

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno**

**con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

**“Los problemas de los procedimientos administrativos disciplinarios en  
Inspectoría General PNP de Lima Metropolitana durante el año 2014”**

**AUTOR**

**Hugo Miguel Arescurenaga Inchaústegui**

**ASESOR**

**Frank Renato Casas Sulca**

**LIMA - PERÚ**

**2016**



## RESUMEN

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1150, Inspectoría General de la PNP tiene como función salvaguardar los bienes jurídicos de la Policía Nacional del Perú como son la Disciplina policial, el Servicio policial, la Imagen Institucional y la Ética policial, para ello cuenta con medidas correctivas como la sanción disciplinaria por la comisión de faltas administrativas.

El procedimiento se basa en una normativa que no resulta del todo clara ni específica, dejando espacios para la interpretación analógica de la autoridad que muchas veces termina violando los derechos de los administrados.

De acuerdo a entrevistas realizadas, el problema radica en la falta de conocimiento de las normas o por la falta de capacitación de la autoridad administrativa y el personal policial en general, al final de las investigaciones se comenten muchas injusticias.

La presente investigación tiene como fin detallar las etapas del procedimiento administrativo para así poder identificar los problemas que se dan en cada una de ellas, de qué manera impactan en el resultado final y cuáles serían las alternativas de solución para cumplir con el debido procedimiento administrativo, como derecho fundamental del investigado.

Al final de la investigación, se recomienda revisar la normatividad en que se sustenta el procedimiento administrativo disciplinario para ser implementada, y la capacitación permanente de todo el personal de la Policía Nacional del Perú. Muchos de los abusos y violación de derechos podrían disminuir si todo el personal de la PNP recibiera capacitaciones en esta materia.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| Introducción.....   | I  |
| 1. Elementos para el estudio de los problemas en los procedimientos administrativos disciplinarios.....       | 1  |
| 1.1 La implementación de políticas públicas.....  | 1  |
| 1.2 Dificultades para la implementación de una política y su impacto .....                                    | 3  |
| 1.3 La eficacia de la implementación .....  | 5  |
| 2. Las etapas del procedimiento administrativo disciplinario en la Inspectoría General .....                  | 8  |
| 2.1 Etapa de acciones preliminares .....  | 15 |
| 2.2 Etapa de investigación .....  | 17 |
| 2.3 Etapa de decisión o resolución .....  | 17 |
| 3. Los problemas en las etapas del procedimiento administrativo disciplinario en la Inspectoría General ..... | 19 |
| 3.1 Los problemas en la etapa de acciones preliminares .....  | 19 |
| 3.2 Los problemas en la etapa de investigación .....  | 19 |
| 3.3 Los problemas en la etapa de decisión o resolución.....   | 20 |
| 4. Impacto de los problemas en el cumplimiento de los objetivos .....   | 22 |
| 4.1 El impacto de los problemas en la etapa de acciones preliminares .....                                    | 22 |
| 4.2 El impacto de los problemas en la etapa de investigación .....  | 22 |

|  |    |
|--|----|
| 4.3 El impacto de los problemas en la etapa de decisión o resolución ..... | 23 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones .....                                    | 25 |
| 5.1 Conclusiones.....  | 25 |
| 5.2 Recomendaciones .....  | 26 |
| Bibliografía .....   | 28 |



## Introducción

El procedimiento administrativo disciplinario que tiene a su cargo la Inspectoría General de la PNP tiene como objetivo salvaguardar los valores e imagen de la Institución a través de la sanción de infracciones cometidas por el personal policial. Dicho procedimiento se basa en una normativa que no resulta del todo claro ni específica, dejando espacios para la interpretación unilateral que termina violando los derechos de los presuntos infractores. Todo el procedimiento cuenta con trabas, algunas de las cuales están relacionadas a la falta de recursos. Sin embargo, de acuerdo a lo recogido a través de diez entrevistas realizadas, el problema fundamental está en la falta de conocimiento de las normas, sea por discrecionalidad o por falta de capacitaciones al final del proceso se comenten muchas injusticias que son pocas veces apeladas. La presente investigación tiene como fin detallar las etapas del proceso para así poder identificar los problemas en cada una y de qué manera impactan en el resultado final.

## **1. Elementos para el estudio de los problemas en los procedimientos administrativos disciplinarios**

### **1.1 La implementación de políticas públicas**

El análisis de una política pública requiere contemplar una secuencia de decisiones que involucran a más de un actor y/o institución en una muy compleja y cambiante interacción. Esta secuencia tiene puntos claves para el análisis no solo de los resultados alcanzados, sino también de las dificultades encontradas en el camino y de las eventuales reformulaciones que tuvieron que plantear para subsanarlos y mejorar la política en sí, así como para poder compartir los conocimientos, experiencias y buenas prácticas.

Aun cuando se hable de secuencias esto no refiere a un carácter estrictamente mecánico. Las decisiones implicadas en una política pública se toman en un ámbito de interacción de diferentes actores (representantes políticos, funcionarios de gobierno, expertos, académicos, grupos de poder, medios de comunicación, etc.) que no necesariamente coinciden en sus puntos de vista sobre el problema a ser atendido y las alternativas más apropiadas para solucionarlo.

Estas decisiones se toman luego de haber identificado un problema. Pero no se trata de cualquier problema, sino que debe tratarse de un problema público, de relevancia e incumbencia de los actores involucrados. De esta manera se cumple un requisito fundamental de una política pública: que genere valor público, y para su funcionamiento se ampara en las capacidades y recursos del Estado.

Respecto a los procesos que se mencionaban, en líneas generales, se puede hablar de cuatro fases comprendidas en el ciclo de las políticas públicas: la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación. En la tercera fase que es la implementación, estamos hablando propiamente de la puesta en marcha o ejecución de la política pública. Ya sea en forma de una ley, de un sistema administrativo, de un programa social o de un proyecto toda política es aplicada y sobre la marcha van recogiendo experiencias y deficiencias con el fin de subsanarlas, pues también podemos hablar de un carácter de retroalimentación en una política. Pero el estudio de la implementación como tal apunta a contrastar si es que las metas trazadas inicialmente son alcanzadas, y cuáles han sido los factores que han coadyuvado o dificultado el camino hacia la consecución de dichos objetivos.

Hasta hace algunas décadas esta fase no recibía mayor atención puesto que se la creía simplemente como un engranaje configurado dentro de una maquinaria, pero la implementación trata precisamente de la fase posterior a la decisión y el diseño de una política en donde se espera alcanzar un resultado final, que se ve influenciada de distintas maneras por muchas variables, por la interacción tanto de las personas a cargo de implementar la política como de las instituciones que están involucradas, entre otros elementos

Finalmente, la evaluación obedece a una fase en donde no solo se realiza un balance final sobre si se logró lo esperado o no, sino que también se analizan los procesos paralelos que van siendo monitoreados constantemente desde el inicio de la implementación. Todo esto con el fin de poder encontrar deficiencias y problemas que puedan ser incluso generados por nuestra nueva política.

## 1.2 Dificultades para la implementación de una política y su impacto

Como ya se ha mencionado, la implementación implica una fase en la que influye una serie de actores y factores que bien puede, facilitar, variar o dificultar el fin de alcanzar el objetivo inicialmente trazado. Por ello un primer punto es identificar el tipo de política que se va a implementar, si es estamos frente a una orden administrativa, si se trata de una nueva normativa en marcha o si es una nueva ley recientemente aprobada, es necesario tenerlo en cuenta para poder emplear un enfoque apropiado.

En este sentido, dado que se está analizando la implementación de un sistema de investigación policial que se establece desde 'arriba' y cuyos objetivos y normativas están consignados en un documento oficial lo más adecuado es emplear un enfoque 'top-down'. Este enfoque inicia el análisis con la toma de la decisión para luego ir examinando si es que los objetivos van siendo alcanzados. Para ello se presta atención al comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivos, al logro de objetivos en el tiempo, a los principales factores que afectan los impactos de la política y la reformulación de la política (Revuelta: 2009).

Incluso en la implementación de este tipo de políticas se observan problemas: "¿Cómo es posible que si todos están de acuerdo en la necesidad de implementar una política, en el juego de intereses se implemente una que difiere de la inicial, para satisfacer intereses personales o institucionales?" (Navarrete y Figueroa 2013: 82).



Hay una red compleja de interacción entre los actores en tanto se enfrentan y negocian, pero también se da una situación similar entre las distintas instituciones que participan, como es el caso del objeto de la presente investigación. Por esto, si se quisiera señalar los problemas o requisitos que enfrenta una implementación, de acuerdo a Sabatier y Mazmanian (1981) podría hablarse de los siguientes puntos:

- Si la legislación u otras directrices legales establecen objetivos claros y consistentes.
- Si la legislación incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos causales que influyen en la realización de los objetivos políticos y si otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.
- Si la legislación estructura el proceso de implementación de manera tal que maximice la posibilidad de que los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado.
- Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y si están comprometidos a lograr las metas normativas.
- Si el programa recibe a lo largo del proceso de implementación apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o, por lo menos, se mantienen neutrales.

### 1.3 La eficacia de la implementación

La eficacia de la implementación exige que los subordinados (encargados) sepan lo que están obligados a hacer (Aguilar, 1993, p. 135). El éxito de la implementación depende también de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su encomienda.

Rein Martin y Rabinovitz Francine, explican que los actores deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (Aguilar, 1993, p. 149).

Un enfoque alternativo al estudio de la implementación de políticas es concentrar la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en aquellos que la formulan y la transmiten. (...) Se debería conocer el modo como perciben y efectúan su trabajo los operadores directos de la política... Más que tomarlos en consideración como el eslabón final de la cadena de una política, los prestadores de los servicios deberían ser considerados como sus protagonistas (Aguilar, 1993, p. 89)

El control en las organizaciones también ha sido tema frecuente de investigación. Wilensky (1967: 3) define el control como "el problema de lograr que se efectúe el trabajo y el de asegurar el cumplimiento de las reglas de la organización". Anthony (1965: 17), define el "control gerencial" como "el proceso mediante el que los directivos aseguran la obtención de los recursos y

su uso eficaz y eficiente en favor del cumplimiento de los objetivos de la organización". Finalmente Etzioni (1964: 68), define el control en las organizaciones como un proceso cuyo propósito es "asegurar que las reglas sean obedecidas y las órdenes cumplidas". El proceso de implementación ocurre normalmente bajo la dirección de una oficina gubernamental que sólo muy limitadamente posee o controla las piezas a ensamblar para que suceda el efecto buscado (Aguilar, 1993, p. 69).

En el caso en estudio, este proceso de implementación, más específicamente procedimiento, se desarrolla bajo la dirección de Inspectoría General de la PNP, que viene a conformar una de las tres Grandes Unidades de Alto Mando de la Policía Nacional del Perú.

Ni los estándares, ni los objetivos, pueden ponerse en práctica a menos que estén claramente definidos y difundidos, de modo que los responsables de la implementación puedan saber qué es lo que realmente se espera de ellos. La comunicación en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil. Al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra, los comunicadores los distorsionan inevitablemente - ya sea voluntaria o involuntariamente (Downs, 1967: 133-136).

El éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política. (Aguilar, 1993, pp. 120 – 121).

La ley tiene también la capacidad de "estructurar" el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. En la medida en la que el estatuto de esos objetivos y en la medida en la que, posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores (Aguilar, 1993, p. 336).

Además de ofrecer objetivos claros y consistentes, de identificar algunas instancias de veto y de incentivos adecuados para favorecer el acatamiento, una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar." Por ejemplo puede influir para que el peso de la prueba recaiga en el solicitante de los permisos y licencias, y para que se les pida a los funcionarios encargados que los fallos que emitan sean totalmente congruentes con los objetivos estatutarios, o para que la toma de decisiones en las instituciones encargadas de la implementación se delegue en los funcionarios que con mayor probabilidad darán su apoyo a los objetivos normativos (Aguilar, 1993, p. 341).

## **2. Las etapas del procedimiento administrativo disciplinario en la Inspectoría General**

Una de las principales preocupaciones del Estado, el comando de la Policía, sus integrantes e inclusive de la sociedad en pleno, es la disciplina de la Policía Nacional del Perú. Es por este motivo que cuando un problema de indisciplina policial se hace público repercute tanto en la moral del personal como en la imagen institucional, mermando de esta forma su credibilidad ante la opinión pública.

Se sabe que una de las principales labores que lleva a cabo la Inspectoría General de la Policía Nacional es proteger la imagen de la institución e investigar los casos denunciados. Por ello el principal objetivo de la presente investigación es conocer cómo se desempeñó la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú en la implementación de los procedimientos administrativos disciplinarios en Lima Metropolitana, durante el año 2014. Para ello se va a describir cuáles han sido los procedimientos administrativos disciplinarios que desarrolló durante esa época, qué acciones desplegó y qué limitaciones tuvo para el despliegue de sus acciones en el procedimiento administrativo disciplinario.

La Oficina de Estadística de la Inspectoría General de la PNP registra dentro de su cuadro estadístico la incidencia de infracciones cometidas por personal de la Policía Nacional del Perú. Para llevar una sistematización se ha establecido niveles de gravedad de las faltas: leves, graves, muy graves. A continuación se puede apreciar una tabla resumen para el año 2014:

## INCIDENCIA DE INFRACCIONES DURANTE EL AÑO 2014

| LEVES              |             | GRAVES              |             | MUR GRAVE               |            |
|--------------------|-------------|---------------------|-------------|-------------------------|------------|
| CODIGO             | EFFECTIVOS  | CODIGO              | EFFECTIVOS  | CODIGO                  | EFFECTIVOS |
| L-10               | 2355        | G-34                | 597         | MG-24                   | 192        |
| L-46               | 614         | G-72                | 338         | MG-27                   | 104        |
| L-40               | 605         | G-13                | 304         | MG-49                   | 68         |
| L-11               | 421         | G-60                | 264         | MG-54                   | 59         |
| L-41               | 243         | G-62                | 198         | MG-60                   | 32         |
| L-57               | 219         | G-69                | 192         | MG-38                   | 31         |
| <b>OTROS</b>       | 1270        | <b>OTROS</b>        | 1253        | <b>OTROS</b>            | 337        |
| <b>TOTAL LEVES</b> | <b>5727</b> | <b>TOTAL GRAVES</b> | <b>3146</b> | <b>TOTAL MUY GRAVES</b> | <b>823</b> |



| CODIGO | DESCRIPCION   |
|--------|---|
| L-10   | Incumplir las directivas, planes, instrucciones, órdenes o la normatividad vigente.   |
| L-46   | Demostrar falta de celo en el cumplimiento de las obligaciones del servicio o de la función policial.   |
| L-40   | Actuar con negligencia en el ejercicio de la función.   |
| L-11   | No cumplir con los plazos en el trámite, emisión o remisión de documentos, salvo causa justificada  |
| L-41   | Excederse en el ejercicio de sus facultades o atribuciones.   |
| L-57   | Protagonizar escándalos en traje de civil fuera del servicio, afectando la imagen institucional.  |
| G-34   | Faltar entre 2 y 5 días consecutivos a su Unidad o no presentarse por igual plazo al término de sus vacaciones, permisos, comisiones, licencias, sin causa justificada. |
| G-72   | Maltratar física o psicológicamente a los padres, cónyuge, ex-cónyuge, conviviente, ex-conviviente, hijos o personas a su cargo.  |
| G-13   | Fracasar en el cumplimiento de la misión o incumplir la responsabilidad funcional asignada, por desidia, imprevisión o carencia de iniciativa.                          |
| G-60   | Contravenir los procedimientos operativos o administrativos establecidos en la normatividad interna de la Policía Nacional del Perú.                                    |
| G-62   | Abandonar su servicio sin motivo justificado.   |
| G-69   | Realizar o participar en actividades que denigren la autoridad del policía o imagen institucional.  |
| MG-24  | Faltar por más de 5 días calendario en forma consecutiva a su Unidad, sin   |

|       |  |
|-------|--|
|       | causa justificada  |
| MG-27 | Participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas a tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestro, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves. |
| MG-49 | Solicitar o recibir dádivas o cualquier otra clase de beneficio proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión.                        |
| MG-54 | Pertenecer a una organización criminal o cometer delito flagrante.   |
| MG-60 | Distorsionar, adulterar o suscribir información falsa en informe, certificado, peritaje u otro documento en beneficio propio o de terceros   |
| MG-38 | Actuar o participar directa o indirectamente en abuso del ejercicio de sus funciones, atribuciones y facultades, atentando contra la libertad personal o patrimonio público o privado.                                       |

Las faltas leves se sancionan con días de sanciones simples; las faltas graves con sanciones de rigor; y las muy graves, con pase a la situación de disponibilidad o pase a la situación de retiro por medida disciplinaria, según la gravedad de la infracción y a lo tipificado en el código infringido del decreto legislativo N° 1150.

Asimismo, dentro de las infracciones leves, las faltas en las que mayormente incurrió el personal policial fueron: la L-10, consistente en Incumplir las directivas, planes, instrucciones, órdenes o la normatividad vigente, con 2355 sanciones impuestas; seguida de la L-46, por Demostrar falta de celo en el cumplimiento de las obligaciones del servicio o de la función policial, con 614 sanciones; luego sigue la L-40 por Actuar con negligencia en



el ejercicio de la función, con 605 sanciones; seguida de la L-11 por No cumplir con los plazos en el trámite, emisión o remisión de documentos, salvo causa justificada, con 421 sanciones; la L-41, por Excederse en el ejercicio de sus facultades o atribuciones, con 243 sanciones y por último, la L-57, por Protagonizar escándalos en traje de civil fuera del servicio, afectando la imagen institucional, con 219 sanciones.

Dentro de las infracciones graves tenemos: la G-34, Faltar entre 2 y 5 días consecutivos a su Unidad o no presentarse por igual plazo al término de sus vacaciones, permisos, comisiones, licencias, sin causa justificada, con 597 sanciones; la G-72, por Maltratar física o psicológicamente a los padres, cónyuge, ex-cónyuge, conviviente, ex-conviviente, hijos o personas a su cargo, con 338 sanciones; la G-13 por Fracasas en el cumplimiento de la misión o incumplir la responsabilidad funcional asignada, por desidia, imprevisión o carencia de iniciativa, con 304 sanciones; la G-60, por Contravenir los procedimientos operativos o administrativos establecidos en la normatividad interna de la Policía Nacional del Perú, con 264 sanciones; la G-62, por Abandonar su servicio sin motivo justificado, con 198 sanciones y por último la G-69, por Realizar o participar en actividades que denigren la autoridad del policía o imagen institucional, con 192 sanciones impuestas.

Por último dentro de las infracciones muy graves tenemos: la MG-24, por Faltar por más de 5 días calendario en forma consecutiva a su Unidad, sin causa justificada, con 192 sanciones impuestas; la MG-27, por participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas a tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestro, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves, con 104 sanciones impuestas; la

MG-49, por solicitar o recibir dádivas o cualquier otra clase de beneficio proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión, con 68 sanciones impuestas; la MG-54, por pertenecer a una organización criminal o cometer delito flagrante, con 59 sanciones; la MG-60, por distorsionar, adulterar o suscribir información falsa en informe, certificado, peritaje u otro documento en beneficio propio o de terceros, con 32 sanciones y por último la MG-38, por actuar o participar directa o indirectamente en abuso del ejercicio de sus funciones, atribuciones y facultades, atentando contra la libertad personal o patrimonio público o privado, con 31 sanciones impuestas.

La teoría señala que una de las herramientas más importantes para la implementación de las políticas públicas es el imperativo legal, con la emisión de leyes sólidas y claras para que los operadores de las políticas sepan con claridad que es lo que deben hacer y que tienen la obligación de cumplir con lo dispuesto en el estatuto a fin de alcanzar con éxito los objetivos trazados por el organismo gubernamental. Teniendo en cuenta esto y el tipo de infracciones administrativas que se imponen a los efectivos policiales, podemos expresar con toda claridad que las infracciones simples como son la L-10, la L-46, la L-40, la L-11, la L-41 y la L-57, son las que permiten al operador de los procedimientos administrativos disciplinarios, esto es la autoridad administrativa, realizar interpretaciones extensivas y análogas de la ley, pudiendo imponer sanciones administrativas bajo su libre albedrío o interpretación, lo que de conformidad con el principio de tipicidad, protegido por el artículo 139, numeral 9 de la Constitución Política del Perú, en concordancia

con el artículo 1°, inciso 9 del Decreto Legislativo N° 1150, Ley de Régimen Disciplinario de la PNP, se encuentra prohibido por ley.

De igual forma sucede con las infracciones graves como son la G-13, la G-60, G-62 y la G-69; asimismo, con la infracción G-72, se da una situación sui géneris, que no es otra cosa que la imposición de una sanción por violencia familiar, la misma que se encuentra prevista en otra norma especial como es la Ley 26260 y su Reglamento, referida a la violencia familiar y que es de competencia de los Fiscales de Familia, con los Juzgados de Familia, motivo por el que se estaría violentando el Principio de *Nom bis in ídem* protegido por el artículo 139, inc. 3° de la Constitución Política del Perú y el artículo 230, numeral 9, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y en el caso de las infracciones muy graves como son la MG-27, la MG-49, la MG-54, la MG-60 y la MG-38, se estaría violentando la autonomía y competencia del Ministerio Público y del Juez Penal competente, ya que el Nuevo Código Procesal Penal en su IV señala que el director del delito y el titular de la acción penal pública es el Fiscal Penal Competente y el único que puede emitir sentencia condenatoria o absolutoria en materia penal es el Juez Penal competente a través de una Resolución, motivada, lo que en el caso de las infracciones muy graves presuntamente cometidas por personal policial se estaría violando funciones y competencias, ya que a toda persona humana y por ende al administrado, le asiste del derecho fundamental de PRESUNCIÓN DE INOCENCIA prescrito en el artículo 1°, numeral 24, letra e) de la Carta magna.

Partiendo de las consideraciones expuestas podemos señalar que la ley especial de la policía estaría invadiendo funciones de otras autoridades autónomas y competentes en la investigación de hechos delictuosos, como que

no se estaría constituyendo en una norma sólida respecto a la implementación de los procedimientos administrativos disciplinarios ya que al permitir que el operador del derecho administrativo, para dar inicio a una investigación administrativa disciplinaria y la consecuente imposición de una sanción lo realice a su libre albedrío y a una interpretación extensiva o análoga de la norma, la misma que se encuentra prohibida por ley, vulnere los derechos del administrado a una seguridad jurídica; estas explicaciones precedentemente dadas, es lo que se desea explicar y arribar luego de realizar una investigación prolija, consultando lecturas de especialistas en derecho y políticas públicas; así como en entrevistas realizadas a distinto actores conocedores de los procedimientos administrativos disciplinarios y esto se quiere hacer con la finalidad de colaborar y mejorar la implementación de los procedimientos administrativos disciplinarios.

El procedimiento administrativo disciplinario comprende tres etapas: etapa de acciones preliminares, etapa de investigación y etapa de decisión o resolución. Todo comienza cuando un superior constata o conoce de alguna manera la comisión de una infracción Grave o Muy Grave. Dicho superior debe informar de inmediato y por escrito al Órgano de Investigación correspondiente con el fin de que se dé inicio al procedimiento administrativo-disciplinario en sí.

Este procedimiento administrativo-disciplinario, en el caso de las infracciones Graves y Muy Graves, tiene inicio con la respectiva notificación al presunto infractor, para que pueda presentar sus descargos.

## **2.1 Etapa de acciones preliminares**

Se trata de las diligencias que llevan a cabo los Órganos de Investigación competentes para poder identificar, ubicar y acopiar indicios, evidencias, pruebas y otros que sean útiles para el procedimiento administrativo-disciplinario en el caso de una infracción Grave o Muy Grave.

Estas acciones involucran:

1. Visitas de inspección o de constatación
2. Declaraciones o entrevistas
3. Recopilación de las informaciones que permitan el esclarecimiento de los hechos
4. Verificación documentaria
5. Otras que resulten necesarias

Para estas acciones hay un plazo de diez (10) días hábiles. Al final del plazo si se cuenta con los indicios necesarios se continúa con el procedimiento y la notificación al presunto infractor; de lo contrario, se elabora un informe y se resuelve el archivamiento del caso.

Sin importar el caso, si hay una resolución de inicio deberá considerar:

- La descripción de los hechos imputados
- La tipificación de las presuntas infracciones y las sanciones que pudiera corresponderle
- Las circunstancias de la comisión de los hechos
- La identificación de los presuntos implicados

- Los elementos probatorios o la descripción de los mismos para su ubicación o comprobación
- La identificación del Órgano de Investigación

## **2.2 Etapa de investigación**

Las infracciones Graves tienen un plazo de quince (15) días hábiles que puede ser ampliado en cinco (05) días si es necesario. Por su parte, las infracciones Muy Graves tienen un plazo de veinte (20) días hábiles que pueden ampliarse en diez (10) si es necesario.

Luego de esta etapa de investigación se emite el informe administrativo disciplinario correspondiente, el mismo que contempla los siguientes elementos:

1. Antecedentes o situación de los hechos
2. Breve resumen de las diligencias practicadas
3. Análisis
4. Conclusiones y recomendaciones
5. Firma del Instructor y del auxiliar de investigación
6. Anexos incluyendo todos los actuados

## **2.3 Etapa de decisión o resolución**

Para las infracciones Graves el Jefe de la Oficina de Disciplina es el encargado de emitir la resolución de sanción o de absolución, para lo cual debe considerar el informe de la investigación y los descargos del infractor. En caso no se

hayan dado los descargos, no se detiene el procedimiento siempre y cuando el infractor haya sido debidamente notificado.

En el caso de las infracciones Muy Graves es el Inspector Regional quien emite la resolución tal como se ha descrito líneas arriba.

En ambos casos, existe la posibilidad de interponer un recurso de apelación ante la entidad que resuelve los casos en un plazo de cinco (05) días hábiles.



### **3. Los problemas en las etapas del procedimiento administrativo disciplinario en la Inspectoría General**

#### **3.1 Los problemas en la etapa de acciones preliminares**

La información obtenida a través de las entrevistas brinda muchas luces sobre cuáles son los problemas que, en general, se pueden encontrar en la Inspectoría de la PNP. No obstante, cumpliendo los objetivos de la investigación, se presta mayor atención a los problemas particulares que entran cada una de las etapas de la implementación de los procesos administrativos disciplinarios. Asimismo, se busca profundizar en las causas de estos problemas para más adelante detallar en qué manera impactan en el objetivo final y cuáles podrían ser las recomendaciones al respecto.

Un primer conjunto de problemas hallados se concentra en los relacionados a los recursos, tanto materiales como humanos. Algunas de las personas entrevistadas mencionan que la falta de recursos materiales, tales como computadoras, oficinas y materiales hace más difícil la labor de la Inspectoría en las distintas etapas. Esto tiene una relación estrecha con los niveles de motivación con que cuenta el personal que se encuentra laborando en dicha entidad. Pero además, se agudiza por el hecho particular de que el personal que ingresa a laborar no recibe incentivos para ingresar ni para laborar más adelante.

#### **3.2 Los problemas en la etapa de investigación**

Esto porque se percibe a la Inspectoría General como una entidad que se encuentra en notorio desorden y que cuenta con pocos recursos para poder hacer frente a su demandante trabajo. Pero además porque el personal ingresa



a laborar sin haber recibido capacitaciones sobre los asuntos que realizará a cabo. La situación se agrava debido al hecho de que el trabajo requiere conocimientos de temas legales y judiciales, los mismos que recaen fundamentalmente en un cuerpo de abogados mayoritariamente jóvenes y/o inexpertos.

Si ya sabemos que no existen ni incentivos ni capacitaciones previas para el personal, no deja de ser importante señalar que en el transcurso de las labores desempeñadas dentro de la entidad sí se llegan a dar una serie de capacitaciones y conferencias para compartir experiencias. No obstante, dichas capacitaciones suelen darse de manera muy esporádica o están a cargo de personas que no logran tender un puente entre los temas legales/judiciales y las labores policiales que se llevan a cabo. Esto, señala un entrevistado, podría ser por el hecho de convocar a civiles que por mucha experiencia y dominio tengan en el campo legal, no pueden conectar con las necesidades de la institución.

### **3.3 Los problemas en la etapa de decisión o resolución**

Los puntos mencionados hasta aquí redondean, de alguna manera, en que gran parte del personal no tiene conocimiento de los procedimientos ni de los derechos que deben ser resguardados a lo largo del proceso de investigación. Pero es innegable que por otro lado se encuentran personas que cuentan con mayor experiencia en sus puestos y que de todas maneras no respetan la normatividad del debido proceso.

En paralelo, de acuerdo a lo recogido en las entrevistas, se puede apreciar que en algunas ocasiones hay un traslape de funciones. Esto se refiere al hecho de

que hay casos que deberían ser vistos por instancias civiles como la Fiscalía y no de la policía. Esta situación revela un problema subyacente de todo el procedimiento referido al hecho de que se tiene dos partes: la investigación y la resolución.

La primera parte de investigación es en donde comienza a viciarse el procedimiento porque en muchas ocasiones se inicia basándose en una interpretación extensiva y análoga de la ley. Además las investigaciones tampoco suelen reunir todos los indicios objetivos necesarios requeridos. Por otra parte encontramos que aquellas personas que llevarán a cabo la resolución del caso tienen injerencia en la investigación previa que va a ser el fundamento básico para la toma de decisión.

Esta injerencia ocasiona que no haya imparcialidad en la investigación y genera también un prejuizgamiento que terminará teniendo impacto en la resolución final del procedimiento. De manera que resulta válido preguntarse ¿A qué se debe que haya este problema subyacente de injerencia y de delgados límites de las funciones de las instancias involucradas?

Se podría decir que, básicamente, la ley que sustenta todo el procedimiento administrativo disciplinario está muy mal hecha porque permite que haya interpretaciones extensivas y análogas de la ley como ya se ha dicho, pero también que haya intromisión de funciones

#### **4. Impacto de los problemas en el cumplimiento de los objetivos**

##### **4.1 El impacto de los problemas en la etapa de acciones preliminares**

Las acciones preliminares que despliega la Inspectoría General de la PNP están referidas a las labores necesarias para recopilar información para esclarecer los hechos. En este sentido, uno de los más importantes impactos que tienen los problemas identificados es la falta de recursos materiales y humanos.

Esto se debe al hecho de que estas labores generan una sobrecarga en el pequeño grupo de encargados, que además no cuentan con todos los implementos necesarios para facilitar su labor. ¿Cómo impacta esto? Ante la sobrecarga, los encargados quedan con poco tiempo para cumplir sus labores. Una primera cuestión es que la recopilación de información podría resultar muy pobre y ocasionar que el caso quede archivado; por otro lado, está también el escenario en que los plazos determinados por el procedimiento no sean respetados y se viole los derechos de defensa de los presuntos infractores.

##### **4.2 El impacto de los problemas en la etapa de investigación**

Un problema recurrente a lo largo de las etapas del procedimiento analizado es que se fundamente en una ley que permite una interpretación extensiva y análoga. Esto quiere decir que se deja mucho margen de acción para la interpretación en conjunto con un alto nivel de discrecionalidad. Pero en la etapa de investigación se refleja además una intromisión de funciones. Tal como se ha explicado, las etapas de investigación y decisión están separadas y no debería haber interferencia o injerencia en la investigación por parte de las

autoridades que van a dictar la resolución en base al informe de la investigación.

Este problema en particular vicia todo el procedimiento administrativo disciplinario porque intensifica la discrecionalidad con que cuentan pocas personas dentro de las instancias que investigan y resuelven, así como evidencia un traslape de funciones. El escenario ideal es precisamente que sean etapas separadas para asegurar la objetividad del proceso, pero queda claro que este objetivo no se logra alcanzar.

La injerencia de algunas autoridades puede aumentar el riesgo de que los procesos abiertos sirvan como un simple mecanismo de abuso de autoridad dentro la Policía Nacional del Perú, situación que se agrava cuando los casos investigados nada tienen que ver con la competencia de la Inspectoría, sino más bien se tratan de casos que tendrían que ser vistos por la Fiscalía.

#### **4.3 El impacto de los problemas en la etapa de decisión o resolución**

Al tratarse de la última etapa del procedimiento podría decirse que es en esta etapa en donde se aprecian las consecuencias finales de todos los problemas que se ven a lo largo de todo el proceso. No obstante, lo que pueda apreciarse en esta etapa es una suerte de balance o redondeo general de lo que se observa en cada etapa.

La etapa de decisión o resolución establecerá si el presunto infractor es culpable o no, en tal caso se archivará el caso. La decisión puede ser apelada, pero este resulta un nuevo problema en la etapa. En las etapas anteriores se ha visto que la falta de recursos materiales y humanos así como la intromisión de funciones van viciando el procedimiento al volver vulnerable al presunto

infractor, dejando sin piso la protección de sus derechos, tales como: defenderse libremente, ser notificado en los plazos establecidos, recibir el detalle de la acusación que se le hacen, entre otros.

Pero inevitablemente esta etapa de decisión o resolución es aún más crítica porque tendrá como resultado la decisión final. Es en este sentido que es necesario mencionar que el problema de la falta de conocimiento de la norma y de los derechos de los presuntos infractores va a ser más evidentes. Esto se debe a que la decisión que se toma no tiene en cuenta el irrespeto a la norma y la concentración de poder que se acumula en esta instancia, representada por muy pocas personas que podrían estar siendo influenciados por personal de la PNP que solo busca maltratar a subordinados a través de la imposición de sanciones. Una práctica que se ha identificado como bastante común y que no resulta extraña a la vista de las entrevistas realizadas.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

Tal y como se ha detallado a lo largo del documento, el procedimiento administrativo disciplinario de la Inspectoría General de la PNP está siendo incorrectamente ejecutado o implementado. Y esto se debe, fundamentalmente, a que la normatividad establecida permite la intromisión de funciones entre etapas que deberían ser independientes y, al mismo tiempo, que haya una alta discrecionalidad e interpretación muy abierta de la norma.

Esta normatividad que por partes resulta muy poco precisa es la que da pie a la interpretación unilateral de las personas a cargo y en donde comienza a viciarse el procedimiento en cuestión. Del mismo modo, esto también parece obedecer al poco conocimiento que se tiene de las normas y de la falta de capacitaciones que recibe el personal que estará a cargo de las etapas de investigación y/o decisión.

Por otro lado, la falta de recursos materiales parece ser un menester que va siendo cubierto por el propio personal que labora en la Inspectoría General, pero esta situación retrasa el cumplimiento de los plazos establecidos. En muchas ocasiones no se cumple con ellos, pero aun así se sigue adelante con el procedimiento. Una situación que también refleja el poco conocimiento del procedimiento y de los derechos protegidos que tienen los presuntos infractores. Además el personal no encuentra motivación para seguir laborando en Inspectoría, ciertamente son pocos los que desean presentarse pero termina resultando más un requisito para posteriores ascensos. De manera que el trabajo desarrollado tiende a ser descuidado y con poca voluntad.

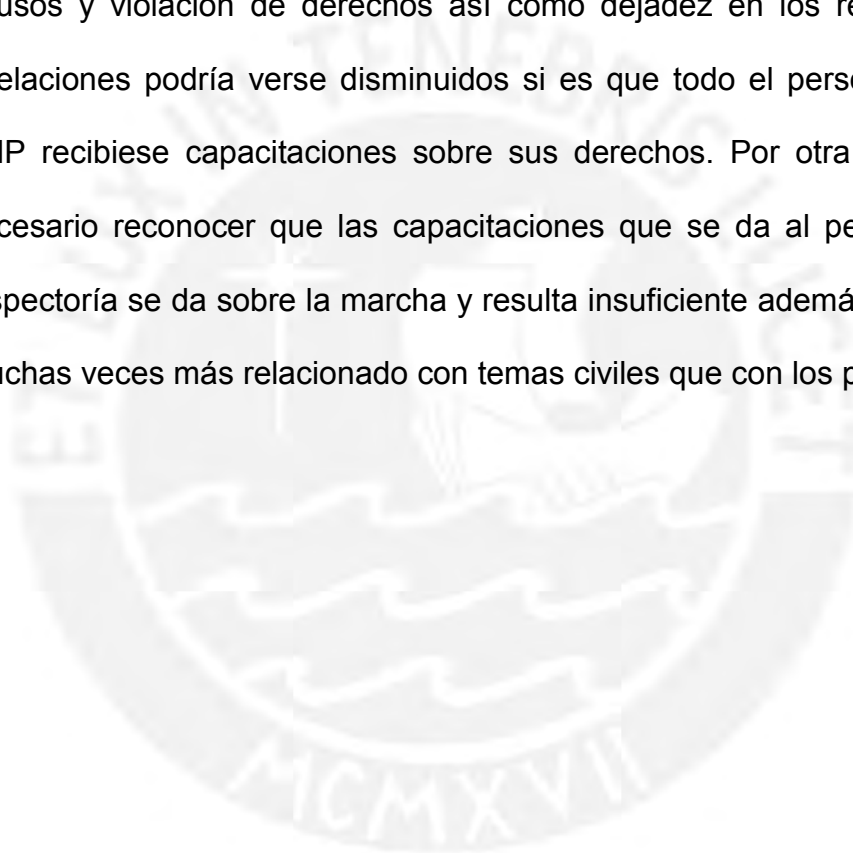
No obstante, también puede mencionarse que el hecho de que se presenten pocos reclamos o posteriores apelaciones se debe también al temor infundado por superiores que solo buscan denotar o evidenciar su superioridad y poder dentro de la institución.

## 5.2 Recomendaciones

- Una primera y fundamental recomendación sería la de revisar la normatividad en que se sustenta el procedimiento administrativo disciplinario. En la actualidad se cuenta con modificatorias, pero que esencialmente han empeorado el panorama de dicho procedimiento.
- En esta misma línea se debe trabajar porque una nueva norma sea lo suficientemente clara y definida, para reducir las probabilidades de seguir observando praxis de interpretaciones extensivas.
- Del mismo modo, una de las cuestiones que quedan pendientes es la de asegurar que exista una fiscalización que vele por el derecho de los infractores acusados; pero que también asegure la independencia entre las etapas del procedimiento. Esto en aras de evitar que se vicie el procedimiento.
- El trabajo de entidades como la Contraloría o la Defensoría de la Policía sería fundamental para dicho fin. Aun cuando se sabe que la desconexión con Inspectoría es más que evidente.
- La dotación de recursos materiales parece ser un problema observado en distintas divisiones de la PNP, pero es una cuestión de otorgar el presupuesto necesario. Sin embargo, el dinero no podría asegurar el

cumplimiento de todos los objetivos, razón por la cual nos concentramos en dar recomendaciones de otros aspectos.

- Una fundamental recomendación que podría servir para el mejoramiento de todo el procedimiento a través de ambas partes, es decir, infractores e investigadores/jueces, es la capacitación para el conocimiento pleno tanto de derechos como deberes de cada uno, así como del procedimiento administrativo disciplinario en general. Muchos de los abusos y violación de derechos así como dejadez en los reclamos y apelaciones podría verse disminuidos si es que todo el personal de la PNP recibiese capacitaciones sobre sus derechos. Por otra parte, es necesario reconocer que las capacitaciones que se da al personal de Inspectoría se da sobre la marcha y resulta insuficiente además de estar muchas veces más relacionado con temas civiles que con los propios.





## Bibliografía

- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice* (First Edition edition). London; Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications Ltd.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (Eds.). (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Navarrete Yañez, B., & Figueroa Rubio, P. (n.d.). Los problemas de la implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, 13(20), 81–109.
- Van Meter, D. S., & Aguilar, L. F. (2000). *La implementación de las políticas*. México, D.F. : Porrúa, 2000.
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de las políticas públicas, 21(16), 135–156.