

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

**“La falta de motivación administrativa en el procedimiento de
reconocimiento de promociones económicas en la Policía
Nacional del Perú”**

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en
Derecho Público y Buen Gobierno

Autor:

Gustavo Adolfo Rodrigo Enrique Botetano Coronel

Asesor:

Hugo Andrés León Manco

Lima, 2021



Dedicatoria: El presente trabajo se lo dedico a mi familia y nuestros engreídos en casa. Por estar siempre en los momentos felices y difíciles que nos presenta la vida.



Agradecimiento: a mis amigos de colegio por esa amistad verdadera y a mis excompañeros de trabajo de la Policía Nacional de quienes aprendí que servir y cumplir la ley es valorado para la sociedad.

RESUMEN

El objetivo de la investigación busca explicar que la falta de motivación del acto administrativo en ciertas situaciones puede componer un reconocimiento indebido de derechos y perjuicios económicos al sector que emite el acto. En esta se explicará la problemática de los actos que reconocen el beneficio económico de promoción económica en el sistema administrativo de la Policía Nacional dicho beneficio se reconoce de manera excepcional y es cuando los policías en cumplimiento del deber fallecen o adquieren una discapacidad. La finalidad del beneficio es incrementar la pensión en un tiempo determinado de años tanto en las categorías de suboficiales y oficiales según los topes determinados por ley. Por ello la motivación administrativa es una garantía de todo procedimiento administrativo y permite una estructura sólida del acto. El presente artículo usará un enfoque de dogmática jurídica interáreas aplicando instituciones jurídicas relacionadas a la problemática y explicativa por mostrar las causas y consecuencias que se han generado la falta de motivación administrativa de ciertos actos administrativos del beneficio que han llevado a un reconocimiento indebido a administrados y generando expectativas que el acto administrativo está debidamente motivado. Esta investigación explica las consecuencias de del error en la de motivación en los beneficios de promoción económica.

Palabras Clave: Debida motivación, promoción económica, acto administrativo y error no generar derecho.

Abstract: The objective of the investigation seeks to explain that the lack of motivation of the administrative act in certain situations can generate an undue recognition of rights and economic damages to the sector that issues the act. In this situation, the problem of the administrative acts that recognize the right of economic benefit of economic promotion in the administrative system of the National Police of Peru will be explained, said benefit is recognized in an exceptional way and it is when the policemen in compliance with the duty die or acquire a disability. The purpose of the benefit is to increase the pension over a certain period of years both in the categories of non-commissioned officers and officers according to the limits determined by law. For this reason, the administrative motivation is a guarantee of any administrative procedure and allows a solid structure of the act. This article will use an inter-area legal dogmatic approach applying legal institutions related to the problem and

explanatory by showing the causes and consequences that have generated the lack of administrative motivation of certain administrative acts of the benefit that have led to an undue recognition of administered and generating expectations that the administrative act is duly motivated. This research will explain the consequences of lack of motivation on the benefits of economic promotion.

Key words: Due motivation, economic promotion, administrative act and error not generating right.



ÍNDICE

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN	6
1.- Instituciones Jurídicas en el reconocimiento de promociones económicas.....	7
1.1. La promoción económica y su legislación aplicable.....	7
1.2. Las circunstancias del servicio.....	9
1.3. El área administrativa que reconoce el beneficio de promoción económica.....	12
2.- La falta de motivación administrativa y su incidencia en el beneficio de promoción económica.....	13
2.1.-Causas de la falta de motivación administrativa.....	13
2.2.-La motivación insuficiente.....	16
2.3.- Nulidad administrativa y gestiones administrativas generadas por la motivación aparente.....	17
3.- La importancia de la motivación administrativa en los actos administrativos	19
3.1 La categoría de la motivación administrativa en los actos administrativos.....	19
3.2 Los actos reglados	21
3.3 El rol de la Buena Administración en los actos reglados	22
4.- Conclusiones.....	24
5.- Recomendaciones	25
6.- Bibliografía	26

INTRODUCCIÒN

El presente trabajo se estudiará la problemática del reconocimiento indebido de las promociones económicas con las categorías jurídicas de motivación administrativa, potestades regladas en el marco del principio de buena administración.

Como objetivo a explicar serán las consecuencias por la falta de motivación del acto administrativo. En la primera parte se analizará las instituciones jurídicas del beneficio de promoción económica, legislación administrativa y área administrativa facultada para el reconocimiento del derecho.

El segundo capítulo se explicará la problemática formada por la falta de motivación administrativa en los actos administrativos que fueron reconocidos en vigor de la ley N°25413 y generan consecuencias negativas al sector. Se estudiará la figura del error no genera derechos y otras acciones administrativas relacionadas.

En el capítulo tercero se indicará la importancia de la debida motivación administrativa en la estructura y eficacia de los actos. Los actos reglados y su estricto cumplimiento de acuerdo a ley. También la relevancia de la buena administración y el deber de diligencia en el procedimiento administrativo.

Para culminar, el actual trabajo es del tipo de investigación dogmática jurídica de la norma vigente e inteàreas qué derecho administrativo y normas relacionadas a la Policía Nacional.

1.- Instituciones Jurídicas en el reconocimiento de promociones económicas.

1.1. La promoción económica y su legislación aplicable.

La promoción económica es un beneficio económico que genera una variación o incremento en la pensión de discapacidad del titular y los deudos de acuerdo al orden de prelación determinado por ley. Este derecho categorizado por ley como beneficio, su reconocimiento es de forma excepcional y siempre que las condiciones de término de la carrera tengan relación con la función policial

La cual regula, “la función policial es expresión del poder de policía del Estado, es decir, aquella potestad que el permite adoptar medidas conducentes para asegurar y proteger la seguridad pública” (Donayre, 2018, p. 82).

Esta variación en la pensión no es un ascenso, solo implica recibir la pensión del siguiente grado, las promociones económicas tanto en Oficiales y Suboficiales existen topes económicos para cada uno, el primero hasta Coronel y el segundo hasta Suboficial Técnico de Primera.

Este beneficio opera a la fecha del término del último grado que tuvo y el tiempo de servicios hasta donde llegó el policía es reconocido según los lineamientos de carrera policial. El beneficio incrementa sólo la suma de la pensión, más no el grado hasta donde llegó el titular, este incremento económico será en periodos de 5 años y por cada uno se le reconocerá una promoción del grado inmediato superior hasta el tope de 35 años.

La finalidad de este beneficio excepcional en el primer caso atender las limitaciones generadas por la discapacidad adquirida dentro del servicio del titular que con el pasar del tiempo puede agravar la salud del policía, atender gastos en el tratamiento de esta de acuerdo al tipo de discapacidad.

Es definido como, “beneficio de promoción económica es una forma de retribuir o aliviar, la discapacidad sufrida por los miembros de las FF.AA. y la PNP en el cumplimiento de sus funciones” (Defensoría del Pueblo, 2000, p.7).

En el segundo caso busca atender las necesidades de los deudos del titular de acuerdo al orden de prelación determinado por ley. Como también solventar en la economía familiar de los deudos del titular fallecido en cumplimiento del deber.

Se otorga si, “fallece en acto, con ocasión o como consecuencia del servicio, personal pierde la vida en la circunstancias” (Decreto Supremo N°009-DE-CCFA, 1987, art. 28).

Como primera normativa que reguló este beneficio comenzó a aplicarse el 28 de noviembre de 1985, la Ley N°24373 que es de aplicación al personal militar y policial. Y señala el reconocimiento de este y los supuestos en los que aplica pero solo regulaba en la categoría de oficiales y su tope era la promoción económica de Coronel.

Posteriormente el 31 de diciembre de 1986, entró en vigencia el Decreto Supremo N°003-86-CCFFAA reglamento de esta ley y mantenía la consideración para oficiales pero agregó el beneficio en suboficiales.

En este caso; “la pensión máxima para Oficiales será la equivalente al grado de Coronel” (Decreto Supremo N°003-86-CCFFAA, 1986, art. 7).

En comienzo la, “pensión máxima para el personal Subalterno será la correspondiente al máximo grado que se alcance” (Decreto Supremo N°003-86-CCFFAA, 1986, art. 8).

Después el 12 noviembre de 1991 entró en vigencia el Decreto Legislativo N°737 que modificó la norma, incluyendo dentro de los supuestos para el reconocimiento del beneficio haber participado en funciones relacionadas en contra del terrorismo y narcotráfico.

En la actualidad en el caso de oficiales la promoción económica máxima se ha mantenido desde que entró en vigencia la ley N°24373 y su reglamento. Pero el caso de suboficiales en un comienzo la norma era genérica porque no establecía un tope en la promoción, solo mencionaba hasta llegar a los máximos grados que puede ser suboficial brigadier y superior.

Pero el 10 de marzo del año 1992 la norma es modificada para aclarar ciertos puntos sobre bonificaciones y otros beneficios del personal militar y policial. Dentro de los cuales está el beneficio de promoción económica y se modifica por la ley N°25413 que establece el tope en la promoción económica de suboficiales es suboficial técnico de primera.

El nuevo tope, “para suboficiales y personal del servicio militar obligatorio, hasta el grado de Técnico de Primera” (Ley N°25413, 1992, art. 2).

Durante los siguientes años la normativa se mantuvo pero en el año 2012, entró en vigencia con fecha 09 de diciembre el Decreto Legislativo N° 1132 que derogó una buena cantidad de normas que regulan los beneficios y bonificaciones en la policía y fuerzas armadas.

Pero no modificó y tampoco derogó las normas aplicables al beneficio, entendiéndose que los actos administrativos reconocidos antes de esta norma se mantienen válidos y su legislación se encuentra vigente.

1.2. Las circunstancias del servicio.

El sector de la policía tiene autonomía administrativa dentro de su sistema administrativo y su objetivo es resguardar el orden interno y la seguridad ciudadana. Al ser parte del sector público podemos catalogarla como una administración pública y su actuación en el marco del Derecho Público.

Sobre la normativa policial, “se desenvuelve en el contexto de las ciencias jurídicas y contiene las mismas normas del Derecho Público” (Hinostroza, 2003, p. 32).

El Derecho Policial es, “al conjunto de normas constitucionales que permite la regulación de la libertad y derechos individuales con el objeto de mantener el orden público, y asegurar la paz y tranquilidad del ciudadano para lograr su desarrollo” (Hinostroza, 2003, p. 39).

Las circunstancias del servicio son formas excepcionales y circunstanciales del término de la carrera policial. En el caso de las causales tradicionales en la práctica se materializan en una resolución administrativa indicando la fecha que cumplió con la causal y no es un

procedimiento complejo. Esta labor está a cargo de su tramitación de oficio por la División de Altas y Bajas de la PNP, las causales son las siguientes y previstas en el D.L 1149:

- Límite de edad en el grado: todos los grados en la policía tiene una edad máxima en la que pueden laborar, entonces si está próximo a cumplir la edad indicada en la ley. Se inicia de oficio su pase a retiro, indicando en qué fecha cumplirá la edad y se le notificará con la resolución respectiva.
- Tiempo de servicios reales o imperio de la ley: esta causal se aplica llegando al tope máximo de años prestados de 40 años. Esto implica que el personal policial si llega a ese tiempo automáticamente será su pase a retiro y la resolución administrativa tendrá efectos con eficacia anticipada.
- Renovación de cuadros: es un pase a retiro en base a un criterio técnico de reorganización interna que se calcula al número de vacantes. Con el fin de actualizar el escalafón institucional.
- Medida disciplinaria: en esta abarcan dos supuestos especiales que son por sanción disciplinaria que consiste por haber infringido una causal muy grave de la ley del régimen disciplinario. Como segunda por insuficiencia disciplinaria por tener una nota de disciplina anual baja de 52 puntos.
- Sentencia judicial condenatoria: esta ocurre en el escenario de existir una sentencia condenatoria firme cuya pena exceda más de 2 años. La administración emite la resolución de retiro en base al contenido de la sentencia penal y notifica al administrado.

Pero las circunstancias del servicio son causales de término de la carrera policial excepcionales debido a que su calificación depende un análisis de una comisión que estudiará la documentación administrativa y médica del policía para calificar si los hechos se relacionan con el servicio policial.

La Comisión encargada de calificar las circunstancias del servicio es denominado consejo de investigación la cual emite un solo pronunciamiento en base al expediente administrativo cuyo contenido es información médica y de la situación laboral del policía.

Son, “órganos de carácter temporal o permanente, competentes para estudiar, evaluar y emitir opinión (...); así como, emitir un pronunciamiento sobre la relación existente entre el fallecimiento o invalidez del personal” (Decreto Supremo N°016-2013-IN, 2013, art. 55).

La designación del consejo de investigación es por resolución administrativa en donde se nombran a los miembros titulares y suplentes. Y su pronunciamiento sobre si el policía quedó inválido o falleció dentro de estas circunstancias del servicio es mediante un acta, la cual posteriormente será parte de la resolución de término de la carrera, que emitirá el área de recursos humanos de la Policía Nacional.

Estas se clasifican en cinco, las cuales están reguladas también por el D.L 1149 y son de aplicación si el fallecimiento del titular o la adquisición una discapacidad se relaciona con el servicio:

- Acción de armas: se configura cuando el personal policial se encuentra en un enfrentamiento armado.
- Acto de servicio: es cuando el personal ejerce funciones policiales bajo una orden superior e incluso de vacaciones o licencia.
- Consecuencia del servicio: Es cuando un hecho relacionado al servicio policial genera efectos negativos en la salud o produce su posterior fallecimiento.
- Ocasión del servicio: Cuando el hecho relacionado al servicio policial produce una lesión que impida seguir cumpliendo sus funciones.
- Acto ajeno al servicio: Hecho que no se relaciona con el servicio.

Las circunstancias que determinan el acceso al beneficio económico de promoción económica se otorga solo en cuatro y no aplica en acto ajeno al servicio. Por lo cual el análisis y la interpretación del consejo de investigación tienen un rol fundamental para el reconocimiento del beneficio; por tanto esta labor tiene que desarrollarse en base a criterios objetivos determinados por ley junto con la documentación administrativa para emitir el pronunciamiento.

1.3. El área administrativa que reconoce el beneficio de promoción económica.

Dentro del sistema administrativo de la Policía una vez culminado el procedimiento de oficio por el consejo de investigación que determinó la circunstancia del servicio. El respectivo expediente es derivado al área administrativa conocida como la División de Pensiones para iniciar otro procedimiento de oficio pero ahora relacionado al reconocimiento del beneficio de promoción económica que culmina con el respectivo acto administrativo.

Es relevante, “la función administrativa tiene relación directa con los particulares en general, de tal manera que las actividades que desempeña la Administración Pública los afectan directamente” (Guzmán, 2020, p. 36).

La competencia administrativa de esta área es regulada por el Decreto Supremo N°026-2017-IN, norma que especifica todas las competencias de las áreas del sistema administrativo de la policía. Y complementada por las resoluciones N°66-2017-SECEJE-PNP/SEC del 02 mayo del 2017 y N°100-2017-SECEJE-PNP/SEC del 03 junio de 2017, por lo cual esta facultad administrativa se debe cumplir según la ley.

Las entidades públicas, “están sujetas a las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), las personas que ejercen función administrativa (de modo directo o indirecto)” (Moròn, 2019, p. 31).

Este beneficio se reconoce por, “la declaración unilateral de voluntad que realiza una entidad pública para regular, modificar, crear o extinguir una situación jurídica de un administrado” (Pacori, 2020, p. 131).

Esta labor ejercida por esta área administrativa es importante porque reconoce varios derechos al administrado en la situación de retiro y relacionados al derecho a la pensión en el sector policial.

Por lo tanto los actos que se emiten son actos reglados, la administración en la interpretación jurídica de estos solo debe reconocer el derecho si se adecua al supuesto en la norma.

Con lo explicado en este primer capítulo, uno se hace la pregunta ¿Cuál es la problemática en este artículo académico? y ¿Los actos administrativos de promociones económicas si están debidamente motivados?

La problemática de la falta de motivación administrativa de este beneficio no se presenta en los actos emitidos en la vigencia de la norma del Decreto Legislativo 1132, sino referido a los actos administrativos que reconocieron el beneficio en vigencia de la ley N°25413 desde el año 1992 pero se presenta aplicación de un supuesto derogado de la ley N°24373 en las promociones económicas de suboficiales en reconocimiento de los deudos del titular.

En consecuencia esta falta motivación genera un desorden jurídico al reconocer derechos con falta de proporcionalidad y se materialice la figura jurídica del error no genera derechos, que consiste que el administrado no puede alegar un derecho por error de la administración. Con ello además de otras acciones administrativas o judiciales para dejar sin efecto tal acto lo cual genera un manejo innecesario de tiempo y recursos por ese acto mal motivado.

2.- La falta de motivación administrativa y su incidencia en el beneficio de promoción económica.

2.1.-Causas de la falta de motivación administrativa

El trabajo de interpretación y de elaboración del contenido del acto administrativo es realizado por el personal administrativo contratado o de carrera del sector. Cada área administrativa tiene una estructura diferente y cumple funciones en arreglo a legislación pertinente, en el actual caso las funciones están detalladas en el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional.

Un primer problema con que lidia toda área administrativa de la Policía, es la permanencia del personal, debido a que a comienzos de todo año hay cambios de personal y durante las fechas de festividades, las cuales a nivel nacional es motivo que gran parte del personal salga a prestar apoyo, lo cual genera retrasos de los expedientes.

Pero la situación que crea la falta de motivación administrativa en estos actos; es la mala aplicación de la norma por la falta preparación jurídica. Sobre esta, gran parte del personal que labora en la Policía Nacional es de la categoría de armas, es decir realiza trabajo en temas

operacionales, seguridad ciudadana e investigación criminal pero tiene conocimientos básicos en gestión administrativa y puede ser asignado a cualquier dependencia policial o administrativa; cabe recalcar que hay personal policial asimilado de la especialidad de abogado y también personal que culmino su carrera de derecho con título de abogado, pero no es un gran porcentaje con el que se da abasto a nivel nacional.

Esta falta de preparación jurídica por un gran parte del sector, genera una mala aplicación de la norma y un posterior vicio de falta de motivación administrativa; va a producir perjuicios tanto a la administración y al administrado por un acto mal motivado.

Pero mala aplicación de la norma tiene como consecuencia, la falta de motivación administrativa se exhibe en los actos que se emitieron en vigencia de la ley N°25413 desde el 10 marzo de 1992 norma vigente en la actualidad y contenido de algunos actos se presente de forma posterior con la falta de motivación administrativa en aplicar un supuesto derogado de la ley N°24373 en las promociones económicas de suboficiales en reconocimiento de los deudos del titular.

Esta mala aplicación de la norma es una inacción de la administración en la declaración del beneficio, al no haber precedentes administrativos o criterios vinculantes relacionados al beneficio. La administración por medio de sus funcionarios debe ser diligente en la disquisición de la norma, teniendo acceso por internet al Peruano y SPIJ se puede verificar la vigencia de la norma actual. En esta problemática hay un actuar negligente en la funciones del personal administrativo en el reconocimiento del beneficio.

La problemática se caracteriza por la falta de proporcionalidad entre la fecha que generó el derecho y supuesto establecido en la norma. Estos actos administrativos la fecha del fallecimiento del titular, que es el hecho generador del derecho es después del año 1992 y no aplica tope legal vigente del beneficio que sería el grado de suboficial técnico de primera de la ley N°25413; en su lugar reconoce promociones económicas superiores al tope legal vigente que son los grado suboficial superior o suboficial brigadier; el cual es un supuesto legal derogado ley N°24373 y no está vigente.

Entonces aplicar un supuesto derogado en un acto hace que éste adolezca de un vicio de nulidad en el supuesto de un defecto de la validez. Esto demuestra una omisión de deberes por parte del sector al no respetar el principio de legalidad y más aún si se reconocen derechos de administrados.

Por lo cual tenemos una problemática de motivación insuficiente en estos actos, porque al argumentar el contenido del beneficio los elementos de hecho y derecho son vagos como desproporcionales, al aplicar un supuesto inexistente de una norma derogada y causa contradicción en la validez del acto, lo cual atenta la seguridad jurídica y efectividad en la labor de la administración pública.

Como ejemplos relacionados a la problemática de esta mala aplicación de la norma, tenemos la Resolución Directoral N° 5350-2013-DIRPEN-PNP de fecha 16 de agosto del 2013 donde el titular falleció con el grado ST2 PNP ocurrió el 25 de julio del 1995, entonces la norma que se debería aplicar es la ley N°25413 vigente desde 10 de marzo del año 1992. Pero tanto en la parte argumentativa y resolutoria del acto administrativo aplica el supuesto derogado de la ley N° 24373.

Como segundo ejemplo tenemos la resolución directoral N° 7526-2015-DIRPEN-PNP de fecha 07 de setiembre del 2015 donde el titular falleció en la fecha 25 de julio de 1995 con el grado de S1 PNP donde se repite este tipo de motivación insuficiente aplicando el supuesto derogado de la ley N° 24373.

Incluso después de la reorganización de ciertas áreas administrativas durante el año 2017, el área de pensiones de la Policía Nacional paso de ser Dirección a División por lo cual sus resoluciones que emiten ahora son resoluciones jefaturales y se establecieron facultades administrativas específicas.

Pero esta reorganización no solucionó esta motivación y tenemos la resolución jefatural N° 6477-2019- DIRPEN de fecha 06 agosto del 2019 donde el titular falleció el 22 de diciembre del 1992 con el grado ST3 PNP, continúa aplicando el supuesto derogado de la ley N° 24373 y no respeta la vigencia de la ley N°25413.

Estas resoluciones administrativas son desproporcionadas y también se presencia la mala aplicación de la norma, las cuales en su contenido no rectifican o se pronuncia sobre la nulidad de está errónea interpretación de la norma y aplican sin ninguna observación el supuesto derogado de la ley N° 24373.

2.2.-La motivación insuficiente

Hay diferente tipos de falta de motivación administrativa y la que se presenta en estos actos es la motivación aparente por su contenido contradictorio al reconocer derechos aplicando un supuesto derogado y la carente razonabilidad en la decisión del órgano que emitió el acto administrativo del beneficio económico.

Como indica Bustamante (como se cita en Guzmán, 2020), “se denomina motivación aparente, puesto que no presenta todos los elementos fácticos y jurídicos que justificarían de manera razonable la decisión o que permitan verificar la razonabilidad de la misma” (p. 447).

Esta motivación aparente de la promoción económica genera contradicciones en los actos administrativos que tratan el beneficio y tenemos el vicio administrativo en la estructura de validez del acto. Esta contradicción se centra en el dispositivo normativo que se aplica al reconocer el beneficio porque lo normal en todo acto administrativo es que reconozca un derecho con la norma vigente.

En este caso se debe aplicar la ley N°25413 vigente desde 10 de marzo del año 1992 y por lógica jurídica se entiende que al momento de reconocer el beneficio el tope vigente indicado en la norma en suboficiales es el grado se suboficial técnico de primera. Pero no ocurre y se continúa aplicando un supuesto derogado de la ley N° 24373 que consiste en reconocer promociones económicas de los grados de suboficial brigadier y suboficial superior que no es tope legal vigentes en la norma.

El contenido de esta , “motivación aparente, existe la obligación de declarar su nulidad, según lo previsto en el artículo 10º de la LPAG, el cual incluye entre las causales de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez” (Cajan, 2020, p. 22).

Este contradicción por la, “motivación aparente o falsa motivación, empero, se puede advertir que, en determinados pronunciamientos, se ha determinado que concurre este vicio cuando existen fundamentos incongruentes, o una ilación argumentativa incoherente” (Calatayud & Neyra, 2020, p. 38).

2.3.- Nulidad administrativa y gestiones administrativas generadas por la motivación aparente.

Con lo explicado estamos ante un vicio de los requisitos del acto administrativo, entonces el remedio jurídico a aplicar es la nulidad administrativa, que busca dejar sin efecto un acto contrario al ordenamiento por vulnerar la ley o por tener un vicio en sus requisitos.

Se presenta, “la nulidad del acto administrativo es consecuencia de un vicio en los elementos constitutivos del acto” (Guzmán, 2020, p. 463).

La nulidad es un tema que, “incide en el tema capital de la juricidad de los actos estatales” (Soto, 2016, p. 12).

Entonces la administración al detectar estos actos viciados inicia el proceso judicial contra el acto administrativo que reconoció el beneficio de promoción económica y la recuperación de montos pagados indebidamente al administrado que se le reconoció el beneficio aplicando de forma errónea la norma.

Pero una dificultad con la que se encuentra la administración es que algunos de estos actos ya están fuera del plazo de la nulidad por la vía administrativa y quedan firmes; por lo cual solo procede la nulidad por la vía judicial que se denomina proceso de lesividad el cual busca dejar sin efecto los propios actos de la administración pública.

Este tipo de, “proceso contencioso administrativo de lesividad en el cual el Estado demanda la nulidad de los actos administrativos que ha emitido” (Pacori, 2020, p.781).

Como fundamento de derecho de la demanda se ampara en la figura del error no genera derecho. Que consiste que los administrados no pueden alegar derechos por un error de la administración, debido a que estos son contrarios al sistema porque vulneran principios.

Esta omisión del, “error de derecho su provocación es un acto ilegal, por cuanto que impide que el contenido del acto de acomode al ordenamiento jurídico” (Socias, 2002, p. 206).

En nuestro sistema legal se han emitido sentencias de esta situación irregular de la administración sobre aplicar derechos o beneficios que no corresponden y se presenta la categoría jurídica del error no genera derecho. La cual consiste que el ordenamiento jurídico no puede avalar o validar derechos que no cumplen con la ley y más aún actos emitidos por la administración que reconocen derechos relacionados a circunstancias excepcionales.

Es figura que es, “el error en el que ha incurrido la Administración al calificar y otorgar la pensión se renueva en cada oportunidad de pago, (...), debiendo tenerse en cuenta, por otro lado, que el error no genera derecho” (Expediente N.º02677-2016-PA/TC, 2016).

Entonces estos actos administrativos no son justificables o amparables porque, “considera que la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que esos hayan sido obtenido conforme a Ley, toda vez que el error no genera derecho” (Expediente N.º1254-2004-AA/TC, 2004).

Como segundo requerimiento de la administración se enfoca en la pretensión del pago indebido de sumas de dinero del beneficio, pagos generados por la resolución con motivación insuficiente contraria a ley.

Otorgar indebidamente derechos es, “poner en riesgo el equilibrio económico del régimen y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social” (Expediente N.º03059-2011-PA/TC, 2011).

El pago de dinero indebido de fondos públicos, “se configura un pago indebido, un pago falto de equidad y, por tanto, contrario a la justicia; el cual se convierte en causa eficiente del derecho a exigir y la obligación de restituir lo ilegalmente pagado” (Osterling & Castillo, 2008, p. 623).

Las consecuencias explicadas se pudieron evitar si el acto administrativo que dio la razón al beneficio económico hubiera estado debidamente motivado; la motivación insuficiente en el presente caso afecta al administrado y la administración pública; el primero va tener que devolver lo pagado indebidamente lo cual conlleva acciones judiciales para recuperar lo indebidamente pagado y dejar sin efecto el acto que reconoció el beneficio.

En el asunto de la administración el uso de recursos económicos, trabajo de personal y tiempo en las labores legales relacionadas para recuperar y dejar sin efecto el beneficio indebidamente reconocido por el actuar negligente en la interpretación de la eficacia de la norma.

3.- La importancia de la motivación administrativa en los actos administrativos

3.1 La categoría de la motivación administrativa en los actos administrativos.

La motivación es un elemento importante en los actos administrativos porque permite la certeza y la claridad del derecho reconocido, como la situación jurídica que va afectar al administrado por esta manifestación de la administración.

Se entiende que un acto está motivado si su contenido es coherente, argumentado y los hechos se relacionan con la norma vigente. Lo cual permite la plena ejecución de sus efectos en base a su contenido y materia.

El objetivo de, “la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí mismo, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada” (Expediente N°4228-2005-PHC/TC, 2005).

Por lo cual la motivación se presenta también si la interpretación y los actos procedimentales que son contenido del acto, se generaron dentro de un actuar diligente de acuerdo a sus funciones del personal del estado e informado sobre la importancia del derecho. Si se emite un acto en el marco de la potestad reglada sin cumplir con la motivación se pueden presentar reconocimientos indebidos derechos o situaciones ilegales que atentaría contra el ordenamiento jurídico.

Se busca, “decisiones que no lo vulneren, pero quiere también que la administración adopte buenas decisiones, que administre bien, con calidad, en definitiva que, cuando decida, lo haga para servir de la mejor manera posible a los intereses generales” (Ponce, 2014, p. 86).

En el caso del beneficio de promoción económica es relevante la motivación porque la finalidad del beneficio es incrementar la pensión de un número de determinado años, por ello el contenido del acto debe argumentar cómo se dio origen al derecho, la norma aplicable y los montos económicos según la categoría del policía. Este beneficio va incrementar la pensión que es un derecho fundamental en nuestro sistema, por ello el acto debe cumplir en forma estricta la motivación por afectar un derecho constitucional y no son amparables motivaciones insuficientes o contradictorias.

Esta garantía permite conocer las, “razones que llevaron al juzgador a tomar su decisión, para que de esta manera la persona que se encuentra bajo un proceso administrativo o judicial pueda hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos y garantías” (Espinoza, 2019, p. 44).

Se vulnera cuando, “adolezca de oscuridad, ambigüedad, vaguedad, contradicción o insuficiencia, pues la debida motivación permite al administrado conocer de manera cabal y transparente los hechos analizados y el análisis lógico y jurídico efectuado al momento de emitir un acto administrativo” (Leòn, 2015, p. 319).

Una falta de motivación, “no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto” (Expediente N°04200-2011-PA/TC, 2011).

3.2 Los actos reglados

Todo ciudadano durante su vida puede ser titular de derechos dentro del ámbito privado o público, en el escenario público este si es titular de un derecho no reconocido lo puede solicitar ante la administración. La forma de solicitarlo es iniciando un procedimiento donde adquiere la calidad de administrado y la administración debe atender lo solicitado por éste; la administración analizando el contenido de su petición encaja con la norma vigente.

Esa forma de reconocimiento es el acto administrativo y este acto de efecto individual se aplica al administrado, se le puede reconocer un derecho económico o la facultad de ejercer un derecho ya existente. La entidad que reconoce el derecho debe tener facultades por ley y competencia administrativa de acuerdo a la materia.

Sobre, “los actos administrativos no producen efectos generales y abstractos, sino más bien operan en una situación concreta, como establece la norma” (Guzmán, 2020, p. 430).

El propósito del, “el acto administrativo, en miras a la consecución de un objeto determinado a través de una finalidad de interés público” (Cassagne, 2013, p. 181).

El beneficio de promoción económica se reconoce por una potestad reglada, que significa que el actuar de la administración debe estar dentro de los parámetros de la ley. La labor de la administración al dictaminar o emitir el informe legal debe verificar si el administrado se encuentra dentro de los supuestos de la ley por lo cual se debe verificar en el expediente administrativo la fechas, hechos y circunstancias en las que se encuentra el administrado para reconocer su derecho.

El acto que reconoce el beneficio es un acto reglado, el análisis jurídico sólo debe ceñirse si los hechos y las fechas encajan con el supuesto de la ley N° 25413, no dando lugar a otras interpretaciones

Estas, “facultades regladas y predeterminadas de la Administración Pública. Ello se encuentra corroborado inclusive por la propia jurisprudencia peruana, que ha señalado claramente que una decisión administrativa no puede responder a criterios absolutamente discrecionales” (Gúzman, 2013, p. 44).

Es tipo de acto, “es preciso tomar en cuenta la naturaleza reglada del accionar administrativo, la misma que genera un marco de acción más limitado respecto de la entidad que el que poseen en general los órganos jurisdiccionales” (Gúzman, 2013, p. 44).

La potestad en el reconocimiento de promociones económicas es una facultad reglada porque que antes de emitir el acto administrativo que reconoce el beneficio ya se comprobó que la circunstancia del servicio se relaciona con el servicio y el marco de actuación está indicado en el supuesto de la ley N° 25413. No dando lugar a otras interpretaciones diferentes a la establecida en la ley.

3.3 El rol de la Buena Administración en los actos reglados

La buena administración es un principio que deriva del buen gobierno enfocado en la actuación de la administración. Es del tipo procedimental y busca que la actuación realizada por sus funcionario o servidores públicos sea diligente en el contenido e información, porque está de por medio derechos reconocidos en un procedimiento e importantes para los administrados.

Se manifiesta, “dicho principio quiere poner en evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general” (Expediente N.º 2235-2004-AA/TC, 2004).

El rol del, “principio de buena administración, que conlleva para la institución competente la obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate” (Sentencia del Tribunal de Justicia C-505/09 P, 2012).

Entonces la buena administración se aplica en los actos reglados debido a que estos inciden en los administrados. Motivo por el cual el principio establece estándares de actuación a la administración y estos deben ser cumplidos por los servidores y funcionarios públicos que intervienen en la emisión del acto durante el procedimiento administrativo.

El principio de buena administración tiene como rol el correcto actuar y el manejo del procedimiento, se centra en el actuar de la función pública desde la perspectiva procedimental.

Este rol se materializa cuando se respetan los plazos, etapas y la motivación de sus actuaciones dentro del derecho público, que son los actos reglados cuando cumplen los estándares legales y la debida motivación al ser emitidos. La buena administración se refleja en actuaciones realizadas antes de culminar el acto administrativo, al instaurar un deber de diligencia en la actuación de las personas que laboran en las áreas administrativas.

Además implica que estos deben pronunciarse sobre el derecho con criterios objetivos y de manera informada sobre qué leyes, reglamentos o directivas se relacionan con lo solicitado.

Este deber implica, “un servicio diligente y eficiente, acorde a sus necesidades y a tono con el interés general” (Maldonado& Bringas, 2020, p. 39).

Hay que resaltar la importancia del deber de diligencia del principio se materializa cuando funcionarios y servidores públicos actúan de manera de manera informada sobre las normas pertinentes en el reconocimiento de derechos en el sector público.

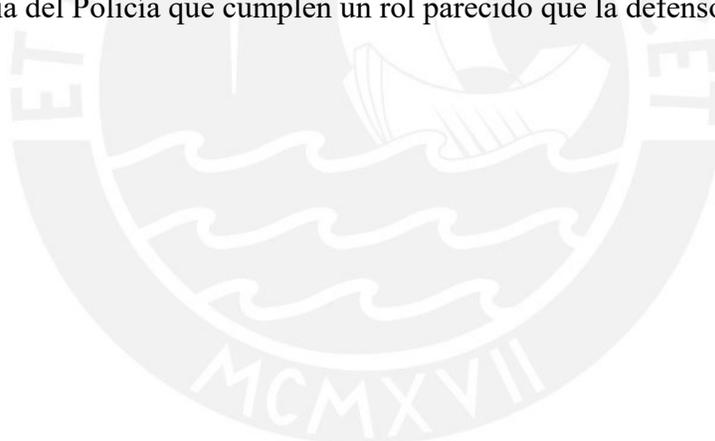
La importancia, “principio de buena administración, que conlleva para la institución competente la obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate” (Sentencia del Tribunal de Justicia C-505/09 P, 2012). Entonces la falta criterios en el reconocimiento de promociones económicas la Policía Nacional debe garantizar y fiscalizar este deber diligencia en el personal que labora en el procedimiento del beneficio para evitar el otorgamiento de beneficios con normas no vigentes.

4.- Conclusiones

- a) La Policía Nacional cuenta con la legislación pertinente al reconocer el beneficio de promoción económica aplicando la ley 25413 vigente desde marzo de 1992, en el caso de suboficiales hasta el tope del grado suboficial técnico de primera; pero hay situaciones que por una mala aplicación de la norma se aplica un supuesto derogado de la ley N° ley N°24373, que implica reconocer promociones económicas con el grado de suboficial superior o suboficial brigadier, dichos topes legas no están vigente desde la modificación de la norma anterior mencionada.
- b) La promoción económica es un beneficio económico que concibe una variación en la pensión de discapacidad del titular y los deudos de acuerdo al orden de prelación determinado por ley; siempre que los hechos se relacionen con las circunstancias del servicio y sean determinadas por el consejo de investigación de acuerdo al Decreto Legislativo N°1149.
- c) La mala aplicación de la ley en el beneficio de promoción económica, se debe al descuido en la preparación jurídica del personal policial que trabaja en las áreas administrativas donde se efectúa el reconocimiento del beneficio; lo cual posteriormente genera una motivación insuficiente por contenido contradictorio, desproporcional y carente razonabilidad al aplicar un supuesto derogado de una norma no vigente. Como consecuencias posteriores el administrado va tener que devolver lo pagado indebidamente por acciones judiciales y la administración el uso de recursos económicos, trabajo de personal y tiempo en las labores legales para dejar sin efecto el beneficio indebidamente reconocido por el actuar negligente en la interpretación.
- d) La motivación administrativa es una garantía del principio de buena administración porque garantiza un acto motivado por su contenido coherente, argumentado y los hechos se relacionan con la norma vigente. También deja claro que hubo un actuar diligente de la administración en el reconocimiento del beneficio; tratándose de actos reglados respetan los norma vigente y la legislación.

5.- Recomendaciones

- Se recomienda que instituciones que cumplen con el rol de velar, por el correcto actuar de la administración pública tomen conocimiento del presente caso a fin de emitir pronunciamientos de acuerdo a su legislación aplicable, a fin que se respete la garantía de la debida motivación y el actuar diligente en el sistema administrativo de la Policía Nacional.
- En el presente caso, entes del sector público que cumplen una función relacionada a la buena administración tenemos primero el organismo constitucional autónomo conocido como la Defensoría del Pueblo, que hace seguimiento a problemáticas en el sector público y emite pronunciamientos defensoriales sobre estas. También tenemos al órgano especializado perteneciente al sector interior con denominación de Defensoría del Policía que cumplen un rol parecido que la defensoría del pueblo.



6.- Bibliografía

- Cajan Medina, S. G. (2020). *Informe Jurídico de Expediente Administrativo N° 182-2011/CCD* (Trabajo académico para optar el título profesional de abogado, Universidad de San Martín de Porres). Recuperado de <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/8161>.
- Cassagne, J. C. (2013). *El Acto administrativo, Teoría y Régimen Jurídico*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis Obras Jurídicas.
- Calatayud G. F., y Neyra J. L. (2020). *Motivación aparente en las disposiciones de archivo y vulneración a la debida motivación en la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Arequipa, 2018* (Tesis de Título profesional de abogado, Universidad Tecnológica del Perú). Recuperado de <https://repositorio.utp.edu.pe/handle/20.500.12867/3589>.
- Defensoria del Pueblo . (2000). *Informe Defensorial N°49, El otorgamiento de la asignación de combustible al personal subalterno de la policía nacional del Perú con discapacidad total y permanente*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/defensoria-del-pueblo/informes-publicaciones/1060168-informe-defensorial-n-49>.
- Donayre Montesinos, C. (2018). *Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú*. Fondo. [versión Adobe PDF]. Recuperado de https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170688/31%20Fuerzas%20Armadas%20y%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR3u-91hzOUYYi5jQ-wAVGb4kqo-_jemF36fHL2g9bc6KF7fIJoRyG8KpIU.
- Espinoza Ruiz, R. S. (2019). *Las garantías constitucionales y el derecho a la motivación en los actos administrativos* (Tesis de licenciatura, Universidad de Ambato, Ecuador). Recuperado de <https://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/29675>.
- Expediente N.º 1254-2004-AA/TC. (2004). Tribunal Constitucional. *Josè Edin Rojas Guerra vs Banco de la Nación*. Lima, Perú.
- Expediente N.º02677-2016-PA/TC. (2016). Tribunal Constitucional. *Caso Ladislao Carrillo Espejo vs ONP*. Lima, Perú.
- Expediente N.º03059-2011-PA/TC. (2011). Tribunal Constitucional. *Caso Zenaida Vizarrata Peña vs ONP*. Ica, Perú.
- Expediente N.º 2235-2004-AA/TC. (2004). Tribunal Constitucional. *Grimaldo Saturdino Chong Vasquez*. Perú.
- Expediente N°04200-2011-PA/TC. (2011). Tribunal Constitucional. *Juan Carlos Callegari Herazo vs Ministerio de Defensa*. Lima , Perú.

- Expediente N°4228-2005-PHC/TC. (2005). Tribunal Constitucional. *Caso Gustavo Adolfo La Torre Gálvez*. Huànuco, Perú.
- Guzmán Napurì, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General*, (Vol. I) Lima: Instituto Pacífico.
- Guzmán Napurì, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Instituto Pacífico.
- Hinostroza Rodríguez, G. (2003). *Introducción al Derecho Policial*. Lima: Policía Nacional del Perú.
- Leòn Luna, L. (2015). ¡Exigo una explicación"... La Importancia de la Motivación del Acto Administrativo. *Revista Derecho & Sociedad*,(45), pp.315-319. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/15249>.
- Maldonado Meléndez, M. A., & Bringas Gómez, M. A. (2020). *La integridad, El buen Gobierno y la Buena Administración en las Contrataciones Pùblicas*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Moròn Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general, Tomo I* (14 ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Osterling Parodi, F., & Castillo Freyre, M. (2008). *Compendio de Derecho de las Obligaciones*. Lima, Perú: Editorial Palestra.
- Pacori Cari, J. M. (2020). *Manual operativo del procedimiento administrativo general*. Lima: Editorial Ubilex.
- Ponce, J. (2014). El derecho a la buena administración y la calidad de las decisiones administrativas. En A. Castro, *Buen Gobierno y derechos humanos, Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú* (pp. 85-119). Recuperado de <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110666>.
- Puelles, J. D. (16 Octubre,2020). Porque motivar no es solo describir: La importancia de una adecuada motivación de las resoluciones judiciales [Mensaje de Blog]. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2020/10/16/porque-motivar-no-es-solo-describir-la-importancia-de-una-adeuada-motivacion-de-las-resoluciones-judiciales/>.
- Sentencia del Tribunal de Justicia C-505/09 P. (29 de marzo de 2012). Estonia v Comisión Europea. Unión Europea.
- Socias Camacho, J. M. (2002). Error Material, Error de Hecho y Error de Derechos. Concepto y Mecanismo de corrección. *Revista de Administración Pùblica*, N°157, pp. 157-214. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=155&IDA=24419>.

Soto Kloss, E. (2016). La nulidad de derecho público en el derecho chilena. *Revista de Derecho Público*,(47/48), pp. 11-25. doi:10.5354/0719-5249.2016.43560.

