SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de octubre de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agrega el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en la sesión de pleno de 11 de octubre de 2016, y los votos singulares de los magistrados Miranda Canales y Ledesma Narváez que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Óscar Miguel Zapo Torres contra la sentencia de fojas 487, de 25 de abril de 2016, expedida por la Primera Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Proceso Principal

El 26 de febrero de 2014, don Óscar Miguel Zapo Torres interpone demanda de amparo contra el director de educación y doctrina policial de la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP. Solicita que se deje sin efecto la Resolución del Consejo Disciplinario 001-2013-DIREED-PNP/ETS SANTA LUCÍA-CD, de 4 de noviembre de 2013, y la Resolución Directoral 2132-2013-DIREED-PNP, de 12 de diciembre de 2013, y que, como consecuencia de ello, se ordene su reincorporación en la Escuela Técnico Superior Santa Lucía de la PNP a fin de que complete su formación académica.

Manifiesta que, mediante dichas resoluciones, se decidió expulsarlo de la Escuela Técnico Superior Santa Lucía de la Policía Nacional del Perú, en aplicación del artículo 32, inciso 17, del Decreto Legislativo 1151, Ley del Régimen Educativo de la Policía Nacional del Perú, por acudir a dicho centro de formación con "aliento alcohólico o signos de ebriedad".

Señala que, en vez de aplicarse una sanción tan drástica, debió sancionársele con tres días de arresto de rigor conforme al Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP aprobado mediante Resolución Directoral 621-2010-DIRGEN/DIREDUD de 10 de julio de 2010.

Refiere que dicha norma, y no el Decreto Legislativo 1151, es aplicable a su caso pues ésta última no había sido reglamentada al momento de producirse los hechos. Además, señala que la Resolución del Consejo Disciplinario 001-2013-DIREED-PNP/ETS

SANTA LUCÍA-CD se encuentra indebidamente motivada pues "no existe un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican" (*cfr.* fojas 75). Invoca la afectación de sus derechos fundamentales de debido proceso — en sus manifestaciones de derecho de defensa y debida motivación de las resoluciones administrativas —, igualdad, educación y de "otros Derechos Humanos conexos" (*cfr.* fojas 68).

El 5 de junio de 2014, la Procuraduría Pública de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia, al considerar que la controversia debe dilucidarse en el proceso contencioso-administrativo. Sin perjuicio de ello, contesta la demanda señalando que el recurrente ha sido expulsado de la Escuela Técnico Superior Santa Lucía de la PNP en un procedimiento administrativo regular, por lo que no se vulneran sus derechos fundamentales.

Mediante auto de 14 de noviembre de 2014, el Juzgado Mixto – Módulo Básico de Justicia de José Leonardo Ortiz de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque declara improcedente la excepción deducida, señalando que se cumplen los presupuestos procesales necesarios para la existencia de una relación procesal válida. A su vez, mediante sentencia de 4 de diciembre de 2014, declara fundada la demanda por considerar que las resoluciones cuestionadas están indebidamente motivadas, ya que no explican por qué es aplicable el Decreto Legislativo 1151 en lugar del Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP. Además, señala que también se vulnera el derecho fundamental a la igualdad del recurrente, pues, en casos sustancialmente iguales a éste, se aplicaron criterios resolutivos menos severos.

Finalmente, mediante sentencia de 21 de abril de 2016, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda por considerar que la expulsión del recurrente es razonable — dadas las características propias de la formación de los miembros de la PNP — y fue impuesta en aplicación de una norma que se encontraba vigente.

Medida Cautelar

Mediante auto de 10 de junio de 2015, el juzgado concedió la medida cautelar innovativa solicitada por el recurrente y, como consecuencia de ello, ordenó su reincorporación en la Escuela Técnico Superior Santa Lucía de la Policía Nacional del Perú. Dicho mandato fue ejecutado por las emplazadas mediante la Resolución 1210-2014-DIREED-PNP de 5 de julio de 2014 (*cfr.* fojas 445).

Posteriormente, mediante auto de 10 de junio de 2015, el juzgado ordenó a las emplazadas emitir el Alta del recurrente —quien había culminado sus estudios en la Escuela Técnico Superior Santa Lucía de la PNP— a fin de que pueda realizar labores como suboficial de tercera de la PNP. Dicho mandato también fue ejecutado mediante

Resolución Directoral 7274-2015-DIREJPER-PNP de 25 de julio de 2015 (*cfr.* fojas 457).

FUNDAMENTOS

Delimitación del Petitorio

1. El recurrente solicita que se deje sin efecto la Resolución del Consejo Disciplinario 001-2013-DIREED-PNP/ETS SANTA LUCÍA-CD y la Resolución Directoral 2132-2013-DIREED-PNP —que, respectivamente, lo expulsa de la Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP y desestima su recurso de apelación interpuesto contra dicha sanción—, por considerar que lesionan sus derechos fundamentales al debido proceso en sede administrativa, a la igualdad y a la educación, entre otros. Por tanto, procederá a evaluarse si las mencionadas resoluciones administrativas afectan los derechos fundamentales del recurrente.

Análisis de la Controversia

2. En el presente caso, no existe controversia respecto a que, el 30 de agosto de 2013, el recurrente se presentó en las instalaciones de la Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP con "0.47 G/L (cero gramos, cuarenta y siete centígrados de alcohol por litro de sangre)" (*cfr* fojas 5). En efecto, ello consta en el certificado de Dosaje Etílico 0036-05171 de 4 de setiembre de 2013 y ha sido aceptado por el recurrente a lo largo del proceso.

3. Por ello, se dio inicio a un procedimiento disciplinario en su contra en el cual se le sancionó con expulsión de la Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP mediante la Resolución del Consejo Disciplinario 001-2013-DIREED-PNP/ETS SANTA LUCÍA-CD; posteriormente, ésta fue confirmada mediante Resolución Directoral 2132-2013-DIREED-PNP.

4. El recurrente alega que dichas resoluciones vulneran sus derechos fundamentales, esencialmente, porque:

   - No debió aplicarse a su caso el Decreto Legislativo 1151, pues dicha norma aún no había sido reglamentada al momento de producirse los hechos materia del procedimiento. En cambio, debió aplicarse la sanción estipulada en el Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP aprobado mediante Resolución Directoral 621-2010-DIRGEN/DIREDUD;

   - Éstas no se encuentran debidamente motivadas, pues no se justifica debidamente por qué se aplica el Decreto Legislativo 1151 y no el

mencionado Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP; y,

- Se lesiona su derecho fundamental a la igualdad, pues, en casos sustancialmente iguales, se aplicaron criterios resolutivos menos severos.

5. Conforme a una lectura conjunta de los artículos 104 y 109 de la Constitución, los decretos legislativos forman parte del ordenamiento jurídico desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial *El Peruano,* salvo disposición contraria del propio decreto legislativo que postergue su entrada en vigencia total o parcialmente. Dicho criterio también ha sido reproducido en el artículo 11 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo.

6. El Decreto Legislativo 1151 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2012. Su Primera Disposición Complementaria Final señala lo siguiente:

> En un plazo de ciento veinte (120) días, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Interior, se expedirá el reglamento del presente Decreto Legislativo.

7. El recurrente entiende que dicha disposición suspende la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1151 hasta el día inmediatamente posterior a la promulgación de su reglamento. Por tanto, sostiene que, al producirse los hechos materia del procedimiento administrativo seguido en su contra, no podía aplicarse dicha norma pues ésta no se encontraba vigente.

8. Sin embargo, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1151 no establece una *vacatio legis* que suspenda la entrada en vigencia de la norma: se limita a señalar que ésta debe ser reglamentada dentro de los 120 días siguientes a su publicación. Por tanto, debe concluirse que su entrada en vigencia se produjo el 12 de diciembre de 2012; esto es, el día siguiente a su publicación en el diario oficial *El Peruano.*

9. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1151 formaba parte del ordenamiento jurídico el 30 de agosto de 2013 al producirse los hechos materia del procedimiento disciplinario seguido en contra del demandante, y era aplicable a su caso, por regular las causales de separación de las escuelas de formación de la PNP por infracciones disciplinarias graves.

10. Además, el artículo 51 de la Constitución dice lo siguiente:

> La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley sobre las normas de

inferior jerarquía, y así sucesivamente.

11. Por tanto, tampoco existe mérito para preferir la aplicación del Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP aprobado mediante Resolución Directoral 621-2010-DIRGEN/DIREDUD. El Decreto Legislativo 1151 posee mayor jerarquía normativa. En consecuencia, la demanda debe desestimarse en este extremo.

12. De otro lado, la Resolución del Consejo Disciplinario 001-2013-DIREED-PNP/ETS SANTA LUCÍA-CD o la Resolución Directoral 2132-2013-DIREED-PNP no están indebidamente motivadas. La primera de dichas resoluciones expone debidamente las razones fácticas y jurídicas que justifican la imposición de la sanción de expulsión al recurrente por presentarse en las instalaciones de Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP; infracción debidamente tipificada en el artículo 32, inciso 17, del Decreto Legislativo 1151.

13. Por su parte, la Resolución Directoral 2132-2013-DIREED-PNP se pronuncia respecto a los agravios denunciados por el recurrente y expone debidamente las razones, fácticas y jurídicas tomadas en cuenta para confirmar la resolución apelada. Concretamente, dicha resolución explica porqué decidió aplicar el Decreto Legislativo 1151 y no el Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP al caso del recurrente. Por tanto, este extremo de la demanda también debe ser desestimado.

14. Tampoco existe afectación al derecho fundamental a la igualdad del recurrente, pues el término de comparación propuesto en el presente caso no es válido. En efecto, a través de las Resoluciones Directorales 276-2013-DIREED-PNP, 301-2013-DIREED-PNP y 336-2013-DIREED-PNP (*cfr.* fojas 24 a 34) se decidió sancionar a alumnos de las escuelas de formación de la PNP acusados de la misma infracción que el recurrente con dos o tres días de arresto en lugar de con expulsión.

15. Sin embargo, dichos casos no corresponden a una situación análoga a la del recurrente pues allí se presentan atenuantes que no existen en el caso del recurrente y, por lo menos en uno de ellos, sí correspondía aplicar el Manual de Régimen de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la PNP pues los hechos denunciados habían ocurrieron en fecha anterior a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1151. En consecuencia, la demanda también debe desestimarse en este extremo.

16. Finalmente, puesto que el recurrente ha sido separado de la Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP a través de un procedimiento administrativo regular, tampoco puede considerarse que se ha afectado el contenido protegido de

su derecho fundamental a la educación pues no se le ha impedido continuar con su formación de manera arbitraria.

17. Por todo lo expuesto, debe desestimarse la demanda de amparo de autos al no estar acreditada la vulneración de los derechos fundamentales invocados. En consecuencia, puesto que el recurrente viene prestando servicios como suboficial de tercera de la PNP, las emplazadas determinar lo que corresponda respecto a su *status* dentro de la institución policial.

Por estos fundamentos el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo por no acreditarse la vulneración de los derechos alegados por el recurrente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02596-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
OSCAR MIGUEL ZAPO TORRES

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con mucho respeto emito el presente voto singular debido a que discrepo de la decisión adoptada por la mayoría de mis colegas. Ello, sobre la base de las siguientes consideraciones:

1. Don Oscar Miguel Zapo Torres fue sancionado por presentarse el 30 de agosto del 2013 en las instalaciones de la Escuela Técnica Superior de Santa Lucía de la PNP, con 0,47 G/L (cero gramos, cuarenta y siete centígrados de alcohol por litro de sangre), de acuerdo al certificado de Dosaje Etílico 0036-05171 del 4 de setiembre de 2013. Dicha imputación fue aceptada por el recurrente.

2. Considero, al igual que la ponencia, que cuando le fue impuesta la sanción de expulsión al recurrente por la conducta cometida, ello tenía cobertura legal en el artículo 32 inciso 17 del Decreto Legislativo 1151, Ley del Régimen Educativo de la Policía Nacional del Perú:

   Artículo 32.- Causales de expulsión
   Son causales de expulsión de las Escuelas de Formación, por infracción disciplinaria muy grave, las siguientes: (...) 17. Presentarse a las Escuelas de Formación, instalaciones policiales, militares o instalaciones públicas o privadas, con aliento alcohólico o signos de ebriedad, de haber consumido drogas ilícitas; o ingerir bebidas alcohólicas al interior de alguna de ellas o embriagarse estando uniformado en lugares públicos;

3. Cabe precisar que el Decreto Legislativo 1151 fue publicado en *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012 y estuvo vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde el 12 de diciembre de 2012. Por ende, sí era aplicable al momento de la comisión de los hechos (30 de agosto de 2013).

4. No obstante, considero que en el presente caso se debe de tomar en cuenta que el mencionado Decreto Legislativo 1151 fue derogado por el Decreto Legislativo 1318, *que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú,* publicado en *El Peruano* el 3 de enero de 2017. Cabe precisar que en este caso, la Primera Disposición Complementaria Final del referido Decreto Legislativo 1318 señaló que su entrada en vigencia se produciría recién al día siguiente de la publicación del Decreto Supremo que aprobara su Reglamento.

5. Dicho reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 022-2017-IN, fue publicado el 5 de julio de 2017 en *El Peruano*. Por ende, se infiere que el 6 de julio de 2017 entró en vigencia el mencionado Decreto Legislativo 1318.

6. Respecto de la infracción cometida por el recurrente, el mencionado Decreto Legislativo 1318 modificó sustancialmente la misma en los siguientes términos:

> *Artículo 24.- Causales de expulsión, separación y baja*
> *Son causales de expulsión para estudiantes de pregrado de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, por infracción muy grave, las siguientes: (...) 20) Presentarse en la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, o en cualquier otra institución pública o privada a la que se haya designado con signos de ebriedad,* ***por encima de 0,5 g/l,*** *o de haber consumido drogas ilícitas [énfasis nuestro].*

7. Se advierte entonces que, a la fecha solo se sanciona como infracción ***muy grave,*** pasible de expulsión de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, el presentarse con signos de ebriedad por encima de 0,5 g/l. Mientras que aquellas situaciones en las que el grado de dosaje etílico sea menor a dicha cantidad (más de 0.1 g/l y menos de 0.5 g/l), la infracción será calificada como ***grave,*** y le corresponderá al infractor de 3 a 5 días de sanción de rigor a imponer (Código G-050), como se advierte de la tabla de sanciones por infracciones leves, graves y muy graves, anexa al Decreto Supremo 022-2017-IN.

8. En el caso concreto, el recurrente fue sancionado por presentarse con 0,47 g/l, es decir, menos de la cantidad indicada actualmente para que se pueda calificar el hecho como infracción muy grave e imponerle la sanción de expulsión, correspondiéndole más bien la calificación de infracción grave y la imposición de 3 a 5 días de sanción de rigor. Considero entonces que en el presente caso se debe realizar una *aplicación retroactiva del Decreto Legislativo 1318, por ser de carácter benigno.*

9. Se debe recordar que, como lo ha dicho este Tribunal Constitucional, el principio de retroactividad benigna propugna la aplicación de una norma jurídica penal posterior a la comisión del hecho delictivo a condición de que dicha norma contenga disposiciones más favorables al reo. Ello, sin duda, constituye una excepción al principio de irretroactividad de la aplicación de la ley y se sustenta en razones políticocriminales, en la medida en que el Estado no tiene interés (o no en la misma intensidad) en sancionar un comportamiento que ya no constituye delito (o cuya pena ha sido disminuida) y, primordialmente, en virtud del principio de humanidad de las penas, el mismo que se fundamenta en la dignidad de la persona humana (Cfr. STC. Exp. 4896-2014-PHC/TC, fundamento 8).

10. Sin embargo, considero que dicho principio no es privativo del ámbito penal, sino que también puede ser aplicado en el derecho administrativo sancionador, toda vez que:

    i. Los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (STC. Exp. 2050-2002-AA/TC), lo que incluiría también el principio de retroactividad benigna.

    ii. El inciso 5 del artículo 246 del vigente TUO de la Ley 27444 reconoce al principio de retroactividad benigna en los siguientes términos:

    > *Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar,* ***salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición*** [énfasis nuestro].

Por estas consideraciones, soy de la opinión que la presenta demanda debe ser declarada **FUNDADA,** y por ende:

a) Se deben declarar nulas la Resolución del Consejo Disciplinario 001-2013-DIREED-PNP/ETS SANTA LUCÍA-CD y la Resolución Directoral 2132-2013-DIREED-PNP.

b) Se debe solicitar a la PNP que adecúe la sanción impuesta al recurrente por la infracción cometida, en aplicación del vigente Decreto Legislativo 1318 y su reglamento.

S.

MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

.....

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02596-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
OSCAR MIGUEL ZAPO TORRES

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, en el presente caso disiento de la ponencia, que resuelve declarar infundada la demanda, y me adhiero al voto singular del Magistrado Miranda Canales, pues coincido con él tanto en su postura de declarar **FUNDADA** la demanda como en los fundamentos que le sirven de sustento, a lo que debo agregar, únicamente, lo siguiente.

1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fundamento 111 del sentencia dictada en el Caso Lopez Mendoza Vs. Venezuela, señaló que "[...] las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas". Por su parte, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 8 de la sentencia emitida en el expediente 2050-2002-PA/TC, dejó precisado que "[...] los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]".

2. Así pues, siendo el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, las dos manifestaciones del ius puniendi del Estado, es evidente la identidad sustancial que existe entre ambas, por lo que resulta constitucionalmente válida la aplicación del principio de retroactividad benigna al presente caso, en el que se discute la aplicación de normas de derecho administrativo sancionador.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL