



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

INFORME N° 04-2022-SP-TDP

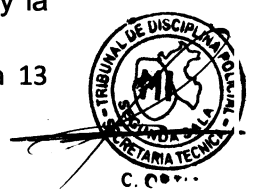
APLICACIÓN DE LA NORMA MÁS FAVORABLE

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. El numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que *"son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición"*.
- 1.2. Asimismo, la norma mencionada resulta concordante con el numeral 16 del artículo 1, de la Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú que prescribe que *"son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el infractor en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables"*.
- 1.3. Las Salas del Tribunal de Disciplina Policial han advertido que los órganos disciplinarios vienen iniciando y tramitando procedimientos administrativos disciplinarios por infracciones previstas en la Tabla de Infracciones y Sanciones del Decreto Legislativo N° 1150, en los cuales, algunas infracciones no fueron contempladas por el Decreto Legislativo N° 1268; sin embargo, se incorporaron en la actual Ley N° 30714.
- 1.4. Ante dichos casos las Salas del Tribunal de Disciplina han venido evaluando la vigencia de la ley sustantiva que observa la infracción imputada, en función a la aplicación de la retroactividad benigna; concluyendo los procedimientos administrativos disciplinarios sin emitir pronunciamiento de fondo, ordenando el archivo del mismo.
- 1.5. Sin embargo, los órganos disciplinarios de primera instancia no vienen aplicando la ley sustantiva más benigna promulgada con posterioridad a la conducta irregular; en ese sentido, corresponde desarrollar criterios que coadyuven a la correcta valoración de tal circunstancia.

II. FUNDAMENTOS:

- 2.1. El conflicto de normas está presente en el actuar diario de la Administración Pública, específicamente los procedimientos sancionadores, desde el momento de la calificación de un hecho como infracción hasta el momento de la decisión. Esto nos lleva a tener que poner en una balanza la antigua y la





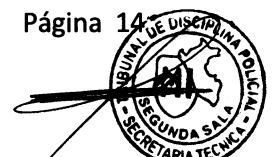
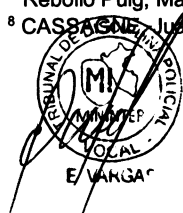
MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

nueva Ley, con la finalidad de analizar **“Cuál de ellas, es la norma más favorable al presunto infractor”**.

- 2.2. Dicho ello, debe tenerse en cuenta el contexto sobre los hechos que enmarcan el caso, para concluir y responder a la interrogante indicada líneas arriba. Indica el profesor Rebollo Puig⁷, *“(…) por ello, entre los elementos que deben valorarse para determinar si una norma es o no más favorable, no solo debe considerarse la cuantía de la sanción que resultaría imponible en abstracto según una y otra ley, sino también determinar la posibilidad de reducción prevista en una y otra, como las reducciones por conformidad o la posibilidad de eximirse de sanción” (…)*.
- 2.3. A la luz de los actos administrativos emitidos por el Tribunal de Disciplina Policial, hacemos referencia a una regla esencial del ordenamiento administrativo cuando hablamos de conflicto de normas; esto es, *“la aplicación de las normas sancionadoras posteriores a la comisión del ilícito siempre que beneficien al administrado”*, en puridad nos referimos a la **Retroactividad Benigna**. La misma que define el maestro Juan Carlos Cassagne como *“excepción al principio de irretroactividad y a la consecuente ultractividad de la ley anterior, que continúa rigiendo para los hechos cometidos durante su vigencia aun después de su derogación, se admite la aplicación retroactiva de la ley más benigna”⁸*.
- 2.4. De esta forma se advierte como regla, en el ejercicio de la potestad sancionadora del derecho administrativo, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, con una sola excepción: *que las posteriores sean más favorables*; en tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, teniendo una norma vigente que tipifica la conducta infractora, se produce una modificación legislativa, la cual prescribe una nueva norma que en su aplicación (juicio de favorabilidad) resulte más favorable al administrado, entonces esta nueva ley será la que debe ser aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber tenido vigencia al momento de la comisión de los hechos materia de infracción.
- 2.5. Respecto al Principio de Retroactividad Benigna el Tribunal Constitucional en el cuarto fundamento de la sentencia del 10 de diciembre de 2010 recaída en el Expediente 02348-2010-PHC, refiere que *“el principio de retroactividad benigna, por lo tanto, propugna la aplicación de una norma penal posterior a la comisión del hecho delictivo, a condición de que dicha norma contenga disposiciones más favorables al actor. Ello, sin duda, constituye una excepción al principio de irretroactividad de la aplicación de la ley sustentada en razones político-criminales, en la medida en que el Estado no tiene interés (o no en la misma intensidad) en sancionar un comportamiento que ya no constituye delito (o cuya pena ha sido disminuida) y, esencialmente, en virtud del principio de humanidad de las penas, el cual se fundamenta en la dignidad de la persona (artículo 1 de la Constitución)”*.

⁷ Rebollo Puig, Manuel. Derecho Administrativo Sancionador. Ob. Cit., pg. 207.

⁸ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo- Tomo II, Palestra Editores, Lima, 2010, pág. 575.





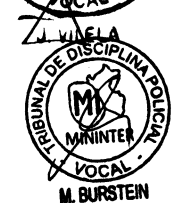
MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

- 2.6. Si bien dicho principio es desarrollado en el ámbito del derecho penal conforme lo describe la acotada sentencia del Tribunal Constitucional; cabe precisar que la irretroactividad constituye un principio vigente y exigible en el procedimiento administrativo disciplinario al encontrarse previsto el numeral 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, concordante con el numeral 16 del artículo 1, de la Ley N° 30714.
- 2.7. En este orden de ideas, en un procedimiento administrativo disciplinario, la retroactividad benigna deberá aplicarse cuando la norma disciplinaria que se puede atribuir al caso en concreto, resulte más beneficiosa al investigado.
- 2.8. Por otro lado, respecto a los cambios normativos que se pueden presentar después de la comisión de la conducta infractora, tenemos las llamadas normas intermedias, que son aquellas que hubieran estado vigentes en algún momento; esto es, entre el momento de la comisión de la infracción y el momento de inicio del procedimiento administrativo disciplinario. Para graficar mejor ello, tenemos que, habiéndose incurrido en una conducta infractora, la norma vigente al momento de su comisión (Norma A) resulta modificada o derogada por una sucesiva (Norma B), que a su vez es modificada posteriormente por una tercera norma (Norma C).
- 2.9. Ante este supuesto el derecho penal aplica las leyes penales intermedias, al respecto, Guillermo Oliver Calderón⁹, refiere: *“Se acostumbra aludir con el nombre de ley penal intermedia a la situación que se produce cuando, con posterioridad a la comisión de un delito, se promulga una ley más benigna que la que estaba vigente al momento del hecho, pero ésta ya no existe al tiempo de la sentencia en que dicho delito es juzgado, puesto que ha sido reemplazada por una tercera ley. A la segunda ley se la suele llamar ley intermedia, ya que rige entre la que estaba en vigor al tiempo del delito y la vigente al momento del fallo. Sin embargo, para hablar de ley penal intermedia, no es necesario que haya una sucesión de sólo tres leyes: la que estaba vigente al tiempo del hecho, la ley intermedia y la que rige al momento de la sentencia. Entre la ley que regía cuando se cometió el delito y la vigente al momento del fallo puede haber existido más de una ley. Luego, habrá tantas leyes penales intermedias cuantas se hubiesen dictado entre la que estaba en vigor al tiempo del hecho y la que rige al momento de la sentencia”*.
- 2.10. Lo descrito en el párrafo precedente también es aplicable en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Para ello, debemos partir de la premisa que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador forman parte del mismo ius puniendi del Estado, por lo tanto, los principios y presupuestos que informan al primero, son aplicables también a este último¹⁰.

⁹ OLIVER, Guillermo. “¿Debe aplicarse la ley penal intermedia más favorable?”.

En: <http://rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/556/524>. Consultado: 4 de marzo de 2022.

¹⁰ Así, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la resolución recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, que “los principios que informan la potestad punitiva del estado, tales como legalidad o culpabilidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador”. De la misma manera, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la Sentencia recaída en el expediente N° 02050-2002-AA/TC, que los principios de culpabilidad,





A. SALAS



M. ESPINOZA



M. ALVARADO



J. ZEGARRA



R. CUADROS



P. SALAS



M. BURSTEIN



M. VERDEGUEZ



E. VARGAS



J. JULCA



T. SILVA



MINISTERIO DEL INTERIOR TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

2.11. Conforme a ello, corresponde preguntarse, considerando el criterio de favorabilidad, qué norma es aplicable en el caso concreto: i) la norma vigente al momento en que ocurrieron los hechos, ii) la norma vigente al momento en que se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario; o, iii) la norma intermedia, solución que puede encontrarse tanto desde el punto de vista doctrinario, jurisprudencial; así como de la interpretación de las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario policial.

2.12. Ahora bien, Rubio Correa¹¹ señala que *“la excepción de la aplicación retroactiva de la ley penal cuando favorece al reo es, también, un principio generalmente reconocido en el moderno Derecho Penal, pues se supone que si la sociedad cambia favorablemente su opinión sobre cierta conducta criminal, o sobre las sanciones que se le debe aplicar, entonces se tiene que cambiar también concordantemente la situación de todos aquellos que estuvieran sancionados o que podrían serlo por tales consideraciones”*.

2.13. Conforme a lo señalado por el citado autor, la retroactividad benigna tiene su fundamento en que una conducta, considerada socialmente reprochable, ha dejado de ostentar tal reproche; o por lo menos, el grado de reproche que se le atribuía ha disminuido. En estos casos, la sociedad ha “perdonado” al infractor y considera que la conducta realizada no merece sanción alguna, o esta debe ser menor a la inicialmente impuesta. A partir de ese momento, este quedaría liberado de toda responsabilidad (o la vería disminuida), por lo que no es posible iniciarle, posteriormente, procedimiento sancionador alguno, por la comisión de una conducta que dejó de ser socialmente reprochable.

2.14. En el mismo sentido se manifiesta Bramont-Arias Torres¹², quien señala lo siguiente:

En referencia a la ley penal intermedia -aquella que no estaba vigente en el momento de la comisión del hecho punible ni tampoco en el momento de la aplicación judicial- también es aplicable, si es más favorable, sobre la base del principio de retroactividad de la ley penal más favorable. En este tema hay unidad de criterio entre la doctrina, incluso se establece que, si la ley penal intermedia no sanciona el ilícito penal, entonces el sujeto debe quedar exento de pena.

2.15. Asimismo, Danós Ordoñez¹³ señala *“[e]s también el caso de las denominadas por la doctrina penal “leyes intermedias” (...). En esa situación, es claro que debe aplicarse*

legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador”. Esto es así porque el ius puniendi responde a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionatoria, tanto penal como administrativa.

¹¹ RUBIO CORREA, Marcial (1999), Estudio de la Constitución Política de 1993, Lima: PUCP, 1ª edición, Tomo IV, p.193.

¹² En CASTILLO ALVA, José Luis (Coordinador) (2004) Código Penal Comentado, Lima: Ed. Gaceta Jurídica, Tomo I, p. 314.

¹³ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge (1995). “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En *Ius et Veritas*, vol. 5, N° 10, p.154.



C. ORTÍZ



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

no cualquier ley punitiva posterior, sino solo aquella que haya sido más beneficiosa para el infractor. Si la Ley "intermedia" es más benigna que las otras, será la que deberá aplicar en lugar de ellas".

2.16. A nivel jurisprudencial se ha llegado a la misma conclusión. Así, la Sala Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la resolución recaída en el Recurso de Nulidad 163-2019, Lima, ha señalado que "la solicitud de sustitución de pena del recurrente se fundamenta en virtud de una modificación legal favorable en el tiempo. En tal sentido, ante la nueva norma intermedia, debe sustituirse la pena impuesta".

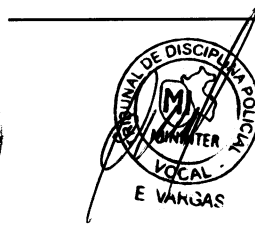
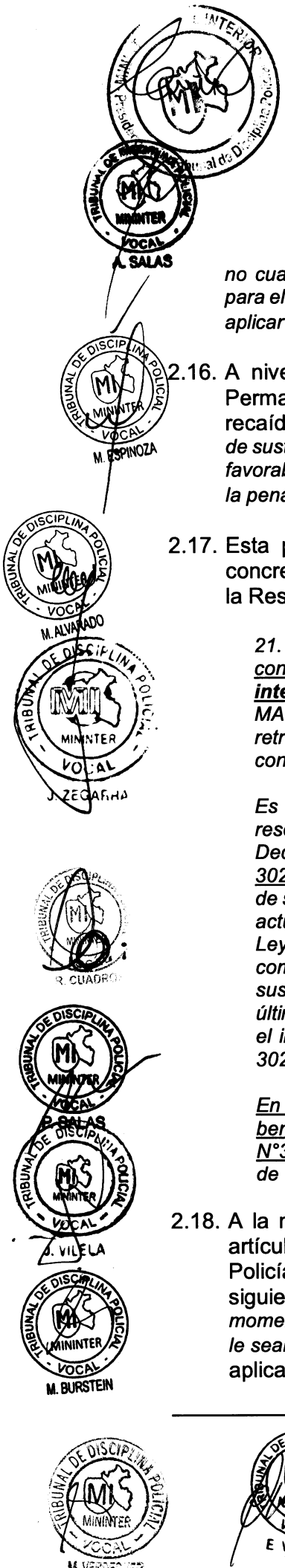
2.17. Esta postura también viene siendo aplicada por la administración pública, concretamente, por el Tribunal de Contrataciones del Estado, el mismo que en la Resolución N° 0178-2018-TCE-S1 señaló:

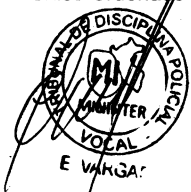
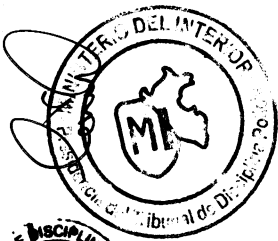
21. En consecuencia, debe tenerse presente que la multa y medida cautelar, con un periodo máximo de 18 meses, prevista en la Ley N° 30225 [norma intermedia que fue alegada por la empresa PROFESIONALES EN MANTENIMIENTO S.R.L. - PROMANT S.R.L. en su escrito de solicitud de retroactividad benigna] resulta más beneficiosa que la inhabilitación temporal contemplada en la Ley.

Es importante señalar que, si bien a la fecha de emisión de la presente resolución ya se encuentran en vigencia las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N°1341, lo cierto es que la versión primigenia de la Ley 30225 resulta más beneficiosa para el administrado en tanto limita el periodo de suspensión aplicable a un máximo de 18 meses, a diferencia de la normativa actual, la cual ha eliminado del literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley N° 30225 la referencia a un plazo no mayor a 18 meses de suspensión, como medida cautelar ante el no pago de la multa, [pasando a ser una suspensión indefinida en tanto no se verifique dicho pago], por lo que esta última regulación no puede ser aplicada, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 5 del artículo 246 de la LPAG, por ser más gravosa que la Ley N° 30225.

En ese sentido, corresponde al presente caso la aplicación de la norma más beneficiosa para el administrado, es decir, la versión primigenia de la Ley N°30225, debiéndose por tanto establecer como medida cautelar un periodo de suspensión que no exceda de 18 meses (subrayado y negritas agregado).

2.18. A la misma conclusión puede llegarse de la evaluación del numeral 16 del artículo 1 de la Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, que prevé el principio de irretroactividad bajo los siguientes términos: "Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el infractor en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables". Nótese que la norma en mención no especifica, para la aplicación de este principio, entre la norma vigente al momento de ocurridos los





MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

hechos y, aquella vigente cuando el procedimiento administrativo disciplinario se inicia; sino más bien, usa una fórmula genérica, permitiendo expresamente aplicar este principio para todas aquellas normas posteriores a aquella vigente al momento de incurrir el infractor en la conducta reprochable; lo cual incluye también a las normas intermedias. Una interpretación distinta nos llevaría a realizar distinciones donde la norma no las hace.

2.19. Es necesario señalar que no acoger la postura aquí presentada puede llevar a situaciones injustas. Así, Morón Urbina¹⁴ señala:

No obstante, debemos recordar que la actuación de la autoridad debe mantenerse dentro del respeto al principio de conducta procedimental, por lo que no parece admisible que las mismas infracciones administrativas cometidas durante el mismo periodo sean objeto de sanciones administrativas distintas solo porque una de ellas fue resuelta durante la vigencia de la ley intermedia favorable, mientras que, a otra, lo fue después, cuando dicha ley había sido ya derogada por otra posterior desfavorable. Aquí la situación del infractor resulta perjudicada no por el cambio de norma, sino por el retraso desleal de la autoridad en resolver el caso.

2.20. En conclusión, ante el conflicto de las normas sustantivas en el tiempo, el cual se presenta después de la comisión de la conducta infractora, corresponde aplicar la norma más favorable, ya que rige entre la que estaba en vigor al tiempo de la comisión de la infracción y la vigente al momento de la sanción; esto al resultarle más favorable al administrado, en función a la aplicación de la retroactividad benigna.

Por tanto, la Sala Plena del Tribunal de Disciplina Policial en la sesión de la fecha, en uso de sus atribuciones conferidas por la Ley N° 30714 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-IN;

ACUERDA:

Establecer que es de aplicación en el conflicto de normas sustantivas en el tiempo la norma más favorable al administrado, incluida la norma intermedia.

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima: Gaceta Jurídica, 16 ed., Tomo II, p. 452.

