

LA EXCLUSIÓN DEL DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, ¿COMPATIBLE CON UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO?

IS THE EXCLUSION OF THE WHISTLEBLOWER FROM THE ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCEDURE OF THE PERUVIAN NATIONAL POLICE COMPATIBLE WITH A CONSTITUTIONAL STATE OF LAW?

Nataly Gonzales Pastor*
Universidad Nacional de Trujillo

Law 30714, enacted in 2017, constitutes the regulatory framework governing the conduct and discipline of members of the Peruvian National Police. This legal instrument establishes guiding principles, protected legal interests, the classification of infractions and disciplinary administrative sanctions, as well as the disciplinary procedure applicable to police personnel.

This article analyzes the regulatory design of the police Disciplinary Administrative Procedure from a constitutional perspective, focusing on the exclusion of the complainant as a party to the procedure. It argues that this exclusion deviates from the Constitutional State of Law and violates principles such as the right to defense, due administrative process, and effective judicial protection. Furthermore, it prevents the complainant from accessing the case file, participating in the investigation, or challenging decisions such as the dismissal of their complaint, thus fostering institutional discretion and weakening citizen oversight.

In this sense, the text examines this problem in light of constitutional jurisprudence, doctrine and international standards, proposing a legal reform that reconfigures the police disciplinary procedure according to a guarantee-based and transparent model, recognizing the complainant as a party with minimal powers of intervention, in protection of the Constitutional State of Law and public interests.

KEYWORDS: Disciplinary sanction procedure; National Police of Peru; exclusion of complainant; Constitutional Rule of Law.

La Ley 30714, promulgada en 2017, constituye el marco normativo que regula la conducta y disciplina de los miembros de la Policía Nacional del Perú. Este cuerpo legal establece principios orientadores, intereses jurídicos protegidos, la clasificación de infracciones y las sanciones administrativas disciplinarias, así como el procedimiento sancionador aplicable al personal policial.

El presente artículo analiza el diseño normativo del Procedimiento Administrativo Disciplinario policial desde una perspectiva constitucional, frente a la exclusión del denunciante como sujeto parte del procedimiento. Se sostiene que dicha exclusión se aparta del Estado Constitucional de Derecho y vulnera principios como el derecho de defensa, el debido proceso administrativo y la tutela jurisdiccional efectiva. Además, impide al denunciante acceder al expediente, participar en la investigación o impugnar decisiones como el archivo de su denuncia, lo que favorece la discrecionalidad institucional y debilita el control ciudadano.

En ese sentido, el texto examina esta problemática a la luz de la jurisprudencia constitucional, la doctrina y los estándares internacionales, proponiendo una reforma legal que reconfigure el procedimiento disciplinario policial conforme a un modelo garantista y transparente, reconociendo al denunciante como sujeto parte con facultades mínimas de intervención, en protección del Estado Constitucional de Derecho y de los intereses públicos.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento disciplinario sancionador; Policía Nacional del Perú; exclusión de denunciante; Estado Constitucional de Derecho.

* Abogada. Magíster en Derecho Penal y Ciencias Criminológicas por la Universidad Nacional del Trujillo. Cursando estudios en la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Nacional de Trujillo. Funcionaria del Ministerio Público del Distrito Fiscal del Santa. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6525-7800>. Contacto: gonzalesnataly731@gmail.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 31 de julio de 2025, y aceptado por el mismo el 16 de diciembre de 2025.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema disciplinario de la Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP), debido a su estructura jerarquizada, opera bajo un marco legal exclusivo y especial, siendo que se encuentra regulado a través de la Ley 30714, y su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo 003-2020-IN, regulando su Procedimiento Administrativo Disciplinario policial.

Sin embargo, en un Estado Constitucional de Derecho, como el que rige en el Perú, los procedimientos administrativos, pese a su exclusividad y especialidad, deben regirse por el acatamiento irrestricto de los derechos fundamentales, así como de los principios de legalidad, imparcialidad, contradicción, publicidad, participación, control y razonabilidad. Siendo que, estos mandatos resultan aún más exigente cuando se trata de procedimientos sancionadores, cuya naturaleza punitiva exige una tutela reforzada de las garantías procesales o procedimentales; pues, todo procedimiento sancionador debe ser una expresión de garantías, límites y control sobre el ejercicio del poder público. Porque como sostiene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como la doctrina garantista, ningún procedimiento sancionador –aunque sea administrativo– puede prescindir de las garantías mínimas que legitiman el ejercicio del *ius puniendi* estatal.

Empero, el Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante, PAD) de la PNP evidencia una tensión con dicho paradigma constitucional al desdibujar los pilares del constitucionalismo como legalidad, separación de funciones, tutela efectiva, publicidad y participación, frente a la restricción del denunciante de no reconocerle como sujeto parte del procedimiento, impidiéndole no tener acceso al expediente administrativo, cuestionar la línea de investigación, no pudiendo participar del mismo, e impugnar el archivo resuelto, operando, de esta manera, como un sistema institucional cerrado, autorreferencial y resistente al escrutinio ciudadano. Y, es que, en particular, la omisión de reconocer al denunciante como parte interesada no solo vulnera derechos fundamentales como el debido proceso y la tutela efectiva, sino que abre la puerta a la discrecionalidad, la opacidad y la impunidad disciplinaria policial.

En ese contexto, el presente artículo está dirigido a establecer que el PAD de la PNP, al excluir al denunciante como sujeto parte, materializa una estructura de vulneración de derechos fundamentales y se aleja de un modelo garantista. Pues, dicha exclusión impide el control ciudadano sobre la legalidad de las decisiones policiales, limitando el acceso a la justicia administrativa y pudiendo facilitar escenarios de impunidad dentro de la institución policial. Aquí, resulta menester señalar que, en los últimos años, la función disciplinaria policial del Estado ha sido objeto de creciente atención constitucional al representar una de las formas más visibles –y potencialmente arbitrarias– del ejercicio del poder público.

Sobre la base de ello, el objetivo de este estudio es doble. En primer lugar, demostrar que la exclusión del denunciante en el PAD policial constituye una omisión estructural incompatible con el Estado Constitucional de Derecho y con un modelo sancionador garantista. En segundo lugar, proponer reconfigurar el diseño disciplinario de la PNP bajo una lógica de control ciudadano, transparencia e imparcialidad institucional. Aportando de esta manera al debate sobre la urgente necesidad de constitucionalizar el procedimiento disciplinario policial en el Perú, entendiendo que donde hay sanción, debe haber garantías.

II. LA DISCRECIONALIDAD E IMPUNIDAD DE LA AUTORIDAD DISCIPLINARIA POLICIAL DESDE LA EXCLUSIÓN INCONSTITUCIONAL DEL DENUNCIANTE

El Reglamento de la Ley 30714, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2020-IN, que regula el PAD de la PNP, define al denunciante como la persona que pone en conocimiento de la autoridad competente la presunta comisión de una infracción disciplinaria. Esta denuncia puede ser presentada por cualquier administrado, incluso de forma anónima, y da lugar a una etapa de calificación preliminar¹. Sin embargo, el artículo 57 del mismo Reglamento excluye a la parte denunciante del procedimiento disciplinario, estableciendo que no forma parte del mismo². En concordancia con el artículo 116 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, la denuncia administrativa no otorga por sí sola la condición de

¹ Artículo 83.- De la denuncia

83.1. [...] La denuncia puede ser presentada por un tercero o por el superior que tome conocimiento de que el personal policial ha cometido una infracción grave o muy grave. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante. (2020)

² Artículo 57.- De los terceros y los denunciantes en el procedimiento administrativo disciplinario

57.1. El denunciante y/o el tercero no forman parte del procedimiento administrativo disciplinario policial. Sus solicitudes durante la tramitación del procedimiento deben ser atendidas conforme al procedimiento que establezcan las leyes pertinentes. (2020)

sujeto del procedimiento³. Esta exclusión se mantiene en el régimen disciplinario policial, donde el denunciante al no ser considerado sujeto del procedimiento, no se le reconoce legitimidad para intervenir activamente en el desarrollo del mismo, acceder al expediente o impugnar el archivo de la denuncia o decisiones que afecten el resultado de la denuncia, siendo tratado, de esta manera, como señala Pacori, como un colaborador externo, sin legitimación procesal ni garantías mínimas de intervención (2020, p. 21), impidiendo cualquier posibilidad de control ciudadano o verificación de la razonabilidad de la decisión adoptada.

A su vez, esta exclusión no solo lo priva de intervenir activamente en el desarrollo del procedimiento, sino que también genera un desequilibrio estructural que favorece la discrecionalidad de la autoridad disciplinaria y abre la puerta a escenarios de impunidad institucional. Pues, al no reconocérsele legitimación para apelar el archivo de su denuncia, se le impide ejercer un control efectivo sobre decisiones que, en muchos casos, adolecen de una motivación insuficiente, carecen de una adecuada valoración probatoria o se sustentan en criterios de oportunidad más que de legalidad, lo que incrementa el riesgo de arbitrariedad administrativa, ya que queda completamente al margen del control sobre la legalidad y razonabilidad de las decisiones adoptadas por la autoridad disciplinaria.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el principio de interdicción de la arbitrariedad exige que toda decisión administrativa esté debidamente motivada, sea razonable y esté sujeta a control. La falta de participación del denunciante debilita estos controles y convierte al PAD en un procedimiento autorreferencial, sin contrapesos efectivos (Expediente 2050-2002-AA/TC, 2003, fundamento 12). En el presente caso, el denunciante, al no ser parte del procedimiento, carece de toda posibilidad de conocer la línea investigativa seguida por la autoridad disciplinaria, verificar si se han agotado diligencias mínimas, si se han valorado adecuadamente los elementos probatorios o si se ha actuado con imparcialidad. Considerándolo, como advierte el Informe Técnico 0340-2021-SERVIR/GPGSC, solamente como un “tercero colaborador”, sin legitimación para intervenir ni cuestionar el desarrollo del procedimiento (p. 4), que muchas veces podrían estar motivadas por intereses corporativos o por la voluntad de proteger a determinados efectivos policiales.

Ahora, esta falta de control externo también podría permitir que las investigaciones disciplinarias puedan ser manejadas de forma discrecional por las propias autoridades de la PNP, actuando con amplios márgenes de discrecionalidad y agravando el riesgo de impunidad cuando el archivo de una denuncia no está sujeto a revisión jerárquica. En la práctica, esto permite que casos con indicios razonables de infracción sean cerrados sin justificación suficiente, sin que el denunciante pueda activar ningún mecanismo de control, pudiendo encontrarnos ante un escenario que no solo desincentiva la cultura de denuncia, sino que también perpetúa una lógica de impunidad que erosiona la legitimidad de la función policial; estando que esta percepción se ve reforzada cuando los procedimientos disciplinarios carecen de transparencia y no ofrecen garantías mínimas a quienes denuncian irregularidades.

Así las cosas, desde dicho análisis, estaríamos ante la vulneración de los principios del debido procedimiento administrativo, que, según el artículo 1 de la Ley 30714, deben garantizar el acceso al expediente, el derecho a ser oído y la posibilidad de impugnar resoluciones que afecten derechos o intereses legítimos. Y, si bien estos derechos se reconocen para el administrado sancionado, estos no se extienden al denunciante, quien queda relegado a una posición meramente testimonial, sin posibilidad de ejercer control sobre la legalidad del procedimiento ni de exigir una respuesta motivada a su denuncia.

En ese sentido, la ausencia de reconocimiento formal del denunciante como parte interesada genera una serie de vacíos normativos que afectan la transparencia y el control del procedimiento. Y que, desde una perspectiva constitucional, esta exclusión resulta incompatible con el principio de interdicción de la arbitrariedad y con el deber del Estado de garantizar mecanismos efectivos de control frente a posibles abusos de poder. La falta de legitimación del denunciante para apelar decisiones o acceder al expediente impide el control ciudadano sobre la actuación de los órganos disciplinarios, debilitando la transparencia y la rendición de cuentas en el seno de la PNP. Siendo que, esta omisión institucionaliza la opacidad y desincentiva la denuncia de conductas indebidas, afectando la legitimidad del sistema disciplinario policial, y, por el contrario, favoreciendo la discrecionalidad institucional de la Policía Nacional del Perú.

³ Artículo 116.- Derecho a formular denuncias

116.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento. (2019)

Por tanto, reconocer al denunciante como parte interesada no es solo una cuestión de justicia procesal, sino una medida estructural para prevenir el uso arbitrario del poder disciplinario y fortalecer la rendición de cuentas dentro de la institución policial.

III. EL PAD DE LA PNP COMO REFLEJO DE UN MODELO AJENO A UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

El Estado de Derecho Constitucional no se restringe únicamente a la existencia formal de una Constitución redactada, sino que implica la aplicación auténtica y efectiva de los derechos fundamentales, la supervisión del uso del poder público y la estricta adhesión de todas las acciones estatales –incluida la administrativa y, en especial, la de carácter sancionador– a principios constitucionales materiales como la legalidad, el debido proceso, la transparencia y la rendición de cuentas.

Respecto del PAD de la PNP, se tiene que la potestad sancionadora disciplinaria se ejerce en el marco de lo establecido en la Ley 30714 y su reglamento. Empero, en este modelo de organización jurídica, el procedimiento disciplinario no puede ser concebido como un espacio autónomo, hermético o puramente reglamentarista, sino como una manifestación institucional del *ius puniendi* del Estado que debe estar sometido a límites normativos, garantías procesales, estándares de legitimidad democrática y parámetros constitucionales. De esta manera, el sistema disciplinario, pese a su exclusividad, debe respetar el principio de coherencia normativa.

Desde dicho principio, resulta imprescindible comprender que el régimen jurídico no funciona como un conjunto fragmentado de normas, sino como un sistema interdependiente. La interpretación aislada de disposiciones legales desvirtúa su sentido normativo, ya que el Derecho exige una lectura articulada de conceptos y nociones que guardan relación entre sí. En consecuencia, toda norma debe ser interpretada en concordancia con los principios constitucionales y prerrogativas que incidan en su aplicación, pues estas orientan su correcta implementación o, en su defecto, revelan inconsistencias que podrían justificar su modificación, derogación o extinción. Tal escenario, sin embargo, es precisamente el que debe evitarse, dado que toda norma jurídica debe encontrar sustento y validez en los parámetros constitucionales que rigen el ordenamiento jurídico del que forma parte.

[...] ver el derecho como un sistema y este como un grupo de elementos interconectados que regulan su relación mediante principios comparti-

dos. Solo si no se logra establecer una conexión entre la norma o cuando estas son opuestas, quien opera en el derecho debe optar por una de ellas y descartar la otra [...]. (2013, p. 107)

La potestad disciplinaria, por tanto, no es un ejercicio discrecional irrestricto, sino una función pública sujeta a estrictos controles de constitucionalidad y legalidad. En consecuencia, un verdadero Estado Constitucional exige que toda actuación administrativa –y con mayor razón aquella que implica la imposición de sanciones– respete de manera rigurosa los principios de legalidad, separación de funciones, control judicial efectivo, imparcialidad estructural y participación ciudadana como expresiones sustantivas del debido proceso.

Sin embargo, el diseño vigente del PAD de la PNP muestra una configuración institucional que se aleja de estos pilares fundamentales del constitucionalismo moderno. En particular, la exclusión del denunciante como sujeto procesal dentro del PAD no solo representa una deficiencia normativa, sino que acarrea consecuencias constitucionalmente relevantes, al restringir el acceso al procedimiento de quien activa el control disciplinario, vulnerar su derecho a la tutela efectiva y debilitar los mecanismos de control ciudadano. Así como también, socava la legitimidad democrática del régimen sancionador y reduce la eficacia institucional del sistema de responsabilidad funcional en el marco policial. Por ello, resulta imprescindible revisar críticamente dicha exclusión para promover un modelo disciplinario más transparente, participativo y conforme con el Estado Constitucional de Derecho.

A. Afectación de una tutela jurisdiccional efectiva y un debido proceso

Los incisos 3 y 6 del artículo 139 de nuestra Constitución Política, establecen que la observancia del debido proceso y la protección jurisdiccional efectiva son principios fundamentales de la función judicial. El Tribunal Constitucional afirma que estas garantías no solo son válidas en el ámbito judicial, sino que también se aplican a los procedimientos administrativos sancionadores, siempre que puedan influir en derechos fundamentales (Expediente 06681-2013-PA/TC, 2016, fundamento 10).

Sin embargo, del PAD de la PNP se advierte que este contradice el principio de tutela jurisdiccional efectiva, que exige que toda persona que interpone una denuncia tenga derecho a una respuesta motivada, acceso a la información y posibilidad de control sobre la legalidad del procedimiento; pero, como se ha sostenido anteriormente, el denunciante no puede impugnar el archivo de su denuncia ni participar en el procedimiento disciplinario.

Esta calificación lo relega a una posición pasiva y, por tanto, incompatible con los estándares constitucionales de participación y control ciudadano. Pues, dicha tutela exige que todo ciudadano cuente con mecanismos reales y accesibles para cuestionar actos que afecten sus derechos, incluso en el ámbito disciplinario (Landa, 2012, pp. 45-48). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha argumentado que la protección judicial efectiva abarca el derecho a una revisión judicial sustancial y no simplemente aparente (Expediente 03767-2022-PA/TC, 2024, fundamento 2), lo cual obliga a los órganos disciplinarios a motivar debidamente sus decisiones y garantizar mecanismos impugnatorios eficaces.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional afirma, también, que el debido proceso se entiende como la observancia de todas las garantías, condiciones y normativas de carácter público que deben seguirse en las fases procesales de todos los trámites, incluyendo los administrativos (Expediente 02678-2004-AA/TC, fundamento 22).

Esto significa que, el derecho al debido proceso no se agota en una serie de formalidades procesales, sino que constituye una garantía sustantiva orientada a proteger la dignidad del administrado frente al poder sancionador del Estado. Como afirma Landa, el debido proceso es un componente crucial de los derechos esenciales y debe aplicarse tanto en sede judicial como administrativa, incluyendo procedimientos disciplinarios como el regulado por la Ley 30714 (2002). El debido proceso en sede administrativa implica, entre otros elementos, el derecho a ser oído, a presentar pruebas, a obtener una decisión motivada, a impugnarla y a que el procedimiento sea tramitado por una autoridad imparcial. Es así que el Tribunal Constitucional ha señalado que el debido proceso tiene una dimensión tanto formal como sustantiva, y exige que toda resolución administrativa sancionadora sea motivada y razonable (Expediente 3075-2006-PA/TC, fundamento 4)⁴.

En el caso del PAD de la PNP, se identifican disposiciones que debilitan estos derechos, al permitir, por ejemplo, que un mismo órgano tenga funciones de investigación y decisión, afectando la exigencia de imparcialidad. Asimismo, el acceso a una

revisión judicial efectiva de las sanciones impuestas es, en la práctica, limitado, lo cual compromete la tutela jurisdiccional efectiva del efectivo policial y, en menor medida, del denunciante. También, la exclusión del denunciante impide que este acceda al expediente o pueda ejercer mecanismos de contradicción. Esta situación vulnera el contenido esencial de la tutela efectiva, entendida como el derecho a activar un procedimiento y obtener una respuesta motivada, razonable y sujeta a revisión (Casación 3803-2015, fundamento 6).

Y, como señala Priori (2018), la tutela jurisdiccional no se reduce a la posibilidad abstracta de acudir a un juez, sino que comprende la expectativa razonable de obtener una decisión fundada en derecho, coherente con los principios constitucionales. Esta visión refuerza la necesidad de revisar el diseño actual del PAD, a fin de garantizar que no se convierta en una instancia cerrada y discrecional.

B. Afectación del principio de participación ciudadana en el control de la función pública

El artículo 2, apartado 17, de nuestra Carta establece que cada individuo tiene derecho a involucrarse en los asuntos de interés público. Esta forma de participación no se limita a votar, sino que también abarca el derecho a reportar actos indebidos, demandar transparencia y poner en marcha mecanismos de supervisión institucional. En este contexto, el denunciante que informa a la autoridad sobre una posible falta disciplinaria funciona como un agente de control ciudadano, y su intervención debe ser resguardada y reconocida por el marco legal (Neyra, 2008, pp. 45-67).

Sin embargo, el PAD de la PNP va en contra del principio de la participación de los ciudadanos en la supervisión del servicio público, reconocido en la Ley 29542, Ley de Protección al Denunciante, que busca garantizar que quienes denuncian actos irregulares en entidades públicas no solo estén protegidos, sino también empoderados para exigir una respuesta institucional efectiva. Refiriendo Pacori (2020) que el fundamento de la participación de los ciudadanos en los procesos administrativos no solo incluye el derecho a ser escuchados, sino también a participar en las decisiones

⁴ Se indica en dicho fundamento que, el derecho al debido proceso es un principio fundamental que tiene una naturaleza procedimental y se aplica de manera amplia, tanto en los contextos en que se utiliza como en las áreas que abarca. En cuanto a este primer aspecto, es evidente que esta característica trasciende el ámbito puramente judicial, extendiéndose a otras áreas como la administrativa, lo que permite que se pueda hablar de un debido proceso en contextos jurisdiccionales y en el ámbito administrativo, entre otros. En lo que se refiere al segundo aspecto, como se ha destacado en numerosas ocasiones, las características del debido proceso no se limitan solo a aspectos formales o de procedimiento. También, se reflejan en elementos sustantivos o materiales, lo que implica que su análisis no solo se centra en las normas básicas que rigen un proceso, sino que también se dirige, con mayor rigurosidad, a la protección de los estándares de justicia que sustentan cada decisión, incluyendo el juicio de razonabilidad, el juicio de proporcionalidad, y la prohibición de la arbitrariedad, entre otros aspectos.

públicas que impactan tanto intereses colectivos o individuales (p. 93).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido, en repetidas oportunidades, que la publicidad de los procedimientos administrativos no solo resulta ser una dimensión del derecho al acceso a la información, sino también una garantía sustancial de un debido proceso y un instrumento eficaz para controlar el ejercicio del poder público (Expediente 01412-2007-PA/TC, 2009, fundamento 8). Por consiguiente, la ausencia de claridad y la limitación en el acceso a procesos de evaluación adecuados en el PAD no solo mina el fundamento legal, sino que también afecta la credibilidad de la institución y la fe del público en el sistema de disciplina.

Del mismo modo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual se encuentra ratificada por el Perú, refuerza esta noción al indicar que las naciones deben implementar acciones para potenciar la implicación de la comunidad en la prevención y combatir a la corrupción, incluyendo mecanismos para que los funcionarios informen sobre actos irregulares de los que tengan conocimiento⁵. Por tanto, la exclusión de la persona que denuncia del proceso disciplinario no solo ignora este principio, sino que también socava las vías institucionales de participación y desanima la aplicación del control social sobre la labor policial.

Como advierte la doctrina, “la legitimidad institucional se construye sobre la base de procedimientos abiertos, participativos y controlables”. Un sistema que margina al denunciante y cierra el acceso a la información pública no solo vulnera derechos, sino que erosiona la confianza en la capacidad del Estado para sancionar conductas indebidas dentro de sus propias filas. Y es que, la legitimidad de un sistema disciplinario no se mide solo por su eficacia sancionadora, sino por su capacidad de generar confianza ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

C. Concentración de funciones y ausencia de imparcialidad estructural

Uno de los rasgos más preocupantes del PAD resulta ser la concentración de funciones en órganos que investigan, califican e, incluso, en ciertos casos, imponen sanciones; todo ello dentro de la misma estructura jerárquica institucional. Esta superposición de roles funcionales compromete

gravemente la imparcialidad objetiva del procedimiento, dado que no se garantiza una separación clara y efectiva entre las etapas de instrucción, evaluación y decisión.

En un Estado Constitucional de Derecho, esta falta de diferenciación resulta incompatible con los estándares mínimos del debido proceso, pues quien formula la imputación no debería coincidir con quien resuelve sobre la responsabilidad del investigado. Como advierte Pacori (2020), este diseño institucional vulnera el principio de imparcialidad estructural, el cual constituye una exigencia indispensable en todo procedimiento sancionador que pretenda honrar los principios establecidos en la Constitución y los derechos esenciales de los ciudadanos. La acumulación de funciones en una misma autoridad, sin contrapesos ni revisión independiente, genera un entorno proclive a decisiones arbitrarias o influenciadas por intereses jerárquicos, afectando la legitimidad de las resoluciones adoptadas (p. 87).

Esta configuración no solo debilita la confianza en el sistema disciplinario, sino que también impide el desarrollo de una verdadera cultura de control interno, transparencia y respeto a las garantías procesales. Por tanto, resulta urgente replantear la estructura del PAD, asegurando la separación funcional entre los órganos que acusan, investigan y deciden, a fin de garantizar un procedimiento realmente imparcial, autónomo y conforme con los principios del Derecho Administrativo sancionador contemporáneo.

D. Debilitamiento del principio de legalidad y del control judicial

Aunque el artículo 1 de la Ley 30714 proclama el respeto al principio de legalidad como fundamento del régimen disciplinario policial, en la práctica este principio ha sido interpretado de manera reduccionista y formal, permitiendo que los órganos administrativos disciplinarios actúen con márgenes excesivos de discrecionalidad. Esta aplicación restringida del principio abre la puerta a decisiones que, si bien se presentan formalmente dentro del procedimiento, carecen de la debida sujeción al marco normativo y a los estándares constitucionales.

Este principio demanda que las faltas y las penalizaciones estén contempladas en normas con base

⁵ Artículo III.- Medidas preventivas

[...]

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (1996).

legal, y la actuación administrativa se ajuste estrictamente a lo previsto en el ordenamiento (Poma, 2018, p. 14). Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional ha estipulado que el principio de legalidad no se limita solamente a la demanda de que las penas estén contempladas en la legislación, sino que también implica que los entes gubernamentales deben operar dentro de sus facultades, garantizando el respeto pleno de los derechos fundamentales (Expediente 6301-2006-PA/TC, 2008, fundamento 10); conllevando dicho escenario a la transgresión de un debido procedimiento.

Desde la esfera del proceso administrativo sancionador, el principio de un debido procedimiento, refiere nuestra Constitución:

A través de la jurisprudencia, se establece como una protección para salvaguardar los derechos que pueden verse comprometidos por el uso de las facultades sancionadoras del gobierno. Sus componentes clave incluyen la opción de apelar la resolución, ya sea dentro del mismo procedimiento administrativo o mediante los canales judiciales apropiados; la presentación de pruebas en defensa; la obligación de la entidad administrativa de no crear obstáculos para la presentación de las defensas o cuestionamientos y, por supuesto, la garantía de que las argumentaciones presentadas sean debidamente consideradas, atendidas o refutadas al momento de decidir sobre la situación del administrado. (Expediente 3741-2004-AA/TC, 2005, fundamento 25)

Sin embargo, el actual PAD adolece de mecanismos efectivos de control judicial o revisión inmediata que permitan corregir oportunamente decisiones que pudieran ser arbitrarias, infundadas o carentes de motivación suficiente; transgrediéndose de esa manera, a todas luces, el principio de un debido procedimiento, el mismo que recoge implícitamente el derecho a la defensa.

E. Invisibilización del denunciante como negación del pluralismo procesal

El modelo disciplinario vigente responde a una lógica cerrada y verticalista, enfocada casi exclusivamente en la relación de subordinación jerárquica entre el superior y el efectivo policial investigado, lo que genera un procedimiento en el que el denunciante es completamente excluido. Esta concepción restringida del proceso ignora el carácter plural y garantista propio del Estado Constitucio-

nal de Derecho, en el cual toda persona que activa un procedimiento administrativo o jurisdiccional debe ser reconocida como sujeto de derechos, con capacidad de intervenir y de exigir una respuesta fundada por parte de la administración; socavando los fundamentos de claridad, involucramiento y supervisión por parte de los ciudadanos que deben guiar toda acción pública, sobre todo las destinadas a vigilar las acciones de los funcionarios responsables de hacer ejecutar la ley.

Como advierte Neyra (2008), el procedimiento sancionador no debe entenderse como un espacio cerrado entre la administración y el presunto infractor, sino como un escenario de garantías procesales múltiples, en el que se admiten las prerrogativas de todos los individuos participantes en la defensa de la estructura institucional y el bienestar colectivo (pp. 45-67). En consecuencia, resulta indispensable repensar el diseño del PAD policial, incorporando al denunciante como parte activa del procedimiento, lo que fortalecería el carácter democrático, participativo y transparente del sistema disciplinario.

F. El PAD como manifestación de un modelo autorreferencial y cerrado

En lugar de convertirse en una herramienta para el control democrático, el PAD de la PNP opera como un sistema autorreferencial, donde las decisiones se adoptan y revisan dentro de la misma estructura institucional, sin intervención externa ni participación ciudadana. Pues, cuando la autoridad disciplinaria decide archivar una denuncia, esta no puede ser impugnada por el denunciante.

Dicha imposibilidad transgrede el principio del recurso de doble instancia, determinada en el artículo 139 numeral 6 de nuestra Constitución⁶, y desarrollada por el Tribunal Constitucional como una garantía aplicable también en instancia administrativa (Expediente 2050-2002-AA/TC, 2003, fundamento 12).

Este principio garantiza la aplicación adecuada de los derechos de apelación y oposición, dentro de un sistema jerárquico que permite la participación de una autoridad capacitada, neutral y objetiva, que se ocupa de examinar el acto disciplinario en disputa. Esta revisión puede iniciarse tanto mediante la presentación de apelaciones por parte de los involucrados como a través del procedimiento de consulta de acuerdo con lo estipulado en el inciso 4 del artículo 1 de la Ley 30714.

⁶ Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

6. La pluralidad de la instancia (1993).

Al respecto, es importante señalar lo que el Tribunal Constitucional afirma en la resolución del Expediente 3741-2004-AA/TC, con respecto a la doble instancia, argumentando que:

La capacidad de impugnar las resoluciones administrativas implica la oportunidad real de desestimar dichas decisiones, ya sea dentro del mismo procedimiento administrativo si la normativa ha establecido un mecanismo, o en todos los casos, de forma amplia y con todas las protecciones ante el poder judicial, ya sea a través del proceso contencioso administrativo o, incluso, mediante el recurso de amparo cuando se vean comprometidos derechos fundamentales. (2005, fundamento 23)

Se tiene así que, una de las protecciones legales más significativas a nivel supranacional es el Derecho Constitucional a la doble instancia, que busca evitar decisiones arbitrarias a través de la evaluación de las decisiones judiciales en al menos dos niveles.

Según lo expuesto por Bello (2005), el principio de doble instancia encuentra sustento en los principios de impugnación y contradicción, por lo que su efectiva aplicación requiere la configuración jerárquica del sistema judicial, así como la implementación de mecanismos recursivos que permitan acudir a instancias superiores para revisar las decisiones adoptadas. De igual manera, nuestra Carta establece como uno de los principios y derechos fundamentales de la labor jurisdiccional, el reconocimiento de la pluralidad de instancias⁷. En consecuencia, resulta evidente el carácter constitucional que reviste este derecho (Merino, 2014, p. 83). En el caso del PAD de la PNP, dicho decreto regula, desde el artículo 97 al 100, la apelación a sanciones por infracciones leves que podrían imponer los administrados sobre quien recaiga algún informe de sanción.

Sin embargo, en este procedimiento sancionador no existen mecanismos por los cuales los denunciantes puedan impugnar el archivo emitido y mucho menos contradecir ante una autoridad competente, independiente e imparcial aquella decisión que desde sus fundamentos no se encontraría sujeta a derecho; no existiendo de esta manera participación ciudadana alguna, control externo ni transparencia efectiva. En contraste, este razonamiento genera una cultura organizacional cerrada, resistente al escrutinio público y distante de los principios de claridad, transparencia, y publicidad,

así como el de control cruzado que definen el constitucionalismo actual. Como advierte Lizárraga, el procedimiento disciplinario policial ha sido diseñado más como un instrumento de control interno que como un mecanismo de control de legalidad (2021, p. 143). Estando que, esta configuración no solo debilita la legitimidad del sistema, sino que perpetúa una cultura institucional incompatible con los valores democráticos.

No existiendo, por tanto, en este procedimiento disciplinario sancionar, el principio de imparcialidad, para el cual el Tribunal Constitucional ha desarrollado criterios basados en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, distinguiendo las dimensiones objetivas y subjetivas que conforman dicho principio. Así, se establece que el juez que participa en una controversia debe actuar libre de prejuicios desde una perspectiva subjetiva; al mismo tiempo, debe garantizar condiciones objetivas que refuercen la apariencia de neutralidad, evitando cualquier sospecha razonable sobre su imparcialidad (Expediente 00156-2012-PHC/TC, fundamento 51). Sin embargo, aquí se manifiesta la falta del principio de neutralidad, ya que al denunciante no se le otorga la posibilidad de cuestionar la decisión de cierre; limitando la capacidad de supervisar la actividad administrativa, lo que afecta la claridad del trámite y genera dudas legítimas sobre su imparcialidad. De hecho, la falta de medios de oposición ante el archivo perjudica la imparcialidad del procedimiento y socava la confianza en su transparencia.

Por lo tanto, la exclusión del denunciante en el sistema de apelación transforma el PAD de la PNP en un proceso cerrado, falto de un control externo adecuado y de oportunidades de revisión disponibles, lo que impacta de manera negativa en su legitimidad institucional y en la percepción de justicia durante el trámite.

IV. EL PAD DE LA PNP Y SU ALEJAMIENTO DE UN MODELO GARANTISTA CONSTITUCIONAL

El garantismo constitucional, en su esencia tanto normativa como político-jurídica, demanda que cada proceso sancionador esté estructurado como un sistema de garantías que limiten el poder represivo del Estado y protejan los derechos fundamentales de las personas. Desde esta óptica, el PAD de la PNP, en su versión actual, al no considerar al denunciante y al restringir las oportunidades de oposición, supervisión y evaluación,

⁷ Artículo 139, inciso 6 (1993).

se aleja de manera considerable de los principios centrales del garantismo constitucional, ya que no otorga prioridad a la legalidad ni a la intervención y vigilancia ciudadana en su diseño. Así, bajo este enfoque, no se trata solo de identificar una falla estructural, sino de señalar que el modelo disciplinario vigente contradice abiertamente una visión que entiende el poder sancionador como algo excepcional, limitado y sujeto a un marco de garantías.

Según Ferrajoli (1995), el garantismo es un modelo normativo que concibe el Derecho como un sistema de vínculos y límites impuestos al poder, en especial al poder sancionador del Estado, ya que establece límites al poder a través de un conjunto de garantías legales que resguardan a los individuos de decisiones arbitrarias (pp. 21-25). En el contexto peruano, autores como Neyra (2008) han desarrollado esta noción en clave procesal, señalando que el garantismo implica la supremacía de la Constitución sobre cualquier manifestación del poder público, y exige que todo ciudadano sometido a un procedimiento cuente con acceso a un juez imparcial, bilateralidad de la audiencia y tutela efectiva (pp. 45-67).

En el campo del Derecho Administrativo sancionador, se exige que las garantías inherentes al proceso penal, tales como la legalidad estricta, la imparcialidad, la contradicción, la motivación y la posibilidad de revisión, se apliquen con igual rigor, aunque con matices, a los procedimientos disciplinarios. Esta reclamación ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, sosteniendo que el *ius puniendi* estatal es uno solo y que sus manifestaciones, tanto penales como administrativas, deben respetar los mismos principios estructurales (Expediente 2050-2002-AA/TC, 2003, fundamento 8).

Sin embargo, desde este punto de vista, el PAD de la PNP se aleja notablemente de los principios de un modelo garantista, al priorizar la eficiencia institucional sobre la legalidad, la participación y el control por parte de los ciudadanos. Pues, en un modelo garantista, toda persona que activa un procedimiento sancionador debe ser reconocida como titular de derechos procesales mínimos pero el PAD de la PNP trata al denunciante como un tercero irrelevante, sin legitimación para intervenir ni mecanismos de protección frente a decisiones arbitrarias, lo que contradice no solo la doctrina constitucional, sino también de los criterios establecidos en la Guía práctica sobre el

procedimiento administrativo sancionador del Ministerio de Justicia⁸ (2017).

En tal sentido, este procedimiento, al impedir intervenir al denunciante, presenta serias deficiencias en cuanto a la aplicación de los principios de legalidad, contradicción e imparcialidad, alejándose de la lógica jurídica que caracteriza a los procedimientos garantistas.

V. PROPUESTA DE REFORMA: HACIA UN MODELO GARANTISTA CONSTITUCIONAL

El alejamiento del PAD respecto del modelo garantista no es una simple deficiencia técnica, sino una manifestación de una cultura institucional que privilegia el control interno cerrado por encima sobre la claridad y la responsabilidad de dar cuenta a la ciudadanía, alejándose, no solo se distancia de los principios básicos de un Estado de Derecho Constitucional, sino reproduciendo aquel modelo institucional incompatible con las exigencias del garantismo contemporáneo. La exclusión del denunciante, la acumulación de funciones y la carencia de mecanismos de contradicción, configuran un procedimiento que no protege adecuadamente los derechos, ni asegura un control efectivo del poder disciplinario.

Frente a este escenario, se hace indispensable una reconfiguración profunda del PAD, no como simple corrección normativa, sino como una transformación estructural orientada a constitucionalizar el modelo disciplinario policial. Reconfigurar dicho PAD desde una lógica garantista implica reconocer al denunciante como parte interesada, establecer mecanismos de contradicción y revisión, y asegurar que toda decisión disciplinaria esté sujeta a control judicial efectivo. Solo así podrá afirmarse que el procedimiento disciplinario de la PNP está alineado con los principios de un Estado de Derecho Constitucional.

Según lo que señala Aguilar, el proceso administrativo de sanción debe enfocarse en salvaguardar los derechos fundamentales y no únicamente en la efectividad de la institución, ya que la autoridad sancionadora del Estado es única y debe aplicarse dentro de los mismos límites establecidos por la Constitución, ya sea en el ámbito penal o administrativo (2021, p. 11). Por ello, la exclusión del denunciante como sujeto parte del PAD de la PNP, exige una reforma normativa urgente que armonice el procedimiento disciplinario con los principios rectores de un Estado de Derecho Constitucional.

⁸ Esta guía subraya la importancia de distinguir de manera clara entre las etapas de instrucción y decisión, así como de asegurar el derecho a la defensa incluso en el ámbito administrativo.

En ese marco, el siguiente capítulo propone reformas jurídicas destinadas a garantizar la participación del denunciante, fortalecer la legitimidad del procedimiento y consolidar un sistema verdaderamente compatible con los valores del constitucionalismo democrático.

A. Reconocimiento expreso del denunciante como sujeto parte del procedimiento

La primera reforma indispensable es el reconocimiento expreso del denunciante como parte interesada en el PAD. Esta inclusión debe permitirle acceder al expediente, ser notificado de las decisiones que afecten su denuncia y ejercer mecanismos de contradicción.

Esta propuesta se fundamenta en el artículo 117 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, que permite a aquellos que demuestren un interés legítimo en el procedimiento ser reconocidos como parte del mismo⁹. Asimismo, el Decreto Legislativo 1327 incorpora medidas de resguardo para quienes informan sobre actos de corrupción, al considerarlos aliados de la gestión pública y asegurando su derecho a recibir actualizaciones sobre sus denuncias. Además, el Decreto Legislativo 1327 establece medidas de protección para los denunciantes de actos de corrupción, reconociéndolos como colaboradores de la administración pública y garantizando su derecho a recibir información sobre el estado de su denuncia. Por su parte, la Ley 29542, Ley de Protección al Denunciante, fomenta la involucración activa de los ciudadanos en la supervisión de la función pública. Asimismo, diversos instrumentos internacionales han reconocido la importancia de proteger al denunciante como parte del sistema de integridad pública¹⁰.

He allí que, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Ley Modelo de Protección de Denunciantes de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA) promueven la participación activa del denunciante en los procedimientos disciplinarios y sancionadores. Y, aunque el Decreto Legislativo 1327 no se aplica directamente al régimen disciplinario de la PNP, sus principios deben irradiar todo el sistema administrativo sancionador, conforme al bloque de constitucionalidad y al principio pro persona.

Además, la doctrina ha señalado que el denunciante cumple una función de control ciudadano que justifica su participación activa en el procedimiento disciplinario (Rico, 2023, p. 254). Esta reforma no solo fortalecería la transparencia, sino que también contribuiría a prevenir la discrecionalidad y la impunidad institucional. Este reconocimiento se alinearía con los principios de participación ciudadana y rendición de cuentas propios de un Estado Democrático de Derecho, así como estándares internacionales de buen gobierno y con la exigencia de garantizar procesos disciplinarios más justos y abiertos, asegurando el mandato constitucional de una tutela efectiva de los derechos y la vigilancia ciudadana sobre el ejercicio del poder.

Por ello, resulta necesario modificar la Ley 30714 para incorporar una disposición que reconozca al denunciante como parte interesada en el procedimiento disciplinario, cuando su denuncia esté debidamente sustentada y se refiera a hechos que puedan constituir infracciones graves o muy graves. Esta inclusión permitiría al denunciante ejercer derechos básicos como: (i) acceder al expediente disciplinario, y (ii) presentar apelaciones administrativas contra el archivo de su denuncia.

B. Garantía de motivación reforzada en decisiones de archivo en decisiones que afectan la denuncia

La motivación es un elemento fundamental en los actos administrativos, ya que garantiza certeza y claridad respecto al derecho conferido, así como la situación jurídica generada, con impacto tanto en el administrado como en el denunciante. Un acto se considera debidamente motivado cuando exhibe coherencia interna, sustento argumentativo y vinculación directa entre los hechos y las disposiciones normativas vigentes, lo que permite su plena eficacia conforme a su esencia y naturaleza jurídica.

Su esencia radica en la necesidad de que haya siempre una base legal, coherencia entre lo solicitado y la resolución, y que, por sí misma, ofrezca una justificación adecuada para la decisión tomada (Expediente 4228-2005-PHC/TC, 2006, fundamento 1). Se exige que las decisiones admi-

⁹ Artículo 117.- Derecho de petición administrativa
[...]

117.2. El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia. (2019)

¹⁰ Como la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo que establece que los denunciantes deben contar con canales seguros de comunicación, acceso a mecanismos de revisión y protección ante amenazas.

nistrativas respeten los derechos fundamentales, pero también se aspira a que la gestión funcione de manera eficaz, con responsabilidad, y calidad. En efecto, se espera que sus actos respondan al compromiso de servir óptimamente al interés general (Ponce, 2014, p. 86).

Por tanto, la exigencia de motivación también alcanza a los actos procedimentales y a las interpretaciones que conforman el contenido del acto administrativo, siempre que estos se hayan generado mediante un proceder diligente del personal estatal, conforme a sus competencias y con pleno conocimiento del valor jurídico del derecho involucrado. La omisión de dicha motivación, aun dentro de los márgenes de una potestad reglada, puede derivar en la afirmación indebida de derechos, y hasta en la emisión de acciones contrarias a la legalidad, comprometiendo así la integridad del ordenamiento jurídico.

Entonces, cada decisión de archivar una denuncia disciplinaria debe estar justificada adecuadamente, lo que requiere una presentación clara y detallada de los hechos denunciados, un examen imparcial de la evaluación de las pruebas presentadas y una base legal sólida que apoye la decisión tomada. Esta necesidad no es solo un requisito formal, sino que actúa como una garantía esencial del derecho al debido proceso administrativo.

Este principio ha sido validado y enfatizado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, particularmente en el Expediente 01412-2007-PA/TC, en la que se dictaminó que la justificación es parte del núcleo de dicho derecho (2009). Además, se ha indicado que el derecho a la justificación de las decisiones administrativas tiene un gran significado, ya que se relaciona con el derecho a la certeza, lo que asegura que las resoluciones estén justificadas; es decir, debe existir una lógica jurídica clara que conecte los hechos con las leyes aplicables a situaciones específicas (Expediente 03670-14-PA/TC, 2016, fundamento 6).

Cuya pretensión comprende con transparencia tanto los hechos evaluados como el razonamiento legal y lógico utilizado al realizar dicho acto (León, 2015, p. 319). Estando que, la ausencia de

una motivación adecuada se configura cuando se recurre a expresiones genéricas, carentes de sustento específico para el caso concreto, o cuando las razones invocadas presentan oscuridad, ambigüedad, contradicción o insuficiencia, impidiendo una comprensión clara del contenido justificativo del acto administrativo (Expediente 04200-2011-PA/TC, fundamento 6)¹¹.

Así las cosas, la motivación adecuada en una resolución de archivo permite al denunciante comprender las razones por las cuales su denuncia ha sido desestimada, facilitando el ejercicio de otros derechos como el de impugnación o apelación, garantizando la imparcialidad del procedimiento. En este sentido, la transparencia en la actuación administrativa se ve directamente fortalecida cuando cada decisión se encuentra debidamente razonada.

Frente a ello, resulta preocupante la existencia de prácticas administrativas en las que las denuncias son archivadas con fórmulas ambiguas como la 'falta de mérito', sin que medie una explicación detallada sobre los elementos probatorios considerados que justifiquen dicha decisión, ni sobre las razones jurídicas que descartan la procedencia de una investigación disciplinaria, carentes de una debida y suficiente motivación. Esta forma de proceder debilita el sistema disciplinario, desalienta la cultura de denuncia y favorece la percepción de impunidad dentro de las instituciones.

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional ha subrayado que la justificación de las decisiones es una garantía del adecuado procedimiento administrativo y actúa como un límite frente a posibles actos de arbitrariedad por parte de la administración pública, reiterando que la ausencia de motivación configura una vulneración directa del derecho al debido proceso, tal como está establecido en el inciso 3 del artículo 139 de nuestra Carga (Expediente 06681-2013-PA/TC, 2016, fundamento jurídico 10); siendo que esto no solo tiene una dimensión estrictamente judicial, sino que también abarca este tipo de procedimiento (Expediente 3741-2004-AA/TC, 2005, fundamento 18).

Por ello, se sugiere que el PAD incorpore de manera expresa una cláusula que prohíba el archivo de

¹¹ Se establece que el acto administrativo debe tener un fundamento adecuado en relación con su contenido y en línea con la normativa vigente. La justificación tendrá que ser clara, incluyendo una conexión específica y directa con los hechos relevantes comprobados en el caso particular, así como la presentación de los argumentos jurídicos y normativos que, al referirse a lo anterior, respalden la decisión tomada. Puede incluirse la validación a través de la referencia a fundamentos y conclusiones de dictámenes, resoluciones o reportes previos que estén en el expediente, siempre que estos sean correctamente identificados y que su inclusión sea parte integral del acto correspondiente. No se aceptan como justificación la utilización de expresiones generales o carentes de sustento para el caso en cuestión, ni aquellas que, por su falta de claridad, ambigüedad, contradicciones o insuficiencia, no ofrezcan una elucidación adecuada para la justificación del acto.

denuncias con base únicamente en la expresión “falta de mérito”, sin que esto esté acompañado de un análisis razonable y exhaustiva de pruebas existentes. Esta exigencia de motivación no puede reducirse a una simple formalidad, sino que debe convertirse en una herramienta efectiva de control y garantía para todas las partes involucradas en el procedimiento.

Particularmente en el ámbito disciplinario, donde las decisiones no solo impactan la condición legal de los funcionarios públicos, sino que también influyen en la percepción social sobre la integridad y eficiencia de las instituciones del Estado, la obligación de motivar cobra una importancia aún mayor. Un sistema disciplinario fuerte, legítimo y transparente requiere de decisiones que puedan ser entendidas, evaluadas y, de ser necesario, cuestionadas dentro de los cauces legales correspondientes. Por lo que, resulta crucial que tanto el marco normativo como la práctica administrativa se alineen con los principios constitucionales y globales sobre el debido proceso y una buena administración.

C. Reconocimiento del derecho a recurrir el archivo disciplinario

Tal como se ha mencionado previamente, la normativa disciplinaria que rige a nuestra PNP, se encuentra estipulada en el Decreto Legislativo 30714, que establece lineamientos destinados a enfrentar cuestiones como la corrupción a través de estrategias de prevención, control y sanción de comportamientos inadecuados por parte del personal policial.

No obstante, dicha normativa restringe la posibilidad de pluralidad de instancia respecto del denunciante, vulnerándose así sus derechos, ya que, al no ser considerado sujeto parte del procedimiento, se le impide impugnar la decisión de archivo emitida tras una ‘investigación policial’, lo cual representa la violación directa al derecho que está garantizado por la Constitución del Perú y reconocido por el Tribunal Constitucional como principio de doble instancia, al impedir que el denunciante acceda a una revisión jerárquica de la decisión que archiva su denuncia (Expediente 01412-2007-PA/TC, 2009, fundamento 8)¹². Y, como ha señalado la doctrina, el derecho al recurso no es exclusivo del sancionado, sino que debe extenderse a toda

persona cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados por una decisión administrativa (Luján Túpez, 2023, p. 47). En consecuencia, la actual configuración del PAD no solo invisibiliza al denunciante, sino que debilita los mecanismos de control ciudadano y erosiona la legitimidad del sistema disciplinario policial.

En el ámbito del Derecho Comparado, la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo reconoce expresamente el derecho del denunciante a acopiar información oportuna del trámite sobre su denuncia, así como el acceso a mecanismos de revisión que sean eficaces, accesibles e imparciales, cuando perciba que su caso no ha sido tramitado adecuadamente. Este estándar internacional se alinea con el principio de transparencia, protección al denunciante, rendición de cuentas, y su incorporación en el régimen disciplinario policial no solo respondería a una exigencia normativa moderna, sino que también contribuiría a fortalecer la legitimidad institucional, la confianza ciudadana en los canales de denuncia y la efectividad general del sistema de supervisión interna.

Por tanto, resulta necesario establecer un recurso administrativo especial que permita al denunciante impugnar fundadamente el archivo de su denuncia ante una instancia superior, ya sea jerárquica dentro de la propia estructura administrativa o autónoma, a través de mecanismos como el recurso de reconsideración o apelación. Este procedimiento no solo fortalecería las garantías del administrado, sino que también consolidaría el principio de doble instancia, reconocido como una expresión del derecho al proceso administrativo justo. Mediante este recurso, se ofrece una nueva ocasión para evaluar o examinar la razonabilidad y legalidad de una decisión adoptada, lo cual es especialmente relevante en contextos donde puede existir arbitrariedad, negligencia o falta de objetividad en la evaluación inicial de la denuncia.

D. Incorporación de principios y buenas prácticas en el PAD de la PNP

Finalmente, se sugiere incluir en el sistema disciplinario de la policía los principios y buenas prácticas que han sido avalados tanto en legislaciones extranjeras como en directrices globales sobre justicia administrativa y disciplinaria. Estos prin-

¹² Tal como ha señalado el TC en una amplia y consistente jurisprudencia, el proceso adecuado se entiende como el respeto a todas las garantías y normas de carácter público que deben ser aplicadas en todos los casos y procedimientos, dentro de los cuales se encuentran los actos administrativos, con el propósito de permitir que las personas puedan defender adecuadamente sus derechos frente a cualquier acción del Estado o de particulares que podría perjudicarlos. Por lo tanto, es evidente que la cláusula esencial establecida en el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú no es un “bien” exclusivo de los procesos judiciales, sino que la observancia del debido proceso también se extiende a los procedimientos administrativos, ya sean públicos (como en este caso) o privados.

cipios no solamente fortalecen las garantías del debido proceso, sino que también fomentan una cultura organizativa fundamentada en la transparencia, la responsabilidad y el respeto a los derechos esenciales.

Entre los principios más destacados se encuentra el de imparcialidad estructural, que demanda una clara división funcional y organizativa entre los órganos encargados de la investigación y aquellos que dictan resolución, para evitar conflictos de interés y asegurar una evaluación objetiva e independiente de los hechos denunciados. Asimismo, el principio de contradicción debe ser un eje central del procedimiento disciplinario, al asegurar que toda persona afectada por una decisión tenga la oportunidad efectiva de ser oída, presentar pruebas, formular descargos y controvertir los elementos en su contra. Igualmente, se resalta la importancia de garantizar la participación activa del denunciante como mecanismo de control ciudadano, lo cual ha sido reconocido por la Guía práctica sobre el régimen disciplinario de la Cumbre Judicial Iberoamericana, al considerar que el denunciante no solo actúa como informante, sino también como vigilante del cumplimiento de los principios de legalidad e integridad en el procedimiento.

La incorporación de estos principios al PAD policial no solo modernizaría su estructura normativa, sino que permitiría su alineación con los valores del constitucionalismo democrático contemporáneo, fortaleciendo así la legitimidad institucional, la transparencia del sistema y la eficacia en la protección de los derechos fundamentales tanto de los administrados como del personal policial involucrado en el procedimiento.

VI. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite afirmar que el PAD de la PNP incurre en una negligencia constitucionalmente relevante al no reconocer al denunciante como sujeto parte de dicho procedimiento, apartándose de un modelo normativo basado en principios estructurales de un Estado Constitucional de Derecho. Más allá de responder a un paradigma garantista, el PAD vigente marginaliza al denunciante, restringe su intervención y elimina todo mecanismo de revisión, contradicción o control ciudadano sobre el poder disciplinario policial.

Siendo que, esta exclusión vulnera, a todas luces, derechos fundamentales como el derecho al debido proceso, la tutela jurisdiccional efectiva y el principio de doble instancia, situando al denunciante en una posición de total indefensión frente

a decisiones que pueden carecer de motivación suficiente o afectar el interés público en la sanción de conductas indebidas dentro de la función policial, representando una forma de opacidad institucional que debilita la legitimidad del sistema sancionador y desincentiva el ejercicio del control ciudadano.

En primer lugar, se ha demostrado que la exclusión del denunciante no es una omisión meramente formal, sino una afectación sustantiva al debido procedimiento, a la tutela efectiva y a la participación en asuntos públicos. Esta exclusión genera un desequilibrio estructural que favorece la arbitrariedad, debilita los mecanismos de rendición de cuentas y desincentiva la cultura de denuncia.

En segundo lugar, se ha evidenciado que el PAD reproduce una lógica institucional autorreferencial, con concentración de funciones, escasa transparencia y ausencia de control externo. Esta configuración contradice los valores constitucionales de imparcialidad, legalidad, pluralismo procesal y control del poder, pilares esenciales de todo modelo sancionador legítimo.

En tercer lugar, se ha argumentado —a partir del paradigma garantista desarrollado por Ferrajoli y la doctrina nacional— que el PAD vigente no asegura las garantías mínimas que debe respetar todo ejercicio del *ius puniendi* estatal. Su reforma no es, por tanto, un asunto de mejora técnica, sino una exigencia constitucional impostergable, porque, además, no solo contradice principios constitucionales, sino también compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de transparencia, participación ciudadana y protección a los denunciantes.

Frente a ello, resulta menester reconfigurar el procedimiento disciplinario policial, ya que no solo se pretende corregir una omisión legal puntual, sino que se busca reconfigurar el modelo disciplinario policial bajo un enfoque constitucional coherente con los estándares contemporáneos de derechos fundamentales, participación ciudadana y control del poder.

Reconocer al denunciante como parte interesada, garantizar su derecho a recurrir y exigir motivación reforzada en las decisiones, no son concesiones accesorias, sino exigencias estructurales propias de un procedimiento sancionador legítimo en un Estado de Derecho, que exige el compromiso del Estado peruano con un modelo disciplinario garantista, participativo y respetuoso del Estado Constitucional de Derecho. Porque en un Estado democrático, donde hay poder debe haber control, y donde hay sanción, deben existir garantías. 🏛️

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

La autora declara que no ha recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

La autora manifiesta que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (2021). *El procedimiento administrativo sancionador: garantista o protección del interés general*. Editorial IAGP.

Bello, E. (2005). *El principio procesal de la doble instancia*. Livrosca Editores.

Ferrajoli, F. (1995). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5279747.pdf>

Landa, C. (2002). El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional. *Derecho Constitucional PUCP*, (8), 2-17. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3287>

Landa, C. (2013). La constitucionalización del derecho peruano. *Derecho PUCP*, (71), 13-36. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.001>

León, L. (2015). ¡Exijo una explicación!... La importancia de la motivación del acto administrativo. *Derecho & Sociedad*, (45), 315-319. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/15249>

Lizárraga, V. (2021). *El derecho administrativo sancionador peruano*. Editorial LP Derecho.

Luján Túpez, M. (2023). El derecho al recurso y doble instancia. Plataforma del Ministerio Público del Perú (Aula Virtual del Centro de Formación y Capacitación - CFC).

Merino, L. (2014). *Consideraciones sobre la naturaleza constitucional del derecho a la doble instancia en el ámbito civil*. USMP.

Neyra, J. (2008). Garantías en el nuevo proceso penal peruano. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal PUCP*, (1), 45-67. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2399>

Pacori, J. (2020). *El procedimiento administrativo disciplinario policial y el control jurisdiccional*. Jurista Editores.

Priori, G. (2018). *Tutela Jurisdiccional Efectiva*. Editorial Palestra.

Poma, J. (2018). *El verdadero principio de legalidad en el procedimiento disciplinario policial*. LP Derecho.

Ponce, J. (2014) El derecho a la buena administración y la calidad de las decisiones administrativas. En Castro, A. (Ed.), *Buen Gobierno y derecho humanos, Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*, (pp. 85-120). Instituto de Democracia y Derechos Humanos - IDEH PUCP.

Rico, R. (2023) *Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil*. LP Derecho.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Corte Suprema de Justicia de la República, 10 de octubre de 2018, Casación 3803-2015-Huánuco (Perú).

Constitución Política del Perú [Const.] (1993).

Decreto Supremo 003-2020-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, Diario Oficial *El Peruano*, 12 de marzo del 2020 (Perú).

Decreto Legislativo 1327, Decreto Legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, Diario Oficial *El Peruano*, 06 de enero del 2017 (Perú).

Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Parlamento Europeo. <https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2021) Informe Técnico 000340-2021-SERVIR/GPGSC (sobre la participación del denunciante en procedimientos administrativos disciplina-

rios). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5675701/5037768-informe-tecnico-0340-2021-servir-gpgsc.pdf?v=1705079966>.

Ley 29542, Ley de Protección al Denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, Diario Oficial *El Peruano*, 22 de junio del 2010 (Perú).

Ley 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre del 2017 (Perú).

MINJUSDH (2017) Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. 2da Edición.

Organización de los Estados Americanos [OEA] (1996) Convención Interamericana contra la Corrupción. Caracas.

Tribunal Constitucional [T.C.], 08 de agosto del 2012, sentencia recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 11 de febrero del 2019, sentencia recaída en el Expediente 01412-2007-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 16 de abril del 2024, sentencia recaída en el Expediente 03767-2022-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 16 de abril del 2003, sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-AA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 29 de agosto del 2006, sentencia caída en el Expediente 3075-2006-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 21 de septiembre del 2016, sentencia recaída en el Expediente 03670-2014-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 14 de noviembre de 2005, sentencia recaída en el Expediente 3741-2004-AA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 02 de noviembre del 2011, sentencia recaía en el Expediente 04200-2011-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 12 de septiembre del 2006, sentencia recaída en el Expediente 4228-2005-PHC/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 13 de agosto del 2008, sentencia recaída en el Expediente 6301-2006-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 23 de junio del 2016, sentencia recaída en el Expediente 06681-2013-PA/TC (Caso Huatuco) (Perú).