

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Procesal**

**“El recurso impugnatorio en la ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú”**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Procesal**

**AUTOR:**

Raúl Alberto Romaní Puma

**ASESOR**

Mg. Renzo Cavani Brain

**CÓDIGO DE ALUMNO:**

20183610

**2018**

“El recurso impugnatorio en la ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú”.

## **RESUMEN**

El objetivo del presente trabajo, está referido a realizar el análisis desde Constitución Política, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO-LPAG), Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (LRD-PNP), sentencias: de la Corte Suprema de la República, del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario como consecuencia de la responsabilidad administrativa de los oficiales y suboficiales de armas y servicio de la Policía Nacional del Perú. Se concluye que LRD-PNP respecto de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO-LPAG), no impone condiciones menos favorables para el administrado (infractor); el recurso de apelación forma parte implícita del debido proceso; el recurso de apelación del procedimiento administrativo disciplinario sumario y el propio procedimiento obedece a una discrecionalidad del legislador y la regulación del plazo para interponer el recurso de apelación en el procedimiento sumario no constituye una vulneración al debido proceso sin embargo restringe el derecho a la defensa del infractor en sede administrativa, sin embargo en el proceso de control judicial (proceso contencioso administrativo o acción de amparo) la autoridad judicial puede declarar la nulidad o revocación total o parcial de la resolución administrativa de sanción disciplinaria.

## Índice

	Pág.
1. Introducción	4
2. Planteamiento del problema	6
3. La Policía Nacional y la Ley de Régimen Disciplinario	7
3.1 Radiografía del procedimiento disciplinario sumario	8
3.2 El recurso de apelación en la Ley N° 30714 y Ley N° 27444	9
3.3 La Constitución Política y el Tribunal Constitucional	13
3.4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos	14
3.5 Resolviendo el problema de la norma general respecto de la norma especial en el recurso impugnatorio	15
4. El debido proceso en el ámbito administrativo	17
4.1 El debido proceso en el recurso de apelación en sede administrativa	18
4.2 La pluralidad de instancia en el recurso de apelación en sede administrativa	19
4.3 El control difuso en el recurso de apelación en sede administrativa	20
4.4 El recurso de apelación administrativo en las sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema	21
5. El recurso de apelación en sede administrativa	24
5.1 El recurso de apelación en la LRD-PNP impone condiciones menos favorables al infractor respecto de la TUO-LPAG	24
5.2 El recurso de apelación forma parte de la pluralidad de instancia o debido proceso	26
5.3 El procedimiento administrativo disciplinario sumario responde a una necesidad o una discrecionalidad del legislador	28
5.4 El plazo del recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario vulnera el debido proceso	30
6. Conclusiones	31
Referencias	32

## 1. Introducción.

El presente trabajo académico está referido al recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (LRD-PNP) como consecuencia de la responsabilidad administrativa<sup>1</sup> de los oficiales y suboficiales de armas y servicio de la Policía Nacional del Perú (infractores), estos últimos tienen derecho al recurso de apelación como parte del derecho a la defensa y que forma parte del debido proceso; partimos de una pregunta general ¿el recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la LRD-PNP impone condiciones menos favorables al infractor respecto de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO-LPAG)?; subsidiariamente ¿el recurso de apelación forma parte de la pluralidad de instancia o debido proceso?; ¿el procedimiento sumario obedece a una necesidad o una discrecionalidad del legislador?; y, finalmente ¿el plazo para interponer el recurso de apelación en el procedimiento sumario vulnera el debido proceso?.

La Policía Nacional y su regulación disciplinaria mediante la Ley del Régimen Disciplinario, nos ha permitido conocer lo explícito e implícito del recurso de apelación en el procedimiento disciplinario sumario para infracciones muy graves en los casos de flagrancia o confesión corroborada, se realizó un análisis de la norma constitucional, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, las sentencias: de la Corte Suprema de la República, el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del recurso de apelación

El debido proceso se entiende como derecho continente que contiene a otros tantos derechos fundamentales como el recurso de apelación regulado en la norma infraconstitucional (LRD-PNP), entonces el recurso de apelación forma parte del debido procedimiento; entendida esta como unidad y conformada por su vertiente formal y material; el recurso de apelación en el ámbito administrativo no encuentra identificación con la pluralidad de instancia, este se reconoce únicamente cuando se recurre al órgano jurisdiccional. El tribunal administrativo u órgano disciplinario de la administración pública a partir del 14 de marzo de 2014, ha dejado de realizar control difuso, dejando sin efecto el precedente vinculante contenido en el expediente N° 3741-2004-AA/TC; y, asimismo la

---

<sup>1</sup> Asimismo existe la responsabilidad civil y penal que operan de manera independiente frente a un hecho que ha causado daño o resulta de la comisión de un acto delictivo.

Corte Suprema y el Tribunal Constitucional reconoce el derecho a la apelación en sede administrativa.

Las interrogantes planteadas en el presente trabajo académico y las respuestas planteadas forman parte de las conclusiones y están referidas a lo siguiente: el recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la LRD-PNP, no impone condiciones menos favorables que las establecidas en el TUO-LPAG; el recurso administrativo de apelación en realidad no forma parte de la pluralidad de instancia por cuanto podría existir un procedimiento administrativo disciplinario sin recurso de apelación y este sería válido, entonces la verdadera pluralidad de instancia se encuentra en el recurso impugnatorio en sede judicial donde se realiza el control del procedimiento administrativo para que se revoque o anule total o parcialmente la decisión administrativa; el procedimiento administrativo disciplinario sumario parece ser que obedece más a una discrecionalidad del legislador por cuanto no existe una justificación de dicho procedimiento administrativo; y, el plazo del recurso de apelación en el procedimiento administrativo sumario no vulnera el debido proceso sin embargo restringe el derecho a la defensa del administrado (infractor).

Finalmente, este trabajo académico ha cumplido su finalidad, esto es realizar un análisis del recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la Policía Nacional del Perú y coadyuvar al operador jurídico del Tribunal de Disciplina Policial de la Policía Nacional para que reconozca los problemas que se evidencian a partir del recurso de apelación en el referido procedimiento disciplinario y en el futuro se proponga su modificación en aras del debido proceso y no tengamos que realizar procedimientos disciplinarios que mañana o más tarde el órgano jurisdiccional declare revocar o declarar la nulidad total o parcial de la decisión administrativa.

## 2. Planteamiento del problema

La Policía Nacional<sup>2</sup> se rige por sus leyes y reglamentos, entonces el recurso a la impugnación (recurso de apelación) regulado en el régimen disciplinario no puede entenderse como una isla respecto del sistema jurídico nacional pues este constituye un sistema integrado que funciona como una unidad en la que deben respetarse y garantizarse los derechos regulados de manera explícita e implícita en la Constitución Política y normas infraconstitucionales.

El desarrollo del presente trabajo académico, está referido al análisis del recurso impugnatorio<sup>3</sup> en el procedimiento administrativo disciplinario sumario<sup>4</sup> de la Ley N° 30714, Ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (LRD-PNP); en este sentido mediante la potestad disciplinaria se fundamenta la preservación de la organización administrativa en la búsqueda de velar el orden y la disciplina para el correcto ejercicio de las funciones administrativas (MINJUS, 2015:10).

Luego de haber realizado el análisis del recurso de apelación en la ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, se ha planteado como interrogante: ¿El recurso de apelación en la Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú impone condiciones menos favorables al infractor respecto de la Ley del Procedimiento Administrativo General? y tres interrogantes subsidiarias: ¿El recurso de apelación forma parte de la pluralidad de instancia<sup>5</sup> o debido proceso<sup>6</sup>?; ¿El procedimiento administrativo disciplinario sumario responde a una necesidad o es una simple discrecionalidad del legislador? y ¿El plazo del recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario vulnera el debido proceso?.

---

<sup>2</sup> La potestad disciplinaria se refiere a la atribución que tiene la administración pública para evaluar la conducta del funcionario y de ser el caso aplicar la sanción disciplinaria correspondiente en mérito a un procedimiento administrativo que debe observar las garantías del debido proceso, el Tribunal Constitucional en el expediente N° 1654-2004-AA/TC, F.J.2, establece lo siguiente: *“La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración; como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3.º, Constitución Política), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración al irrestricto respeto del derecho al debido proceso en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman”*.

<sup>3</sup> Artículo 57 de la Ley N° 30714, Ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

<sup>4</sup> Artículo 67 de la Ley N° 30714, Ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

<sup>5</sup> Numeral 6 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

<sup>6</sup> Numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

### 3. La Policía Nacional y la Ley de Régimen Disciplinario

La organización y funciones de Policía Nacional<sup>7</sup> se encuentran regulados en el artículo 168<sup>8</sup> de la Constitución Política del Perú, en consecuencia mediante Ley N° 30714<sup>9</sup> se regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (en adelante la LRD-PNP) por cuanto requiere de una regulación particular más no en el sentido de conferir privilegios u otorgar inmunidades sino más bien para regular asuntos propios de la institución policial, entonces refiriéndonos al recurso de apelación reconocido en la LRD-PNP, esto no significa que los administrados (infractores) oficiales y suboficiales de armas y servicio, estén al margen de la protección constitucional.

El numeral 16 del D. Leg. 1268, Ley de la Policía Nacional del Perú señala que son derechos del personal policial: “Los demás derechos, beneficios y prerrogativas reconocidos por la Constitución, las leyes y reglamentos aplicables a la Policía Nacional del Perú”, asimismo el Tribunal Constitucional en el expediente N° 0023<sup>10</sup>-2003-AI/TC, ha señalado que lo regulado en las leyes o reglamentos de la Policía Nacional, deben sujetarse a los principios y derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política.

La Ley N° 30714<sup>11</sup> (LRD-PNP), regula el procedimiento administrativo disciplinario aplicable únicamente a los integrantes de la Policía Nacional (oficiales y suboficiales de armas y servicio) por haber vulnerado los bienes jurídicos<sup>12</sup>: ética policial, disciplina policial, servicio policial e imagen institucional; entonces las infracciones disciplinarias<sup>13</sup> leves, graves o muy graves conllevan a una sanción disciplinaria<sup>14</sup> que se aplica luego de un procedimiento administrativo disciplinario observando el debido proceso (debido

---

<sup>7</sup> El artículo 166 de la Constitución Política del Perú, establece que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras. Asimismo el artículo II del Título Preliminar del D. Leg. 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú determina que es una institución del Estado con calidad de órgano ejecutor, que depende del Ministerio del Interior, con competencia administrativa y autonomía operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional, en el marco de lo previsto en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú.

<sup>8</sup> Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

<sup>9</sup> Artículo 2, Tiene por objeto establecer las normas y procedimientos administrativo-disciplinarios destinados a prevenir, regular y sancionar las infracciones cometidas por el personal de la Policía Nacional del Perú.

<sup>10</sup> F.J. 82: “(...) en sede administrativo-militar [**policial**], las leyes y reglamentos que regulan el funcionamiento y el status de los militares [policías] puedan establecer procedimientos e instancias que preserven lo que es propio de la administración militar [**policial**], es decir, los principios de jerarquía, disciplina, orden, etc. Cualquiera que sea el régimen jurídico disciplinario que al amparo del artículo 168 de la Constitución se pueda establecer, éste debe sujetarse a los principios y derechos fundamentales que reconoce la Constitución. (lo resaltado es nuestro)

<sup>11</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 30 de diciembre del 2017.

<sup>12</sup> Artículo 5 de la Ley N° 30714, Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

<sup>13</sup> Artículo 28, Clases de Infracciones: Leves, Graves y Muy Graves.

<sup>14</sup> Artículo 30, Clases de sanciones: Amonestación, Sanción simple, Sanción de rigor, Pase a la situación de disponibilidad por medida disciplinaria y Pase a la situación de retiro por medida disciplinaria.

procedimiento), respecto de las conductas denominadas infracciones que se encuentran tipificadas y sancionadas en los Anexos I<sup>15</sup>, II<sup>16</sup> y III<sup>17</sup> de la LRD-PNP.

### **3.1 Radiografía del procedimiento disciplinario sumario<sup>18</sup>**

El procedimiento administrativo disciplinario<sup>19</sup> sumario regulado en el artículo 67<sup>20</sup> de la LRD-PNP, es aplicable en dos supuestos: i) casos de flagrancia; o ii) confesión corroborada, en la comisión de infracciones muy graves (Anexo III<sup>21</sup> de la LRD-PNP) siendo el caso que las sanciones disciplinarias son de pase a la situación de disponibilidad o retiro por medida disciplinaria, lo que viene a significar el apartamiento temporal o definitivo de la Policía Nacional.

El §67.5 del artículo 67, refiriéndose al recurso de apelación establece: “Contra la resolución de sanción, el infractor puede interponer únicamente recurso de apelación ante el Tribunal de Disciplina Policial<sup>22</sup> dentro del plazo de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución. Dicho recurso se resuelve en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles”.

El Ministerio de Justicia<sup>23</sup> (2015:38) define los recursos impugnatorios administrativos, en los siguientes términos:

“Son instrumentos que la ley concede a las partes o a terceros legitimados para solicitar que se realice un nuevo examen de un acto procesal o de todo el procedimiento, con la finalidad de que el mismo se anule o revoque de manera parcial o total”.

---

<sup>15</sup> Tabla de Infracciones y Sanciones Leves.

<sup>16</sup> Tabla de Infracciones y Sanciones Graves.

<sup>17</sup> Tabla de Infracciones y Sanciones Muy Graves.

<sup>18</sup> Capítulo IV. Procedimiento Administrativo Disciplinario Sumario, de la Ley N° 30714, Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

<sup>19</sup> Conjunto de etapas y actuaciones establecidas por la administración pública para ejercer su facultad sancionadora disciplinaria por la concurrencia de las infracciones disciplinarias que pudiesen haber sido cometidas por el administrado y de haber quedado acreditadas proceder con la aplicación de la sanción disciplinaria, teniendo en cuenta los principios del debido proceso señalados en la Constitución Política, los principios del procedimiento administrativo sancionador establecidos en la Ley N° 27444 y aquellos indicados en las normas especiales (MINJUS, 2015:20)

<sup>20</sup> Establece como procedimiento: (...) El órgano de investigación competente dispondrá de oficio y en el transcurso del día, la notificación del inicio del procedimiento al investigado. La etapa de investigación tiene un plazo máximo de diez (10) días hábiles. El investigado contará con tres (3) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su notificación con la resolución de inicio del procedimiento, para presentar por escrito sus descargos. El órgano de decisión competente resolverá en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles de recibido el expediente.

<sup>21</sup> Bienes jurídicos protegidos: disciplina policial, servicio policial, ética policial e imagen institucional.

<sup>22</sup> El artículo 41 LRD-PNP, establece que es la última instancia administrativa en el procedimiento disciplinario iniciado por infracción muy grave; el §49.1 del artículo 49 LRD-PNP, son funciones del Tribunal de Disciplina Policial, conocer y resolver en última y definitiva instancia los recursos de apelación contra las resoluciones que imponen sanciones por infracciones muy graves.

<sup>23</sup> Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador



La definición señalada en el párrafo precedente pareciera que se acerca más a la realidad del procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional del Perú, entonces al margen de la definición lo que resulta siendo más importante es el desarrollo de este recurso de apelación, no solo desde el aspecto de la formalidad sino más bien en el irrestricto respeto de los derechos fundamentales que le son inherentes al infractor (administrado) y no solamente en apariencia para hacer creer a este último que se han respetado y observado las garantías establecidas en la Constitución Política y la ley.

### **3.2 El recurso de apelación en la Ley N° 30714 y Ley N° 27444**

En el ámbito administrativo cuando se hace referencia a la impugnación, Cortez (2012:13) señala que la doctrina mayoritaria la denomina “recursos administrativos”, “medios impugnatorios” o “procedimientos impugnatorios”, sin embargo para efectos del presente trabajo utilizaremos el término “recurso<sup>24</sup> impugnatorio” conceptualizado como el instrumento que la ley concede a las partes o terceros legitimados para solicitar a la autoridad administrativa superior, realice un nuevo examen de la decisión impugnada a fin de que esta se anule o revoque, de manera total o parcial.

Refiriéndonos al recurso, Franciskovic (2016:30-31) es la petición formulada por una de las partes, principales o secundarias, para que el mismo juez o su superior la revise con el fin de corregir los errores de juicio o de procedimiento (in iudicando e in procedendo) que en ellas se haya cometido. Asimismo señala que la impugnación es el género y el recurso es la especie y que la apelación es un típico recurso que forma parte de los medios impugnatorios ordinarios.

Mediante los medios impugnatorios<sup>25</sup> las partes o terceros legitimados solicitan que se anule o revoque, total o parcialmente, un acto procesal presuntamente afectado por vicio o error; este mismo enunciado en el campo administrativo disciplinario significa que mediante el recurso de apelación las partes o terceros legitimados solicitan se anule o revoque, total o parcialmente, un acto administrativo contenido en una resolución expedida por la autoridad competente presuntamente afectado por vicio o error.

---

<sup>24</sup> Cavani (2018:44) el artículo 355 del CPC señala “el acto jurídico procesal de parte (en sentido amplio) mediante el cual se solicita la nulidad o evocación, total o parcial, de una resolución judicial afectada por vicio o error”.

<sup>25</sup> Artículo 355 del Código Procesal Civil. Asimismo la profesora Ledesma (2008:123) señala que los medios impugnatorios tienen su fundamento en el principio contradictorio y en el derecho constitucional de defensa. Las impugnaciones están sujetas al principio general de la iniciativa de parte por lo que no operan de oficio, sino en virtud del pedido de la persona que tiene legitimidad para obrar ordinaria o extraordinaria.

El profesor Alfaro (2015:409) refiriéndose al derecho a la impugnación señala que este sería un derecho fundamental atribuible a los justiciables que permite maximizar las posibilidades de obtención de una decisión justa frente al error judicial. En consecuencia si, tomamos como fundamento de la impugnación el error podríamos preguntarnos si, la revisión en segundo grado es realizado por otro ser humano que también puede incurrir en error por tanto esta última resolución también sería susceptible de revisión, convirtiéndose en una especie de círculo vicioso.

### **3.2.1 La Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú**

El Tribunal Constitucional, en el expediente 2050<sup>26</sup>-2002-AA/TC, ha señalado en doctrina aplicable *mutatis mutandis*<sup>27</sup>, en el ámbito policial y “militar, en el que la subordinación jerárquica y la disciplina constituyen valores primordiales, el procedimiento de carácter disciplinario no puede, por su propia naturaleza, quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidos para los procesos judiciales [comunes], pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina militar” (STC21/81).

Lo que significa una justificación del procedimiento disciplinario al interior de la Policía Nacional, deben ser breve y rápido, sin que esto signifique recortar los derechos que se encuentran reconocidos en la norma constitucional o normas infraconstitucionales bajo el pretexto de que estas se rigen por sus leyes y reglamentos, así tenemos:

El título preliminar<sup>28</sup> de la LRD-PNP, regula los principios rectores y entre ellos tenemos el principio del debido procedimiento<sup>29</sup> que establece textualmente:

“Las infracciones son sancionadas con sujeción a los procedimientos establecidos en la presente norma, respetándose las garantías y derechos del debido procedimiento. Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden el derecho a la defensa; los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, emitida por la autoridad competente, y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten”.

---

<sup>26</sup> F.J.5: Tomando en cuenta lo expuesto por el Tribunal Constitucional Español, en doctrina aplicable *mutatis mutandis* en el ámbito policial.

<sup>27</sup> Cambiando lo que se debía cambiar.

<sup>28</sup> Principios rectores de la ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

<sup>29</sup> Artículo 1 §3 de la LRD-PNP

La Policía Nacional, en referencia al recurso de apelación previsto en el artículo 57 de la LRD-PNP determina que procede el recurso de apelación contra las resoluciones de sanción que se emitan en el desarrollo de un procedimiento administrativo disciplinario, la resolución que resuelve el recurso de apelación agota la vía administrativa. Las actuaciones de mero trámite son inimpugnables. En este contexto en el procedimiento administrativo disciplinario sumario regulado en la LRD-PNP, establece que el infractor puede interponer únicamente recurso de apelación ante el Tribunal de Disciplina Policial dentro del plazo de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución de sanción.

Por tanto, al amparo del debido procedimiento la LRD-PNP, reconoce al administrado (en adelante el infractor) el derecho a impugnar la decisión administrativa que lo afecte para tal efecto el infractor puede interponer o no el recurso de apelación el mismo que se entiende como parte del debido proceso (debido procedimiento) sin que este referido necesariamente a la pluralidad de instancia en sede administrativa, entonces nos preguntamos si en realidad se cumple la observancia del debido proceso en su acepción formal y material en el procedimiento de evaluación y mérito del recurso de apelación por el Tribunal de Disciplina Policial o solamente se observa la parte formal de dicho recurso, que luego en un proceso judicial de control (proceso contencioso administrativo o acción de amparo) se verificará si se ha vulnerado el derecho al debido y de haberse producido esta última la autoridad judicial eventualmente podrá anular o revocar de manera parcial o total la decisión administrativa contenida en la resolución de sanción.

### **3.2.2 La Ley del Procedimiento Administrativo General**

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante TUO-LPAG), norma aplicable para todas las entidades de la administración pública, reconoce como recursos administrativos<sup>30</sup>: el recurso de reconsideración y el recurso de apelación; y, solo en caso que por norma con rango de ley se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

Para el caso de la Policía Nacional del Perú, se reconoce únicamente el recurso de apelación, con lo que se garantiza un derecho mínimo que tiene toda persona esto es la revisión en segundo grado de la decisión de la resolución que le causa agravio por una

---

<sup>30</sup> §216.1 del artículo 216 del TUO-LPAG, modificado por el artículo 2 del D. Leg. N° 1272.

autoridad administrativa diferente a la que impuso la sanción disciplinaria, al amparo del principio de pluralidad de instancia o debido proceso, en consecuencia la norma especial (LRD-PNP) prima sobre la ley general (TUO-LPAG)

El §2 y §3 del artículo II del Título Preliminar del TUO-LPAG, establece que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente ley N° 27444; y, asimismo las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la referida ley, respectivamente. En este contexto al haberse regulado en la LRD-PNP un único recurso de apelación se está garantizando el principio de pluralidad de instancia o debido proceso, sin embargo allí parece ser que no está la discusión.

El §245.2 del artículo 245 del TUO-LPAG, establece que las disposiciones contenidas en dicho capítulo<sup>31</sup> se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales (...) y que estas no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados; y, en el §245.3 del artículo 245, establece que la potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia. Asimismo la Tercera Disposición Complementaria y Final del TUO-LPAG, reconoce que la Ley N° 27444 es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales.

Efectivamente el TUO-LPAG, reconoce en este caso a la ley especial o ley de la materia o disposición especial (LRD-PNP) su existencia y su regulación supletoria se aplica en forma supletoria en cuanto no contradiga o se oponga a la disposición especial (LRD-PNP), en cuyo caso prevalece la disposición específica; asimismo la ley general señala de manera imperativa que no pueden imponerse condiciones menos favorables a los infractores, constituyendo este un problema medular si el TUO-LPAG es una norma de mayor rango que la LRD-PNP, a simple vista ambas normas tienen el mismo rango con la diferencia que una es general y la otra es especial entonces no podríamos realizar diferenciaciones de jerarquía que la propia ley no ha realizado.

---

<sup>31</sup> Capítulo III. Procedimiento Sancionador del TUO-LPAG.

### 3.3 La Constitución Política y el Tribunal Constitucional

El recurso de apelación en la LRD-PNP, se origina como consecuencia de una sanción disciplinaria en un procedimiento administrativo disciplinario previo en la que se ha observado el debido procedimiento como garantía constitucional, que si bien es cierto la facultad de las entidades administrativas para aplicar una sanción administrativa no tiene existencia o reconocimiento constitucional, en consecuencia el Tribunal Constitucional<sup>32</sup> en reiterada jurisprudencia a determinado que esta es una manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración y que esta potestad no se ejerce de manera arbitraria sino que se encuentra condicionada al respeto de las disposiciones previstas en la Constitución Política y normas infraconstitucionales.

Los numerales 3 y 6 del artículo 139 de la Constitución Política, establece como principios y derechos de la función jurisdiccional: “La observancia del debido proceso” y “La pluralidad de instancia”, sobre el particular el profesor Alfaro (2011:89-90) señala que la garantía de la impugnación se encuentra ubicada dentro del derecho a la doble (o pluralidad) de instancia. Al parecer esta es la que tiene mayor aceptación en la jurisprudencia constitucional nacional y comparada, sin embargo no comparte esta opinión, atendiendo al siguiente argumento:

“(…) somos de la opinión, conjuntamente con un sector de la doctrina, que la doble (o pluralidad) instancia, es un principio informador de los medios impugnatorios, de orden constitucional; esto quiere decir que esta última garantía no es el único fundamento constitucional de los medios de impugnación, sino fundamentalmente es uno de los principios integradores del derecho a recurrir como garantía constitucional del proceso”

El Tribunal Constitucional ha señalado que el acceso a los recursos constituye un elemento conformante del debido proceso; la actuación de la administración pública está supeditada al respecto de la Constitución, los principios constitucionales, los derechos fundamentales; finalmente el derecho al debido proceso también se extiende al procedimiento

---

<sup>32</sup> Expediente N° 1803-2204-AA/TC. F.J.13: “Cuando la Administración ejerce un poder discrecional, (...) El único poder que la Constitución acepta como legítimo, en su correcto ejercicio, es, pues, el que se presenta como resultado de una voluntad racional, es decir, de una voluntad racionalmente justificada y, por lo tanto, susceptible de ser entendida y compartida por los ciudadanos y, en esa medida, de contribuir a renovar y reforzar el consenso sobre el que descansa la convivencia pacífica del conjunto social” (Tomás-Ramón Fernández, De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional. Madrid 1998, pp.95-98).

administrativo disciplinario, conforme a sido desarrollado en el expediente N.º 1243<sup>33</sup>-2008-PHC/TC; expediente N.º 4293<sup>34</sup>-2012-PA/TC; y, expediente N.º 3741<sup>35</sup>-2004-AA/TC.

### 3.4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en el inciso h) del artículo 8, establece lo siguiente: “el derecho a recurrir del fallo ante el Juez o Tribunal Superior”, en consecuencia la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en una interpretación extensiva de la CADH ha señalado que su eficacia tiene alcance en el ámbito administrativo como ha sucedido en el caso Ricardo Baena<sup>36</sup> y otros vs Panamá.

Asimismo, refiriéndose al artículo 8 de la Convención Americana, Cortez (2012:18) señala que su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino más bien al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a nivel judicial o administrativo, a efectos de que el infractor esté en condiciones de defender sus derechos ante cualquier tipo de acto expedido por la administración (Estado) que pueda afectarlos. Entonces esto significa que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo disciplinario o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso (debido procedimiento).

---

<sup>33</sup> F.J.2: “El derecho de acceso a los recursos constituye un elemento conformante del derecho al debido proceso, derivado del principio de pluralidad de instancia (Art.139, inciso 6, Constitución), y previsto además de manera expresa en el literal h del artículo 8, inciso 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos (...) del mismo modo, conforme al inciso quinto del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...)”

<sup>34</sup>F.J.36: “(...), no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en el contexto de un Estado de derecho (artículo 3, Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Aun a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es, la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos administrativos tanto los derechos fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc) así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc)

<sup>35</sup> F.J.18: Conforme a la jurisprudencia de este colegiado, el derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a”(...) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, el cual tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71), asimismo las sentencias de los expedientes N° 2050-2002-AA/TC y N°2192-2004-AA/TC, coinciden con este argumento.

<sup>36</sup> F.J.124: Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

Por tanto el recurso<sup>37</sup> de apelación de la sanción disciplinaria contenida en una resolución, se interpone ante la autoridad que expidió la sanción disciplinaria y mediante el recurso de apelación, el órgano disciplinario de segundo grado (Tribunal de Disciplina Policial) realiza un nuevo examen de la decisión del acto administrativo dentro de los parámetros del recurso, lo que significa que no puede pronunciarse por aquello que no ha impugnado el infractor.

En consecuencia, el recurso de apelación constituye una garantía extensible al procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional del Perú por lo que no puede existir norma infraconstitucional que limite, restrinja o elimine el derecho a impugnar puesto que el sustento a este derecho no solo es de carácter legal sino que también se sustenta como un derecho fundamental. Por tanto el procedimiento administrativo disciplinario no ha sido ideado para garantizar al Estado sino más bien para garantizar los derechos de los infractores y el control de la actuación del Estado se realiza en sede judicial.

### **3.5 Resolviendo el problema de la norma general respecto de la norma especial en el recurso impugnatorio**

El recurso de apelación en la ley general (TUO-LPAG) o en la ley especial<sup>38</sup> (LRD-PNP), se encuentra regulado, siendo el caso que la primera tiene dos<sup>39</sup> recursos administrativos y una excepcional<sup>40</sup>; mientras que la segunda solo ha regulado el recurso de apelación. En ambos casos se cumple con la finalidad de que una instancia diferente realiza la revisión o un nuevo examen de la decisión administrativa con lo que queda garantizado el derecho a la impugnación que tiene toda persona en observancia al debido proceso o la pluralidad de instancia.

Asimismo respecto del recurso de apelación en el caso de LRD-PNP<sup>41</sup>, esta no se encuentra desarrollada o definida, sin embargo en el TUO-LPAG<sup>42</sup>, existe una regulación legal, entonces por disposición legal esta última actúa de manera supletoria respecto de la LRD-PNP; el recurso de apelación para el caso de infracción muy grave (procedimiento

---

<sup>37</sup> Entendida también como derecho.

<sup>38</sup> Cervantes (2016:219) señala que el derecho disciplinario es el conjunto de normas jurídicas sustanciales y procesales que tiene como fin imponerle a una comunidad específica, con el propósito de obligarlo a actuar de una forma correcta; por lo que esa forma correcta de actuar serían las obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades), al faltar a un deber o faltar al cumplimiento de conducta, debe darse seguimiento a la sanción disciplinaria.

<sup>39</sup> Reconsideración y apelación.

<sup>40</sup> Revisión.

<sup>41</sup> Artículo 57 y 67 de la LRD-PNP

<sup>42</sup> §215.1 y §215.2 del artículo 215 del TUO-LPAG

administrativo sumario) encontraremos una situación de conflicto en la que el operador administrativo disciplinario se pregunta: ¿se puede aplicar supletoriamente la norma general respecto al plazo para impugnar una decisión administrativa regulado en el procedimiento administrativo disciplinario sumario (la LRD-PNP<sup>43</sup>) o estaremos frente a un caso de antinomia?.

El TUO-LPAG, no establece de manera expresa o tácita que esta sea una ley superior respecto de la LRD-PNP, sin embargo el TUO-LPAG señala que es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimientos existentes en cuanto no lo contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales. Por tanto el TUO-LPAG reconoce que los procedimientos establecidos en la LRD-PNP prevalecen respecto de la norma general por ser norma especial; sin embargo el TUO-LPAG, determina de manera imperativa que no podrá imponer condiciones menos favorables a los infractores de la LRD-PNP que las previstas en la norma general (TUO-LPAG).

Siguiendo esta línea de pensamiento, el hecho que en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la LRD-PNP haya regulado el plazo para interponer el recurso de apelación en cinco días, esta disposición no constituye una violación al debido proceso (debido procedimiento), sino que esta obedece a la naturaleza del procedimiento disciplinario sumario regulado vía ley<sup>44</sup> entonces el problema se centra, en que este plazo no signifique la vulneración del debido procedimiento en su acepción de restricción del derecho a la defensa que se materializa en el recurso de apelación, puesto que el plazo de cinco días puede ocasionar que el infractor no pueda ejercer debidamente el derecho a la defensa por cuanto dicho plazo resulta siendo mínimo y este constituye una limitación al debido procedimiento que garantiza la propia LRD-PNP; en consecuencia para este supuesto no es aplicable la antinomia por jerarquía<sup>45</sup>.

Asimismo para solucionar el caso de la aplicación de la ley general respecto de la ley especial, Guastini (2018:138) propone la antinomia entre principios constitucionales, conocidas también como antinomias in concreto:

---

<sup>43</sup> Artículo 67, el plazo para interponer el recurso de apelación en el procedimiento disciplinario sumario es de 5 días.

<sup>44</sup> En el Código Procesal Civil tenemos el proceso de conocimiento, abreviado y sumario; y, cada uno de estos procesos tienen plazos distintos atendiendo a la naturaleza y complejidad de cada caso que el legislador a determinado previamente.

<sup>45</sup> Antinomias entre normas provenientes de fuentes de diferente tipo, al respecto Guastini (2018:136-137) se puede distinguir tres tipos: i) Las dos fuentes en cuestión mantengan una relación jerárquica entre sí; ii) Las dos fuentes estén en el mismo nivel en la jerarquía de las fuentes y que tengan además el mismo ámbito de competencia; y, iii) las dos fuentes tengan ámbitos de competencia distintos y que una de las dos haya invadido la competencia de la otra.



“(…) normas que no mantienen una relación regla-excepción, cuya solución no está regulada por norma positiva alguna (...). La técnica generalmente empleada por los jueces constitucionales en casos de este tipo suele llamarse ponderación de principios, y consiste en instituir entre los dos principios implicados una jerarquía: (a) axiológica, (b) móvil”

Entonces podríamos afirmar que en este supuesto, los principios constitucionales en conflicto serían: “el debido proceso” y “la pluralidad de instancia”, respecto del recurso de apelación en la LRD-PNP; por un lado la pluralidad de instancia estaría referida al simple hecho de poder impugnar ante una autoridad de segundo grado ocasionando o permitiendo que se haya cumplido con el derecho del infractor; mientras que por otro lado el debido proceso (debido procedimiento) implica que el infractor haya contado con la asesoría necesaria y oportuna para realizar una defensa adecuada respecto de la resolución que lo agravia, entonces no solo basta con poder presentar el recurso de apelación sino que el derecho de defensa sea suficiente; por tanto la probable solución para este caso, sería que prevalece el debido proceso respecto de la pluralidad de instancia. Asimismo debemos precisar que el Tribunal de Disciplina Policial no realiza control difuso administrativo<sup>46</sup> ni tampoco aplica precedentes administrativos.

Finalmente, afirmamos que frente a una disposición legal<sup>47</sup> (regla) y el debido proceso (principio); Guastini (2018:64) refiriéndose a las reglas y principios señala que las reglas son normas “precisas” y los principios son normas “genéricas”, en consecuencia una regla puede ser aplicada o inaplicada por el procedimiento subsunción y un principio puede ser aplicado u inaplicado bajo el procedimiento de ponderación, en consecuencia para este caso el principio primará respecto de la regla; esta situación no se discute en el ámbito administrativo sino más bien en el ámbito jurisdiccional.

#### **4. El debido proceso en el recurso de apelación en el ámbito administrativo**

El debido proceso (debido procedimiento) debe entenderse como una garantía de la administración de justicia y asimismo como un derecho fundamental de toda persona, conforme se advierte de la propia Constitución Política, sentencias del Poder Judicial y el

---

<sup>46</sup> Meza (2014:6) señala que cuando los operadores administrativos se topan con la imperiosa necesidad de aplicar una ley que les resulta manifiestamente inconstitucional, no resulta absurdo pensar que los mismos puedan ejercer una suerte de control difuso –al igual que los jueces, e implicarlas para dicho caso particular, siempre que dicha decisión propenda a garantizar los derechos fundamentales de los administrados.

<sup>47</sup> El LRD-PNP el artículo 67 establece el plazo de cinco días para interponer el recurso de apelación contra la decisión administrativa.

Tribunal Constitucional, en este sentido el debido proceso no solo es aplicable al ámbito judicial sino también es extensible al ámbito administrativo mientras que es más válido y aceptable hablar de debido proceso en sede administrativa y en sede judicial tutela jurisdiccional efectiva, sin embargo ambas denominaciones apuntan a un mismo objetivo la protección de los derechos fundamentales de la persona sea en el ámbito judicial o administrativo.

El §3 del artículo 1 del Título Preliminar de la LRD-PNP, señala que el debido procedimiento (debido proceso en el ámbito administrativo) comprende: el derecho a la defensa; el derecho a ser notificado del inicio de un procedimiento disciplinario; acceder al expediente; refutar los cargos imputados; exponer argumentos; presentar alegatos complementarios; ofrecer y producir pruebas; solicitar el uso de la palabra; cuando corresponda; obtener una decisión motivada y fundada en derecho emitida por la autoridad competente y en un plazo razonable; e, impugnar las decisiones que los afecten esto es interponer el recurso de apelación contra la decisión de la autoridad administrativa que causa efecto.

#### **4.1 El debido proceso en el recurso de apelación en sede administrativa**

El recurso de apelación administrativo como parte del debido proceso se encuentra regulado en el §3 del artículo 1 del Título Preliminar, artículo 57 y último párrafo del artículo 67 de la LRD-PNP, en consecuencia podemos afirmar que el debido proceso no es otra cosa que el cumplimiento imperativo de las garantías, requisitos y normas de orden público en el procedimiento administrativo disciplinario; en el expediente N° 1661<sup>48</sup>-2003-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que esta comprende un estándar mínimo de derechos.

El Tribunal Constitucional, en el expediente N° 3433<sup>49</sup>-2013-AA/TC, fundamento jurídico 3, establece que el debido proceso entendido como un derecho continente por cuanto contiene a su vez diversos derechos fundamentales, debe entenderse desde una perspectiva formal y material, la primera implica el cumplimiento de las formalidades del proceso desarrolladas en las normas procedimentales y la segunda se relaciona con los estándares de

---

<sup>48</sup> F.J.4: El derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo: el derecho al juez natural –jurisdicción predeterminada por la ley-, de defensa, a la pluralidad de instancia, a los medios de prueba y a un proceso sin dilaciones.

<sup>49</sup> F.J.3: El debido proceso advierte dos aspectos que se encuentran íntimamente vinculados: aspectos formal (procedimental) y material (sustantivo) ambos forman una unidad, de no cumplirse ambos aspectos nos conllevan a la vulneración del debido proceso (debido procedimiento)

justicia como son la razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial o administrativa debe suponer.

El recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la LRD-PNP, no puede vincularse únicamente al aspecto formal, sino que este además se complementa con el aspecto material para formar una unidad, de ser satisfecha solo una de las caras de una misma moneda se vulnera el derecho al debido proceso en su modalidad de restricción del derecho a la defensa que tiene derecho el administrado (infractor) y por ende al momento de resolver la autoridad de segundo grado (superior jerárquico) optará por revocar o declarar la nulidad de la decisión administrativa.

#### **4.2 La pluralidad de instancia en el recurso de apelación en sede administrativa**

La pluralidad de instancia, tiene su antecedente remoto en la Constitución Política de 1979 en la que se denominaba “doble instancia” y fue cambiado por “pluralidad de instancia en el sentido de que podía existir más de una instancia como en efecto sucede el TUO-LPAG establece dos recursos ordinarios<sup>50</sup> y uno excepcional<sup>51</sup>, nos referidos en el primer caso a la reconsideración y la apelación; y, excepcionalmente el recurso de revisión sólo cuando este previsto por Ley o Decreto Legislativo.

En este sentido, la LRD-PNP atendiendo al precepto constitucional que la Policía Nacional del Perú, se rige por sus leyes y reglamentos, su régimen disciplinario ha obviado el recurso de reconsideración y por ende únicamente reconoce el recurso de apelación como medio impugnatorio en sede administrativa, dicha situación no contraviene el TUO-LPAG máxime si el recurso de reconsideración es opcional por consiguiente se encuentra garantizado el derecho del administrado en su vertiente del debido proceso.

Asimismo no debemos olvidar que el derecho a la “pluralidad de instancia” no es un contenido esencial del derecho al debido proceso (debido procedimiento administrativo) puesto que no toda resolución administrativa puede ser recurrida en sede administrativa, la pluralidad de instancia está referida a que el administrado pueda impugnar en sede judicial la decisión del acto administrativo como garantía constitucional y no así que deba existir en el

---

<sup>50</sup> Primer párrafo del numeral 216.1 del artículo 216 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>51</sup> Segundo párrafo del numeral 216.2 del artículo 216 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

procedimiento administrativo uno o más recursos administrativo; entonces el legislador de la LRD-PNP pudo determinar que para su caso específico prescindía del recurso de apelación, esta situación no constituye una vulneración a la pluralidad de instancia.

#### **4.3 El control difuso en el recurso de apelación en sede administrativa**

El control difuso, se encuentra regulado en el artículo 51 de la Constitución Política, el Tribunal Constitucional en el expediente N°3741<sup>52</sup>-2004-AA/TC, en el fundamento jurídico 7 señala que la administración pública (tribunales administrativos u órganos colegiados) también están facultados para realizar el control difuso que no solamente es realizado a nivel judicial sino que este también es extensible al ámbito administrativo, esto significa que el Tribunal de Disciplina Policial en el ejercicio de sus atribuciones al momento de resolver y adoptar una decisión vía control difuso administrativo podía inaplicar una norma infraconstitucional y preferir la norma constitucional.

El fundamento jurídico 50, de la sentencia del Tribunal Constitucional estableció dos reglas: una procesal y otra sustantiva para el primer caso el Tribunal Constitucional atendiendo a lo establecido en el artículo VII del Título Preliminar el Código Procesal Constitucional tiene que declarar expresamente la calidad de precedente vinculante; y, en el segundo caso todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera bien por la forma o el fondo, de conformidad con los artículos 38, 51 y 138 de la Constitución, observando los siguientes presupuestos: (i) el examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo; (ii) la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución.

Luego de algún tiempo (2004-2012), aproximadamente nueve años los tribunales administrativos u órganos colegiados venían realizando control difuso en sede administrativa, ante esta situación el Tribunal Constitucional en el expediente N° 4293<sup>53</sup>-2012-PA/TC, fundamento jurídico 35 señala que el hecho de haber determinado facultades para que los tribunales administrativos de la administración pública puedan ejercer control difuso en sede administrativa, conlleva a quebrar el equilibrio entre democracia y constitucionalismo, al

---

<sup>52</sup> El Tribunal Constitucional, establecer a partir del presente caso, tomar como precedente vinculante el control difuso administrativo.

<sup>53</sup> El Tribunal Constitucional, varía el precedente administrativo en la que se otorgaba la facultad de realizar control difuso a los tribunales administrativos u órganos colegiados de la administración pública, determinando que esta solo puede ser realizada en sede judicial.

permitir que por imperio de la propia Constitución no tienen legitimidad directa y expresa para hacer ineficaces las normas jurídicas vigentes.

En este contexto podemos afirmar, que en el caso de la LRD-PNP, el Tribunal de Disciplina Policial podía inaplicar normas infraconstitucionales bajo el argumento de salvaguardar los derechos e intereses de los policías y contraponer los de la institución policial o viceversa, en la que podía primar la subjetividad y el peligro de que no existía una entidad superior que realice el control posterior de la norma inaplicada como sucede con el Poder Judicial por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, por tanto el Tribunal Constitucional realizó una corrección del precedente vinculante contenido expediente N.º 3741-2004-AA/TC.

#### **4.4 El recurso de apelación administrativo en las sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema**

El Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de la República en el ejercicio de control jurisdiccional del procedimiento administrativo (proceso contencioso administrativo o acción de amparo) se ve obligado a realizar el control del procedimiento administrativo disciplinario y en algunas oportunidades declarar la nulidad de la decisión administrativa por los errores o vicios, originando esta situación una carga procesal que fácilmente podría ser evitada si se respetaran los derechos del infractor en otorgarle las garantías mínimas que reconoce la Constitución Política y las normas legales, con lo que se ayudaría a la administración de justicia y solamente se confirmaría la decisión administrativa o en su defecto se declararían improcedente la demanda interpuesta por el infractor vía control del procedimiento administrativo disciplinario, a continuación veremos dos situaciones importantes:

##### **4.4.1 El derecho a impugnar las decisiones administrativas**

El derecho a impugnar las decisiones administrativas contenidas en una resolución de sanción, tienen relación con el derecho a la pluralidad de instancia y el derecho a la defensa, la misma que tiene reconocimiento y protección legal (artículo 57 de la LRD-PNP), por mandato constitucional y desarrollada en la ley, la Policía Nacional del Perú ha optado por tener una única instancia hecho por el cual no se está recortando el derecho a impugnar, entonces este derecho tendrá como sustento en cuestionar la decisión administrativa, en la que el infractor al momento de interponer el recurso de apelación señala los límites del nuevo

examen y el órgano superior solamente está obligado y facultado a pronunciarse respecto de lo indicado en el recurso impugnatorio, realizar lo contrario vendría a significar la vulneración del derecho a la no reforma en peor.

Si el infractor cree que la afectación de su derecho continua (la resolución de segundo grado da por agotada la vía administrativa) entonces el administrado queda habilitado para recurrir a la vía jurisdiccional mediante el proceso judicial de control del procedimiento administrativo, las sentencias del Tribunal Constitucional, Expediente N° 3741<sup>54</sup>-2004-AA/TC, F.J.19; y, Expediente N° 615<sup>55</sup>-2004-PA/TC, F.J. 4, así lo establecen:

“Entendido como un derecho constitucionalmente reconocido, el debido procedimiento administrativo comprende, entre otros aspectos, el derecho a impugnar las decisiones de la administración, bien mediante los mecanismos que provea el propio procedimiento administrativo o, llegado el caso, a través de la vía judicial, bien mediante el contencioso-administrativo o el propio proceso de amparo. En este último supuesto, el derecho de impugnar las decisiones de la administración confluye con el derecho de acceso a la jurisdicción cuando no existan vías propias dentro del propio procedimiento administrativo, o cuando estas se hayan agotado y causado estado en la decisión final de la administración”.

La Corte Suprema de la República, en la Casación N° 10866-2012/Ica del 30 de octubre 2015 (páginas 70343-70344), respecto del derecho impugnar o derecho a los recursos legales, ha resuelto lo siguiente:

“(…) entre los distintos elementos que conforman el debido proceso se encuentra pacíficamente la existencia del denominado derecho a impugnar o derecho a los recursos legales, a través del cual se garantiza que, en caso de haberse regulado un recurso contra la decisión adoptada por el órgano jurisdiccional, se permita a las partes acceder adecuadamente a él (…)”

#### **4.4.2 El derecho a la defensa en sede administrativa**

Las garantías constitucionales establecidas en el artículo 139 de la Constitución Política por extensión resultan aplicables al procedimiento administrativo disciplinario sancionador, entonces el derecho a la defensa debe entenderse como la proscripción de cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan en su contra; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia técnica o autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba; entre otros derechos que le corresponde al infractor.

---

<sup>54</sup> Ramón Hernando Salazar Yarleque vs Municipalidad de Surquillo.

<sup>55</sup> Andrés Javier Padilla Figueroa vs Gobierno Municipal Provincial de Huaraz y otro.

Entonces el derecho a la defensa tiene un rol preponderante en el ámbito de la administración de justicia, de la que no es ajena el procedimiento administrativo, así lo establecen las sentencias del Tribunal Constitucional, Expediente N° 3741<sup>56</sup>-2004-AA/TC, F.J. 21 y 24; y de manera similar las sentencia de los expediente N° 615<sup>57</sup>-2009-PA/TC, FJ 5 y 6; y, expediente N° 6136<sup>58</sup>-2009-PA/TC, F.J. 2.

“El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no puede significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica” (F.J.21).

“El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. Se conculca, por tanto, cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa, o cuando, como ocurre en el presente caso, se establezcan condiciones para la presentación de los argumentos defensa” (F.J.24)

Finalmente tenemos que precisar que el Tribunal Constitucional, ha determinado que en el ámbito administrativo (procedimiento administrativo sancionador), el derecho de defensa es una garantía que impide que el administrado caiga en estado de indefensión desde una doble dimensión: material<sup>59</sup> y formal<sup>60</sup>; por cuanto en ambos casos se garantiza el derecho del administrado de no caer en un estado de indefensión, conforme lo ha manifestado oportunamente en los expediente N° 2050<sup>61</sup>-2002-AA/TC, F.J.12; y, expediente N° 2098<sup>62</sup>-2010-PA/TC, F.J. 6 y 7.

---

<sup>56</sup> Ramón Hernando Salazar Yarleque vs Municipalidad de Surquillo.

<sup>57</sup> Andrés Javier Padilla Figueroa vs Gobierno Municipal Provincial de Huaraz y otro.

<sup>58</sup> Adler Guillermo Mendoza Albornoz vs municipalidad provincial de Lauricocha de Huánuco.

<sup>59</sup> Referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo o infracción administrativo disciplinaria.

<sup>60</sup> Se entiende como el derecho a la defensa a una defensa técnica, el asesoramiento y patrocinio por un abogado de su elección desde que es citado hasta la culminación del proceso judicial o procedimiento administrativo disciplinario.

<sup>61</sup> Carlos Israel Ramos Colque vs Ministerio del Interior.

<sup>62</sup> Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado vs Ejército Peruano.

## **5. El recurso de apelación en sede administrativa**

El recurso de apelación regulado en la LRD-PNP, al igual que el TUO-LPAG, se denomina recurso de apelación<sup>63</sup>, esto nos permite determinar que ambas legislaciones han regulado su aplicación en el ámbito administrativo, entonces podríamos preguntarnos si la regulación de este recurso de apelación presenta problemas en su desarrollo al interior del procedimiento disciplinario con afectación al infractor para tal efecto se han identificado como problema principal: ¿El recurso de apelación en la ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú impone condiciones menos favorables al infractor respecto de la ley del procedimiento administrativo general? y tres interrogantes subsidiarias: ¿El recurso de apelación forma parte de la pluralidad de instancia o debido proceso?; ¿El procedimiento administrativo disciplinario sumario responde a una necesidad o es una discrecionalidad del legislador? y finalmente ¿El plazo del recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario vulnera el debido proceso?, estas interrogantes serán absueltas a continuación:

### **5.1. El recurso de apelación de la LRD-PNP impone condiciones menos favorables al infractor respecto de la TUO-LPAG.**

La LRD-PNP, al ser una norma especial y regular el recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario<sup>64</sup> de la Policía Nacional del Perú, este no impone condiciones desfavorables para el infractor respecto del TUO-LPAG, puesto que ambas normas consideran al recurso de apelación como mecanismo de defensa frente a la decisión administrativa, sin que este constituya en estricto sensu la garantía constitucional de pluralidad en sede administrativa, entonces teniendo en cuenta que la norma general prevé hasta dos recursos: reconsideración y apelación; y, la norma especial solo el recurso de apelación, esto no constituye un perjuicio para el infractor máxime si el recurso de reconsideración es opcional y su no interposición no impide que se presente el recurso de apelación en consecuencia, estando regulado como mínimo un recurso, se está garantizando el debido proceso (debido procedimiento) del infractor.

---

<sup>63</sup> Morón (2009:50) señala que el recurso administrativo de apelación, también conocido en la legislación comparada y la doctrina “recurso jerárquico” o “recurso de alzada”, se plantea ante una autoridad cuya competencia está jerárquicamente ordenada respecto a la autoridad, cuya decisión se controvierte

<sup>64</sup> Artículo 67 de la LRD-PNP.



El procedimiento administrativo disciplinario desarrollado en la LRD-PNP al igual que el TUO-LPAG, identifican las siguientes etapas: notificación para realizar el descargo por el administrado (infractor), se identifica una etapa de investigación y otra de decisión para luego expedir la resolución de sanción disciplinaria (decisión administrativa) y el recurso de apelación, en apariencia no habría una situación de desventaja frente al procedimiento general.

Refiriéndonos al nuevo examen que realizará la autoridad administrativa superior, atendiendo a la causa de pedir y pedido del recurso de apelación, la LRD-PNP como el TUO-LPAG, ha encomendado esta tarea a una autoridad administrativa diferente al que expidió la resolución de sanción de primer grado, en consecuencia lo resuelto por esta última autoridad u órgano colegiado agota la vía administrativa de no interponerse la demanda judicial esta habrá adquirido la cualidad de cosa decidida<sup>65</sup>; en apariencia no habría una situación de desventaja frente al procedimiento general.

El otro asunto está referido al plazo para interponer el recurso de apelación en la LRD-PNP respecto del TUO-LPAG, la norma especial ha desarrollado procedimientos ordinarios<sup>66</sup> y un procedimiento sumario<sup>67</sup> cada uno de estos procedimientos obedece a una regla de plazos para interponer el recurso impugnatorio; en los supuestos de no haberse regulado el plazo para interponer el recurso de apelación se aplica supletoriamente el plazo establecido en la ley general, en consecuencia el hecho que se hayan regulado procedimientos con plazos menores a los establecidos en la ley general no puede significar necesariamente condiciones menos favorables para el infractor respecto de la ley general.

En este orden de ideas, podría afirmar categóricamente que desde el aspecto formal no se estaría restringiendo derechos fundamentales del infractor por cuanto los procedimientos administrativos disciplinarios establecido en la LRD-PNP con el TUO-LPAG, resultan siendo similar y guarda coherencia del primero con el segundo o viceversa; sin embargo desde el plano material se advierte la existencia diferenciada arbitraria y desproporcional que dentro

---

<sup>65</sup> Expediente N.º4850-2014-AA/TC.FJ.16: En reiteradas oportunidades, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la inmutabilidad de la cosa juzgada forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso, que esta garantía se extiende a los actos administrativos firmes que hayan adquirido la cualidad de cosa decidida (cf.STC 05807-2007-PA/TC y 00419-2013-PA/TC). Sin que ello implique negar las diferencias entre proceso judicial y procedimiento administrativo, el Tribunal ha entendido que las garantías de inimpugnabilidad e inmodificabilidad de la cosa juzgada se extiendan, mutatis mutandis, a los actos administrativos firmes.

<sup>66</sup> Para la comisión de infracciones leves, graves y muy graves en el marco de la LRD-PNP.

<sup>67</sup> Solo para la comisión de infracciones muy graves en los casos de flagrancia o confesión corroborada en el marco de la LRD-PNP.

del mismo procedimiento disciplinario (nos referimos a la LRD-PNP) para los procedimientos ordinarios en comparación con el procedimiento sumario, en este último caso el plazo del recurso de apelación resulta siendo más breve respecto del primero, dicha situación afecta el derecho a la defensa del infractor en la interposición del recurso de apelación que finalmente vulnera el debido proceso (debido procedimiento) material por lo que en sede judicial al realizarse el control del procedimiento administrativo disciplinario, eventualmente el juez podría declarar la nulidad o revocación total o parcial de la decisión administrativa.

## **5.2. El recurso de apelación forma parte de la pluralidad de instancia o debido proceso**

La importancia de determinar si el recurso de apelación deriva o forma parte de la pluralidad de instancia o del debido proceso, o en un tercer escenario podría eventualmente afirmarse que el recurso de apelación se origina por mandato expreso del TUO-LPAG o la LRD-PNP, teniendo en cuenta lo antes señalado, resulta importante determinar el statu quo del recurso de apelación en nuestro ordenamiento legal y de manera específica en el procedimiento administrativo disciplinario sumario de la Policía nacional del Perú.

La Constitución Política, prevé como garantía y derecho fundamental la pluralidad de instancia, la misma que no puede confundirse o entenderse que está referido al recurso de apelación en sede administrativa, la propia Constitución garantiza la pluralidad de instancia la misma que debe entenderse como aquel acto mediante el cual una vez agotada la vía administrativa el infractor recurre en tutela jurisdiccional efectiva al órgano jurisdiccional, entendida esta etapa en estricto sensu como pluralidad de instancia para que el juez realice el control del procedimiento administrativo realizado en sede administrativa y pueda eventualmente declarar la nulidad o revocación total o parcial de la decisión administrativa; en este contexto el recurso de apelación en sede administrativa no forma parte, ni deriva de la pluralidad de instancia.

El Tribunal Constitucional en el expediente N.º 7289<sup>68</sup>-2005-AA/TC, referido al debido proceso en reiterada jurisprudencia, ha señalado que esta tiene dos aspectos: el formal referido al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley; y, el material referido

---

<sup>68</sup> F.J.2: “En efecto, su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmersa una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos”

a que se cumplan los criterios mínimos de razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo el Tribunal Constitucional refiriéndose al recurso de apelación en sede administrativa señala que esta deriva de la pluralidad de instancia e implícitamente forma parte del debido proceso; entonces podríamos afirmar que el recurso de apelación en sede administrativa explícitamente no deriva del debido proceso sin embargo implícitamente forma parte del debido proceso

Morón (2017:27) refiriéndose al debido proceso, señala: “Tiene una doble dimensión debido a que es principio y derecho, garantizando en el ámbito administrativo que todo procedimiento se realice respetando los derechos de los administrados, para poder acceder a las acciones que la ley otorgue y a los recursos impugnativos de considerarse sobre cualquier acto administrativo que considere vulneratorio de sus derechos, debiendo obtener de la autoridad una decisión debidamente motivada”. Entonces en el desarrollo de una investigación administrativo disciplinaria sumario en el marco de la LR-DPNP, el debido proceso comprende una serie de derechos que se encuentran interconectados unos a otros, entendidos como una totalidad o una unidad, en consecuencia podemos afirmar que el recurso de apelación implícitamente forma parte del debido proceso.

El profesor Alfaro (2015:391-409) señala que en el caso peruano existe un desorden terminológico: el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema la denominan: “derecho de acceso a los recursos” con sus variantes: “derecho a recurrir” y “recurribilidad de sentencias” entre otras “revisabilidad de los fallos”, “derecho al recurso previsto por la ley”; sin embargo el referido prefiere denominarla: “derecho a la impugnación<sup>69</sup>”. El Tribunal Constitucional N° 10490<sup>70</sup>-2006-AA/TC y N°4235<sup>71</sup>-2010-PHC/TC, ha determinado que el recurso de apelación es una manifestación implícita del derecho a la pluralidad de instancia el cual a su vez, forma parte del derecho fundamental al debido proceso; en sentido contrario al profesor Alfaro concluye que el derecho a la impugnación y la pluralidad de instancia no son el mismo derecho, donde el primero no es el contenido esencial del segundo por tanto el derecho a la impugnación viene a constituir un derecho implícito del debido proceso.

---

<sup>69</sup> Este término alcanza y comprende no solo a los recursos, sino a todo el sistema impugnatorio.

<sup>70</sup> F.J.11: “En segundo lugar, respecto del derecho a la pluralidad de instancia, es evidente que guarda íntima relación con el derecho a los medios impugnatorios (...)”

<sup>71</sup> F.J.8: “(...) en uniforme y reiterada jurisprudencia, que el derecho de acceso a los recursos o a recurrir las resoluciones judiciales, es una manifestación implícita del derecho a la pluralidad de instancia (...) el cual a su vez, forma parte del derecho fundamental al debido proceso (...)”

### **5.3. El procedimiento administrativo disciplinario sumario responde a una necesidad o una discrecionalidad del legislador**

La Policía Nacional, en el ejercicio regular de sus facultades y atendiendo a las necesidades de su organización puede establecer procedimientos diferentes a los señalados en la ley general, sin que esto signifique que se ha vulnerado el derecho del infractor por cuanto la ley especial prima sobre la ley general; el Tribunal Constitucional, en el expediente N.º 2050<sup>72</sup>-2002-AA/TC, ha señalado en doctrina aplicable *mutatis mutandis*<sup>73</sup>, en el ámbito policial y “militar, en el que la subordinación jerárquica y la disciplina constituyen valores primordiales, el procedimiento de carácter disciplinario no puede, por su propia naturaleza, quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidos para los procesos judiciales [comunes], pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina militar” (STC21/81). Por consiguiente con dicha argumentación se justifica que los procedimientos establecidos en la ley especial (LRD-PNP) estos procedimientos diferenciados son válidos siempre y cuando no se restrinjan derecho o garantías constitucionales o infraconstitucionales.

Realizado el análisis correspondiente del procedimiento administrativo disciplinario en la LRD-PNP, el procedimiento para infracciones leves, los procedimientos para infracciones graves y muy graves, tienen como particularidad que son procedimientos breves que obedecen a una dinámica distinta y justificada, ante dicha situación no creemos que esta situación constituya una vulneración al debido proceso; sin embargo refiriéndonos al recurso de apelación en dichos procedimientos administrativo disciplinarios, el legislador por omisión o por política institucional decidió no establecer plazos para la interposición del recurso de apelación ante esta situación teniendo en cuenta el plazo establecido en el TUO-LPAG, este se aplica supletoriamente a la LRD-PNP; entonces en este orden de ideas no resulta coherente que el procedimiento administrativo disciplinario “sumario” obedezca una necesidad institucional y por el contrario más parece obedecer a una discrecionalidad del legislador, que no encuentra sustento y/o justificación que persiga eficacia en el procedimiento administrativo disciplinario al interior de la Policía Nacional del Perú.

---

<sup>72</sup> F.J.5: Tomando en cuenta lo expuesto por el Tribunal Constitucional Español, en doctrina aplicable *mutatis mutandis* en el ámbito policial.

<sup>73</sup> Cambiando lo que se debía cambiar.

Entonces el legislador de la LRD-PNP con la finalidad de viabilizar y hacer más expeditivos el procedimiento disciplinario y que estos no demoren más allá del plazo previsto, ideó un procedimiento administrativo disciplinario sumario en contraposición al procedimiento ordinario; este procedimiento excepcional solamente se aplica para los casos de infracciones muy graves en las que haya “flagrancia” o “confesión corroborada”, el plazo para interponer el recurso de apelación es de cinco días, entonces el problema estriba en lo siguiente:

- Siendo este un procedimiento excepcional, resulta justificado que el plazo para la impugnación se haya reducido respecto del procedimiento ordinario en la LRD-PNP.
- La sanción disciplinaria para el procedimiento administrativo disciplinario sumario es de pase a la situación de disponibilidad o retiro por medida disciplinaria lo que significa el apartamiento temporal o definitivo de la institución policial.
- Se habrá ponderado adecuadamente, que para separar temporalmente o de manera definitiva al infractor en un procedimiento sumario, es la solución a un problema de desprestigio institucional.
- Las decisiones deben tomarse realizando un análisis costo beneficio, entonces ante la vulneración del derecho a la defensa en cuanto al plazo para interponer el recurso de apelación se habría producido una vulneración al debido proceso y por ende en un proceso de control administrativo en sede judicial, existe una alta probabilidad que el juez declare la nulidad o revocación total o parcial de la decisión administrativa.

Podemos concluir que la regulación del procedimiento administrativo disciplinario sumario regulado en la LRD-PNP, no obedece a una necesidad de la institución policial, sino más bien a una discrecionalidad del legislador que a la larga lejos de producir un beneficio puede ocasionar perjuicios al interior de la institución policial, con el perjuicio de recargar el trabajo de los jueces que conocen vía control el procedimiento administrativo a través del proceso contencioso administrativo o acción de amparo interpuesto por el infractor.

#### **5.4. El plazo del recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario vulnera el debido proceso**

Considero que los plazos establecidos en el procedimiento administrativo disciplinario de la LRD-PNP, con relación a los plazos establecidos en el TUO-LPAG del recurso de apelación no vulneran el debido proceso (debido procedimiento) máxime si la propia ley establece que la norma específica prima sobre la norma general, condicionando únicamente de manera imperativa que no se podrán imponer condiciones menos favorables a los infractores que las previstas en el TUO-LPAG.

Entonces el legislador de la LRD-PNP, ideo diferentes procedimientos disciplinarios, al no haber señalado el plazo para interponer el recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario (ordinario) por la comisión de infracción leves, grave o muy grave, supletoriamente se aplica el plazo de quince días establecido en el TUO-LPAG; entonces en contraposición a ello tenemos el procedimiento administrativo disciplinario (sumario) en la que no puede aplicarse supletoriamente el plazo de impugnación del TUO-LPAG por cuanto el plazo para interponer el recurso de apelación es de cinco días.

Conforme a lo señalado en el párrafo precedente, podemos afirmar que frente a un caso que no reviste gravedad (infracción leve); el infractor luego de un debido procedimiento tiene quince días para interponer el recurso de apelación, atendiendo al derecho a la defensa el infractor pueda articular un mejor recurso de apelación ante la autoridad administrativa; sin embargo frente a un caso que reviste mayor gravedad (infracción muy grave) el infractor solamente tiene el plazo de cinco días para ejercer su derecho a la defensa que será materializado en el recurso de apelación; este último plazo evidentemente vulneración el derecho a la defensa y por ende el derecho al debido proceso del infractor, situación que debería ser corregida para proteger los derechos e intereses de los infractores en igualdad de condiciones frente a un recurso de apelación.

## **6. Conclusiones**

El recurso de apelación de la ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (LRD-PNP) respecto de la ley del procedimiento administrativo general (TUO-LPAG), no impone condiciones menos favorables para el administrado (infractor), respecto del procedimiento administrativo disciplinario.

El recurso de apelación en sede administrativa, en estricto sensu no forma parte o deriva de la pluralidad de instancia por cuanto esta última únicamente se concreta cuando se recurre en tutela jurisdiccional efectiva ante el órgano jurisdiccional, en la que el juez realiza el control del procedimiento administrativo para que se anule o revoque total o parcialmente la decisión administrativa, por tanto el recurso de apelación administrativo forma parte implícita del debido proceso.

El recurso de apelación del procedimiento administrativo disciplinario sumario regulado en la Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú no obedece a una necesidad de la institución policial, por cuanto para los otros procedimientos el propio legislador optó por la aplicación supletoria de la ley general sobre la ley especial máxime si el diseño de sus procedimientos disciplinarios aparentemente obedecen a una necesidad institucional; entonces resulta arbitrario y desproporcional haber establecido un plazo para interponer el recurso de apelación en el procedimiento administrativo disciplinario sumario.

El plazo del recurso de apelación del procedimiento administrativo disciplinario sumario y el propio procedimiento regulado en la LRD-PNP resulta ser arbitrario y desproporcional respecto de los otros procedimientos disciplinarios regulados en la ley especial que en esencia no vulnera el debido proceso sin embargo restringe el derecho a la defensa del infractor en sede administrativa, sin embargo en el proceso de control judicial (proceso contencioso administrativo o acción de amparo) la autoridad judicial puede declarar la nulidad o revocación total o parcial de la resolución administrativa que sanciona disciplinariamente al oficial o suboficial de armas o servicio de la Policía Nacional del Perú.

## Referencias

ALFARO, Luis

2011 *“Ficción y realidad en torno a la garantía constitucional de impugnación” Estudio sobre los Medios Impugnatorios en el Proceso Civil.* Lima: Gaceta Jurídica.

ALFARO, Luis

2015 *“El derecho a la impugnación desde las Altas Cortes de Justicia” El Rol de las Altas Cortes y el Derecho a la Impugnación. Ponencias del Quinto Seminario Internacional de Derecho Procesal.* Lima: Multigrafik SAC

CAVANI, Renzo

2018 *“Teoría de los recursos: parte general” Teoría impugnatoria recursos y revisión de la cosa juzgada en el proceso civil.* Lima: Gaceta Jurídica.

CERVANTES, Dante

2016 *“Derecho administrativo disciplinario” Manual de Derecho Administrativo.* Lima: Editorial Rodhas.

CORTEZ, Juan

2012 *“Recursos administrativos en el procedimiento administrativo general” Estudio sobre los Medios Impugnatorios en los Procedimientos Administrativos y Tributarios.* Lima: Gaceta Jurídica.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2017 Ley N.º30714. Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Lima, 28 de diciembre



DIVISION DE ESTUDIOS JURIDICOS DE GACETA JURÍDICA

2018 *Medios impugnatorios en el proceso civil en la jurisprudencia casatoria.* Lima: Gaceta Jurídica.

FRANCISKOVIC, Beatriz

2016 *“La consulta y el recurso de apelación en nuestro ordenamiento jurídico procesal civil: semejanzas y diferencias”* *Gaceta Civil & Procesal Civil.* Tomo 40/Octubre. Lima: Gaceta Jurídica.

GUASTINI, Riccardo

2018 *Filosofía del Derecho Positivo. Manual de teoría del Derecho en el Estado Constitucional.* Lima: Palestra Editores SAC.

LEDESMA, Marianella

2008 *Comentarios al Código Procesal Civil.* Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica.

MALDONADO, Mirko y Martha BRINGAS

2018 *“Los precedentes vinculantes”* *Jurisprudencia vinculante constitucional y administrativa en materia Tributaria Municipal.* Lima: Gaceta Jurídica.

MEZA, Mosi

2014 *Control difuso Administrativo.* Tesis de maestría en Derecho Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2015 *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador.* Lima: MINJUS

MINISTERIO DDE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2017 *Guía práctica sobre el régimen administrativo sancionador*. Lima: MINJUS

MORÓN, Juan

2009 *Los recursos en la Ley del Procedimiento Administrativo General y los procedimientos sectoriales 3*. Lima: Gaceta Jurídica.

MORÓN, Juan

2012 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.

MORÓN, Juan

2018 *El procedimiento administrativo. Criterios de interpretación y aplicación del TC y la Corte Suprema*. Lima: Gaceta Jurídica.

RIOJA, Alexander

2016 *Constitución Política del Perú y su jurisprudencia en nuestro Tribunal Constitucional*. Lima: Jurista editores.

PODER EJECUTIVO

2017 Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS. Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 17 de marzo.

PODER JUDICIAL

2012 Expediente N° 10866-2012/Ica (casación). Sentencia: 30 de octubre de 2015

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2002 Expediente N.º 2050-2002. Acción de Amparo. Sentencia: 16 de abril de 2003.

2003 Expediente N.º 023-2003. Acción de Inconstitucionalidad. Sentencia: 09 de junio de 2004.

- 2003 Expediente N.º 1661-2003. Acción de Amparo. Sentencia: 11 de agosto de 2003.
- 2004 Expediente N.º 1654-2004. Acción de Amparo. Sentencia: 03 de agosto de 2004.
- 2004 Expediente N.º 3741-2004. Acción de Amparo. Sentencia: 14 de noviembre de 2005.
- 2004 Expediente N.º 1803-2004. Acción de Amparo. Sentencia: 25 de agosto de 2004.
- 2004 Expediente N.º 615-2004. Acción de Amparo. Sentencia: 29 de octubre de 2004.
- 2004 Expediente N.º 2192-2004. Acción de Amparo. Sentencia: 09 de febrero 2004
- 2006 Expediente N.º 10490-2006. Acción de Amparo. Sentencia: 12 de noviembre de 2007.
- 2007 Expediente N.º 5807-2007. Acción de Amparo. Sentencia: 12 de diciembre de 2007.
- 2008 Expediente N.º 1243-2008. Habeas Corpus. Sentencia: 01 de septiembre de 2008.
- 2009 Expediente N.º 615-2009. Acción de Amparo. Sentencia: 02 de noviembre 2009
- 2009 Expediente N.º 6136-2009. Acción de Amparo. Sentencia: 06 de abril 2010.
- 2010 Expediente N.º 2098-2010. Acción de Amparo. Sentencia: 22 de junio 2011.
- 2010 Expediente N.º 4235-2010. Habeas Corpus. Sentencia: 11 de agosto de 2011
- 2012 Expediente N.º 4293-2012. Acción de Amparo. Sentencia: 18 de marzo de 2014
- 2013 Expediente N.º 0419-2013. Acción de Amparo. Sentencia: 08 de mayo de 2013
- 2013 Expediente N.º 3433-2013. Acción de Amparo. Sentencia: 18 de marzo de 2014
- 2014 Expediente N.º 4850-2014. Acción de Amparo. Sentencia: 20 de abril 2016