

Artículo de revisión

**RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLICIAL Y LA
VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA DOBLE
INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

**POLICE DISCIPLINARY REGIME AND VIOLATION
OF THE PRINCIPLE OF DOUBLE INSTANCE IN THE
ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

Carlos Alberto Cueva Quispe¹
Universidad Privada de Tacna

RESUMEN:

El régimen disciplinario de la Policía Nacional, se encuentra regulado por el Decreto Legislativo 1268, el cual contempla normas y procedimientos para poder combatir flagelos como la corrupción mediante la prevención, regulación y sanción de las inconductas funcionales del personal policial. Sin embargo, la norma excede a dichas facultades y, además, elimina la "pluralidad de instancia" en la Policía Nacional, por lo que la Comisión de Constitución del Congreso aprobó recomendar derogar el Decreto Legislativo N° 1268, que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (PNP), ya que vulnera derechos del personal policial, quienes ya no podrán acudir a una segunda instancia para reclamar sus derechos tal como se consideraba en las anteriores normas, el cual garantizaba el derecho a la doble instancia establecido en la Constitución Política del Perú.

Palabras clave: régimen disciplinario, policía, doble instancia

¹ Doctor en Derecho. Magister en Derecho Penal con mención en Ciencias Penales. Director de la Escuela Profesional de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada de Tacna. netsurcueva@hotmail.com

ABSTRACT:

The disciplinary regime of the National Police is regulated by Legislative Decree 1268, which includes rules and procedures to combat scourges such as corruption through the prevention, regulation and punishment of functional misconduct by police personnel. However, the norm exceeds said powers and, in addition, eliminates the "plurality of instance" in the National Police, for which the Constitution Commission of the Congress developed a recommendation to repeal Legislative Decree No. 1268, which regulates the disciplinary regime of the National Police of Peru (PNP), since it violates the rights of police personnel, who will no longer be able to go to a second instance to claim their rights as achieved in the previous regulations, which guaranteed the right to double instance established in the Political Constitution of Peru.

Keywords: disciplinary regime, police, double instance

INTRODUCCIÓN

Una de las garantías procesales de más grande trascendencia en el tema supranacional es el derecho constitucional de la doble instancia, cuyo objetivo es evadir elecciones arbitrarias por medio de la revisión de las elecciones jurisdiccionales por lo menos en dos instancias.

En su artículo 14, numeral 5, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, dice lo siguiente: “5. “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, es otro de los tratados de derechos humanos que importa revisar esta suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos

Humanos más conocida como Pacto de San José-, que en su artículo 8, numeral 2, literal h nos dice: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas (...) h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

Bello (2005) afirma, sobre el doble nivel de jurisdicción, que este se deriva de los principios de impugnación y contradicción. De esta manera, para que se efectivicen estos principios, se deberá estructurar jerárquicamente la judicatura, así como recursos impugnatorios para recurrir a órganos superiores.

Por otro lado, la Constitución Política del Perú en su inciso 6, el artículo 139 de la establece como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional a la pluralidad de la instancia. De esta manera, es clara la naturaleza constitucional del derecho a la pluralidad de instancias (Merino, 2014).

El régimen disciplinario de la Policía Nacional, se encuentra regulado por el Decreto Legislativo 1268, el cual contempla normas y procedimientos para poder combatir flagelos como la corrupción mediante la prevención, regulación y sanción de las inconductas funcionales del personal policial.

Dicho decreto, establece que la evaluación de los casos estará a cargo de la Inspectoría de la Policía o la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior (Mininter). Respecto al órgano encargado de adoptar la decisión final encontramos al Tribunal de Disciplina de la Policía.

Las infracciones previstas en el referido decreto, se encuentran previstas según nivel de gravedad (leves, graves o muy graves. A partir de la determinación de la gravedad de la falta, las sanciones pueden ir desde la reducción de puntos en la nota anual de disciplina, pase a la situación de disponibilidad.

Algunas de las faltas muy graves que contiene dicho dispositivo normativo contemplan los maltratos físicos o psicológicos de algún integrante de su grupo familiar, consumo de alcohol o sustancias psicoactivas en el servicio, la promoción, participación o incitación a huelga policial, o la intervención en actividades políticas o sindicales, no brindar el auxilio oportuno a la persona que lo necesite y se produzcan lesiones graves o muerte, el abuso de autoridad o tortura de las personas custodiadas.

Sin embargo, la norma excede a dichas facultades y, además, elimina la "pluralidad de instancia" en la Policía Nacional, por lo que la Comisión de Constitución del Congreso aprobó recomendar derogar el Decreto Legislativo N° 1268, que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (PNP), ya que vulnera derechos del personal policial, quienes ya no podrán acudir a una segunda instancia para reclamar sus derechos tal como se consideraba en las anteriores normas, el cual garantizaba el derecho a la doble instancia establecido en la Constitución Política del Perú.

ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLICIAL DEL PERÚ

Dentro de los antecedentes del régimen disciplinario policial del Perú podemos encontrar el D.S. Nro. 009-97-IN que solo comprendía a la disciplina policial, la imagen institucional y el servicio policial, como bienes jurídicos protegidos; es decir contemplaba únicamente a personal policial en actividad y dejaba de lado aquellos que se encontrasen en situación de retiro o disponibilidad. Con la Ley Nro. 29356 que vendría a ser promulgada el 13 de agosto del 2004 se deroga el D.S. Nro. 009-97-IN, cabe resaltar que se le considera como la anterior Ley de Régimen Disciplinario (Díaz, 2016, p.38).

Ley Nro. 29356, promulgada el 11 de mayo del 2019 durante la gobernatura del ex presidente Alan García Pérez, resaltando del texto normativo la sanción directa que caía sobre el superior

jerárquico en caso personal policial a su cargo cometiese una infracción, no siendo obligatorio para tal sanción tener en cuenta los descargos del infractor (Díaz, 2016, p. 37).

Decreto Legislativo Nro. 1150, a diferencia del D.S. Nro. 009-97-IN, considera como pilar que han de guiar el proceso a la doble instancia, asimismo comprende a personal en actividad, disponibilidad y retiro, dejando de lado al personal civil (Escola, 2013, p.102).

El Decreto Legislativo N° 1268, se expidió en el marco de la Ley 30506 (por delegación del Legislativo al Ejecutivo), a fin de que legisle respecto a materias de seguridad ciudadana. El Decreto Legislativo Nro. 1268, establece el Régimen disciplinario policial el cual es congruente con el Decreto Supremo Nro. 004-2013-PCM. Conforme se ha podido observar los textos normativos mencionados buscaban conservar y promover la disciplina policial a fin de salvaguardar a la institución y conservar su estructura jerárquica.

LA SANCIÓN POLICIAL EN EL DERECHO COMPARADO

Con la finalidad de brindar una mayor amplitud respecto al procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional del Perú es necesario como este tipo de procedimiento es tratado a nivel normativo en diferentes países, dentro de la normativa que se procederá a comparar se encuentra la de Colombia, Ecuador, Chile y España.

Colombia: Donde la normativa que rige el procedimiento administrativo disciplinario podemos encontrar a la ley Nro. 734, el Código Disciplinario Único, la Ley N° 1015 destacando de esta última norma su artículo octavo puesto que señala el tipo de sanciones a imponer como son la destitución general e inhabilidad general, suspensión e inhabilidad especial, multa y la amonestación escrita ello dependiendo de la gravedad de la falta (Díaz, 2016, p.51).

Ecuador: Dentro de la normativa presente que regula el procedimiento administrativo disciplinario encontramos el Acuerdo N° 1070 y el Reglamento de disciplina de la Policía Nacional. Siendo que, del reglamento se establece en sus artículos 31 regula las clases de sanciones disciplinarias como son la destitución o baja, la reprensión, el recargo del servicio y la página la cuales serán impuestas dependiendo a la gravedad de la falta. Mientras que el artículo 34 establece que la reprensión debe ser entendida como una amonestación verbal o escrita (Díaz, 2016, p.53).

Chile: Mientras que en Chile las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario son el Decreto Supremo Nro. 403 y el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11. Siendo que, en reglamento del presente país, encontramos en el artículo 23, estipula las clases de sanciones como son la amonestación (escrita), reprensión, arresto, disponibilidad, suspensión del empleo, calificación de servicios y separación del servicio. Por otro lado, la lista de faltas se encuentra señalado en el artículo 22 (Díaz, 2016, p.54).

España: Por último, dentro de las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario tenemos la ley Orgánica 4/2010 y el Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, encontrando las sanciones a imponer en su artículo 10, las cuales serán impuesta proporcionalmente de acuerdo a la falta cometida, encontramos a la separación del servicio, la suspensión de funciones, traslado forzoso, suspensión de funciones y el apercibimiento (Díaz, 2016, p.57).

APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO POLICIAL

Para Bartra (1994, pág. 15) se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos que dan inicio la aprobación o presentación de escrito en el contexto de la gestión pública, con la finalidad de que se emita un pronunciamiento respecto a lo

presentado, en su mayoría de veces dicho pronunciamiento se da mediante una resolución que señala la aprobación o negativa de lo solicitado.

Por otro lado, Cabrera & Quintana (2013, pág. 10), entiende al procedimiento administrativo como un conjunto de actos que revisten formalidad orientados a que se actúen en la vía administrativa para alcanzar un fin.

Según Cabrera & Quintana (2013, págs. 686-687) encontramos dentro de las principales características del procedimiento administrativo la sumariedad con la que debe ser ejecutado, debe ser escrito, revestido de formalidad y estar sujeto a prescripción, a continuación, desarrollaremos una breve explicación de cada característica:

- Es sumario: Se entiende que al ser un procedimiento donde se buscará un pronunciamiento, este debe ser oportuno por ende el proceso administrativo debe durar un tiempo breve, señalando la ley Nro. 27444 que el plazo establecido es el de treinta días hábiles (p.686).
- Es escrito: Tiene la finalidad de dejar constancia y delimitar lo solicitado, además de poder revisar y contestar los fundamentos esgrimidos que sustentan el pedido, por lo que constituye una garantía (p.686).
- Es formal: El acto administrativo disciplinario debe ser presentado, tramitado y resuelto de acuerdo a la forma establecida por ley (p.687).

Acorde a lo señalado en los acápites anteriores respecto al procedimiento disciplinario en general, procederemos a abordar el procedimiento disciplinario propio de la Policía Nacional del Perú. Flores (2004) entiende al procedimiento administrativo disciplinario en la PNP como un trámite administrativo de carácter especial por ser punitivo con el objeto de conservar el orden de los miembros del cuerpo policial al momento de desempeñar sus funciones.

Conforme desprendemos del D.L Nro. 1268 se debe entender como el medio donde los órganos disciplinarios de la PNP a pedido de parte o de oficio inician y guían la investigación disciplinaria.

Los principios que guíaran el procedimiento administrativo disciplinario de la PNP se encuentran señalados en el título preliminar del D.L. Nro. 1268, siendo de aplicación obligatoria dentro de ellos encontramos a principios como el de legalidad, autonomía, debido procedimiento, inmediatez, proporcionalidad, proporcionalidad, reserva, doble investigación, tipicidad, razonabilidad, imparcialidad, celeridad, irretroactividad e igualdad.

- Legalidad: El actuar de los órganos disciplinarios debe ser acorde a la Constitución Política del Perú y demás normativa nacional vinculante.
- Autonomía de la responsabilidad administrativa: Sin perjuicio de iniciarse procedimiento administrativo disciplinario, se pueden iniciar acciones en la vía civil, penal u otras con la finalidad de establecer responsabilidad administrativo-disciplinaria.
- Debido procedimiento: Resulta obligatorio aplicar los procedimientos establecidos por ley debiendo tener como finalidad la garantía de los derechos del debido proceso.
- Inmediatez: El inicio del proceso administrativo disciplinario debe ser de forma rápida y oportuna una vez conocida la posible infracción.
- Proporcionalidad: La sanción impuesta por el órgano disciplinario debe guardar relación y ser equivalente a la falta cometida.
- De reserva: El procedimiento en cuanto contenido debe ser de carácter privado, en el sentido que es una investigación donde la responsabilidad de los investigados aún no ha sido comprobada.
- Prohibición de la doble investigación o sanción: La duplicidad a nivel de investigación y sanción por los mismos

hechos a un mismo servidor bajo los mismos fundamentos se encuentra prohibida.

- **Tipicidad:** Es obligatorio que los hechos y la conducta desplegada por el servidor se encuentre encuadrada en el tipo legal, no se admite la interpretación extensiva.
- **Razonabilidad:** El análisis al momento de fundamentar la sanción deben ser teniendo en cuenta la gravedad, el medio utilizado y la trascendencia.
- **Imparcialidad:** Está prohibido todo tipo de discriminación y/o favoritismo que desplieguen los órganos sancionadores, superiores, así como los encargados de llevar a cabo la investigación.
- **Celeridad:** El cumplimiento de los plazos conforme a ley, evitando actuaciones y trámites que dilaten el procedimiento innecesariamente.
- **Irretroactividad:** La sanción impuesta al servidor no surte efectos retroactivos, sino que se aplica al momento de que este haya cometido la infracción.
- **Igualdad:** Se encuentra relacionado al principio de imparcialidad respecto a que no se admite ningún tipo de discriminación en el procedimiento disciplinario como son las distinciones por razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica u otra.

Conforme se desprenderá de la lectura del D.L. Nro. 1268, presenta las directrices y garantías con la que debe contar el procedimiento disciplinario, determina los bienes jurídicos protegidos, establece las normas de conducta, señala las sanciones e infracciones disciplinarias, además de regular las funciones y ámbito de acción del órgano decisorio. Empero, el acceso a la doble instancia administrativa en casos de comisión de infracciones graves no se encuentra permitido.

CONCLUSIONES

Conforme se ha podido advertir, el tipo de sanción que le corresponde a cada falta y que se encuentre tipificado en una norma con rango de ley y acorde a la Constitución son elementos primordiales dentro del Régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

Por ello, la tipificación del Régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú no respeta lo establecido a nivel constitucional respecto a la doble instancia por lo que se estaría quitando y yendo en contra de los derechos de los administrados, puesto que considera únicamente a la Inspectorías descentralizada y al Tribunal de Disciplina como instancias de decisión, no admitiendo la doble revisión.

Referencias

- Bartra, J. (1994). *Procedimiento Administrativo*. 3era Edición. Legales.
- Bello, E. (2005). *El principio procesal de la doble instancia*. Livrosca.
- Cabrera Vásquez, M. A., & Quintana Vivanco, R. (2013). *Teoría General del Procedimiento Administrativo*. Legales.
- Díaz, P. (2016). *El derecho de defensa y doble instancia en la inapelabilidad de la sanción administrativa policial de amonestación*, Universidad Andina del Cuzco, Cuzco, Perú.
- Escola, H. J. (2013). *Tratado de Procedimiento Administrativo*. En M. A. Cabrera Vásquez, & R. Quintana Vivanco, *Teoría General del Procedimiento Administrativo* (pág. 102). Legales.
- Merino, L. (2014). *Consideraciones sobre la naturaleza constitucional del derecho a la doble instancia en el ámbito civil*. USMP.

Recibido: 01/12/2021

Aceptado: 21/01/2022