



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

ACUERDO N° 09-2015-SP-TDP

**AUTONOMÍA DE LA RESPONSABILIDAD
DISCIPLINARIA FRENTE A LA RESPONSABILIDAD
PENAL**



FUNDAMENTOS



1. Del análisis de diversos expedientes disciplinarios elevados a este Tribunal, en vía de apelación o consulta, se ha hecho evidente que, al momento de tramitar o resolver, se presentan contradicciones por parte de los órganos disciplinarios de primera instancia sobre la determinación de responsabilidad administrativa del personal policial ante la existencia de un proceso jurisdiccional en materia penal, ya sea que se esté tramitando en la justicia ordinaria o en el fuero militar policial.
2. Sobre el particular, el artículo 243° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula la autonomía de la responsabilidad de los ordenamientos civil, penal y administrativo, estableciendo que sus consecuencias son independientes y que se exigen de acuerdo con la legislación respectiva. Asimismo, señala que los procedimientos para la determinación o exigencia de responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de la Administración para determinar responsabilidad



Sala Plena 01/2015
12.03.2015



Página 47 de 62





MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario.

3. En materia de disciplina policial, el *Principio de Autonomía de la Responsabilidad Administrativa* se encuentra contemplado en el artículo 1°, numeral 2, del Decreto Legislativo N° 1150, que regula las garantías y principios rectores del procedimiento disciplinario. Así, señala que el procedimiento disciplinario sancionador es independiente y distinto de las acciones jurisdiccionales civiles, penales u otras, orientadas a establecer la responsabilidad administrativo disciplinaria en las que incurre el personal de la Policía Nacional del Perú.



ÁVILA



L. MUGUERZA



J. FALCONI



L. QUINTANA

4. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en la STC N° 3363–2004–AA/TC (F.j. 3), ha declarado que: *"Por otro lado, debe precisarse que las responsabilidades penal y administrativas en que puede incurrir un servidor o funcionario son independientes; razón por la cual, la existencia de un proceso penal no enerva la potestad de la Administración para procesar y sancionar administrativamente, por los mismos hechos, al servidor o funcionario que ha incurrido en falta disciplinaria"*.
5. En la misma línea, la STC N° 5296–2006–PA/TC (F.j. 2), el Tribunal señala que: *"Si bien (...) en la jurisdicción militar-policial se declaró extinguida la acción penal por el delito de evasión de presos, dado que se había producido la cosa juzgada al haberse, en el fuero común, declarado sobreseída la causa que se le seguía por el delito contra la función"*

Sala Plena 01/2015
12.03.2015



C. OCHOA



A. DELGADO

Página 48 de 62



M. MARTINEZ



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

jurisdiccional en la modalidad específica de favorecimiento a la fuga, debe resaltarse que la responsabilidad administrativa en que incurrió el demandante y por la cual se le sancionó con pase a la situación de disponibilidad es distinta a la responsabilidad penal”.



6. En cuanto a las consecuencias de las responsabilidades penal y administrativa, el mencionado Tribunal ha precisado que: *“(...) debe tenerse en cuenta que lo que se resuelve en el ámbito administrativo disciplinario es independiente del resultado del proceso penal al que pudiera ser sometido un efectivo policial por habérsele imputado la comisión de un hecho penalmente punible; ello, debido a que se trata de dos procesos distintos por naturaleza y origen”* (STC N° 094-2003-AA, F.j. 2).



7. En la misma sentencia (F.j. 3), se precisa que: *“En dicho contexto, el Tribunal asume que si lo resuelto en un proceso penal favorece a una persona sometida, a su vez, a un proceso administrativo disciplinario, el resultado de éste no se encuentra necesariamente vinculado al primero, ya que el proceso administrativo tiene por objeto investigar y, de ser el caso, sancionar una inconducta funcional, mientras que el proceso jurisdiccional conlleva una sanción punitiva que puede incluso derivar en la privación de la libertad, siempre que se determine la responsabilidad penal”*. Los fundamentos establecidos en la sentencia aludida, han sido referidos en reiterada jurisprudencia por parte del propio Tribunal Constitucional, como por ejemplo en los expedientes: N° 310-2004-AA/TC; 3265-2003-AA/TC; 3862-



Sala Plena 01/2015
12.03.2015



Página 49 de 62





MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

2004-AA/TC; 4478-2007-PA/TC; 132-2008-PA/TC y 5480-2008-PA/TC, entre otros.



8. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia mediante el Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, del 16 de noviembre de 2007, declaró como precedente de obligatorio cumplimiento la Ejecutoría Suprema N° 2090-2005 (fundamentos jurídicos 4 y 5), del 7 de junio de 2006. Al respecto, dicha resolución precisa: *"Que el procedimiento administrativo sancionador busca garantizar sólo el funcionamiento correcto de la Administración Pública, las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas y, como tal, suponen una relación jurídica específica y conciernen sólo a las personas implicadas en dicha relación y no a todas sin distinción, como acontece en general con las normas jurídicas penales (...)."*



9. A pesar de la expresa regulación legal del Principio de la Autonomía de la Responsabilidad Administrativa, en la norma general y en la especial, así como el vasto desarrollo jurisprudencial, dicho criterio no es aplicado de manera uniforme por los órganos que conforman el sistema disciplinario policial. En efecto, en las resoluciones de primera instancia, cuando se omite emitir pronunciamiento sobre el fondo o se dispone el archivo del procedimiento disciplinario por la existencia de un proceso penal, se alude a la supuesta vulneración del Principio del *Non Bis in ídem*,

Sala Plena 01/2015
12.03.2015



C. OCHOA



A. DELGADO

Página 50 de 62



M. MARTINEZ



MINISTERIO DEL INTERIOR TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL SALA PLENA

señalando que se debe estar primero a lo que resuelvan los órganos jurisdiccionales sobre el caso en cuestión.



10. El numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, regula el *Principio del Non bis in ídem*, el cual prohíbe la imposición sucesiva o simultáneamente de una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Prohibición que alcanza también a la presencia de varias sanciones administrativas, salvo en los casos de continuación de infracciones que la propia norma señala.



11. En la legislación policial, el Decreto Legislativo N° 1150, en el artículo 1, numeral 8, establece como uno de los principios rectores del procedimiento disciplinario policial, el *Principio de prohibición de la doble investigación o sanción*, precisando que no se podrá investigar o imponer dos o más sanciones disciplinarias por el mismo hecho, en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.



12. Sobre este Principio el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC (F.j. 19), ha señalado que tiene una doble configuración, una versión sustantiva y una connotación procesal. Detallando que: *"En su formulación material, el enunciado según el cual nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción (...) Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o*



Página 5 de 62





MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento".

Por otro lado acota que: *"(...) En su vertiente procesal, tal principio significa que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto".*



En consideración a lo expuesto, se tiene que el Principio del *Non Bis in ídem*, constituye una garantía del derecho del Debido Procedimiento, aplicable en los procedimientos administrativos disciplinarios en materia policial. No obstante, en todos los casos es indispensable que se determine la existencia de identidad de persona, de hecho y de fundamento, para saber si se ha afectado dicha garantía, toda vez que cada ámbito normativo protege distintos intereses jurídicos.

14. Al respecto, una de las primeras manifestaciones de reconocimiento jurisprudencial de este Principio se dio por parte del Tribunal Constitucional de España, en la Sentencia 2/1981, del 30 de enero, que en su fundamento jurídico cuarto declaró *"El principio general del derecho conocido por non bis in ídem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones que no recaiga duplicidad de sanciones – administrativa y penal– en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración – relación de funcionario, servidor público, concesionario, etc.– que justifique el ejercicio del ius puniendi por los*

Sala Plena 01/2015
12.03.2015



Página 52 de 62





MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración".

15. En cuanto a la jurisprudencia nacional, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado respecto a la exigencia de verificar la triple identidad para establecer los alcances del Principio del *Non bis in ídem*, así la mencionada STC N° 2050-2002-AA/TC (F.j. 19), señala que el elemento de la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio. Al respecto, precisa que no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho, cuando la potestad punitiva tiene como fundamento un mismo contenido injusto; es decir, que se fundamenta en la lesión de un mismo bien o interés jurídico protegido.
16. Al respecto, como lo ha hecho en distintas resoluciones, este Colegiado estima relevante reiterar que el procedimiento administrativo disciplinario policial tiene por finalidad la protección de la Ética Policial, la Disciplina Policial, el Servicio Policial y la Imagen Institucional, como bienes jurídicos institucionales regulados en el Capítulo II del Decreto Legislativo N° 1150.
17. Los procesos jurisdiccionales, como se ha indicado, conllevan una sanción punitiva que, en caso se determine la responsabilidad penal del individuo, podría significar incluso la privación de su libertad. Por su parte, el proceso del fuero militar policial se encuentra relacionado con la persecución de los delitos de función militar o policial y el de la justicia ordinaria con la persecución de los delitos establecidos en las normas penales generales.

Sala Plena 01/2015

12.02.2015

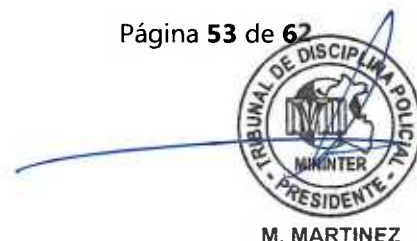


C. OCHOA



A. DELGADO

Página 53 de 62



M. MARTINEZ



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

18. En ese orden de ideas, si un efectivo policial viene siendo investigado en el ámbito administrativo y en el ámbito penal (ordinario o militar policial), no se estaría afectando el Principio de *Non bis in ídem*, dado que no se presenta la triple identidad, pues si bien puede tratarse del mismo sujeto y de los mismos hechos, la diferencia radica en el fundamento, es decir, en los diferentes bienes jurídicos protegidos, en el ámbito administrativo disciplinario, en el fuero común y en fuero militar policial.
19. En ese supuesto, se permite el concurso de sanciones que correspondan a distintos órdenes normativos (civil, penal o administrativo), teniendo en consideración que el bien jurídico protegido de la infracción administrativa es propio del régimen disciplinario de la Policía Nacional y, por ende, distinto e independiente de otras esferas de regulación.
20. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional en su STC N° 361-2010-PA/TC (F.j. 5), precisa: "*En el presente caso, más allá de que resulta evidente que el recurrente ha iniciado el presente proceso con el propósito de que la sede constitucional revise la actuación probatoria que llevó a la jurisdicción penal militar policial al imponer una sanción penal, no se evidencia la afectación del principio ne bis in ídem en la medida que si bien pudiera existir identificación de persona e identidad de hechos (fojas 3 y ss.), no existe identidad de fundamento o contenido de lo injusto (pues no existen dos sanciones administrativas, ni dos sanciones penales, sino una sanción administrativa y una sanción penal), de modo tal que debe desestimarse la demanda*".



Sala Plena 01/2015
12 03 2015



Página 54





MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

21. Por consiguiente, teniendo en cuenta la real configuración del Principio *Non bis in ídem*, los órganos del sistema disciplinario policial no podrían alegar su vulneración para omitir pronunciarse en los procedimientos administrativos bajo su conocimiento, ante la existencia de un proceso jurisdiccional; toda vez que, como se ha fundamentado la responsabilidad penal es independiente de la administrativa y en tal medida la existencia de un proceso penal no enerva la potestad sancionadora de la Administración, lo cual se encuentra legalmente establecido en el artículo 243° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



22. En consideración a lo expuesto, la observancia del Principio de Autonomía de la Responsabilidad Administrativa, frente a la responsabilidad penal, tiene como consecuencia los siguientes supuestos:



- Si el procedimiento administrativo se encuentra en trámite, el órgano disciplinario no podría disponer la suspensión del mismo, debido al inicio de un proceso penal (en el fuero ordinario o en el militar policial) en trámite. Bajo la misma lógica, tampoco podría dejar de emitir pronunciamiento sobre la responsabilidad disciplinaria del efectivo policial involucrado, pronunciamiento que deberá referirse a todas las presuntas infracciones que le hayan sido imputadas.
- En caso el procedimiento administrativo no se haya iniciado, la previa existencia de un proceso penal (en el fuero ordinario o en el militar policial), no enerva la potestad sancionadora de la Administración para el inicio de las acciones disciplinarias que

Sala Plena 01/2015



Página 55 de 62





MINISTERIO DEL INTERIOR TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL SALA PLENA

correspondan, a fin de determinar la responsabilidad administrativa del presunto infractor.

- Si el órgano disciplinario conoce hechos que podrían configurar la comisión de un delito, deberá comunicarlo al Ministerio Público, lo que no lo exime de su obligación de disponer el inicio de las acciones disciplinarias que correspondan en el marco de sus competencias.



23. En la misma línea, el Tribunal Constitucional en la STC N° 1556-2003-AA/TC (F.j. 2), precisa: *"En primer lugar, el Tribunal Constitucional no considera que, en el caso de autos, se haya violado el principio de presunción de inocencia, puesto que el órgano emplazado no suspendió el procedimiento administrativo disciplinario en espera de que se pronunciara el fuero ordinario. En efecto, si hubiese existido tal obligación de suspensión del procedimiento disciplinario, en realidad, el derecho afectado hubiese sido el non bis ídem en su vertiente procesal, esto es, la prohibición de que una persona sea juzgada dos veces por el mismo hecho. Sucede, sin embargo, que, conforme se puede corroborar con lo expuesto en el fundamento anterior, ambos –el proceso judicial y el procedimiento disciplinario– persiguen determinar si hubo responsabilidad por la infracción de dos bienes jurídicos de distinta envergadura: en el proceso penal, la responsabilidad por la eventual comisión del delito de tráfico ilícito de drogas, mientras que en el procedimiento administrativo disciplinario, la responsabilidad administrativa por la infracción de bienes jurídicos de ese orden".*

Sala Plena 01/2015

12-03-2015



C. OCHOA



A. DELGADO

Página 56 de 62



M. MARTINEZ



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA



24. La actuación irregular de los órganos disciplinarios de primera instancia, advertida por este Tribunal, no sólo implica que se presenten deficiencias en la tramitación de los procedimientos disciplinarios, que podrían acarrear vicios de nulidad, sino podrían configurar además responsabilidad disciplinaria debido al incumplimiento de deberes funcionales como integrantes de los órganos disciplinarios.



25. Ahora bien, se debe precisar que, en caso exista mandato expreso del órgano jurisdiccional, se deberá disponer la suspensión del procedimiento administrativo disciplinario en los términos señalados en dicho mandato, en mérito a la independencia del ejercicio de la función jurisdiccional, establecido en el artículo 139°, inciso 2, de la Constitución Política y el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por lo tanto, la Sala Plena del Tribunal de Disciplina Policial en la sesión de la fecha, en uso de sus atribuciones conferidas por el Decreto Legislativo N° 1150 y el artículo 33°, literales d) y f), de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2013-IN,

ACUERDA:

1. Disponer que la Inspectoría General de la PNP instruya a los órganos disciplinarios a su cargo, sobre el cumplimiento obligatorio de los principios que informan el procedimiento disciplinario policial como el Principio de la Autonomía de la Responsabilidad Administrativa frente a la responsabilidad penal y el Principio de *Non bis in ídem*, entre otros.

Sala Plena 01/2015

12-03-2015

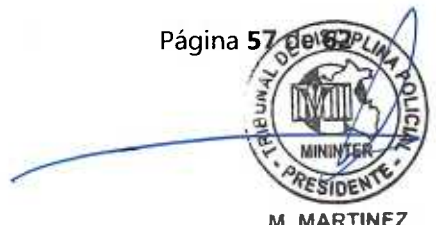


C. OCHOA



A. DELGADO

Página 57 de 62



M. MARTINEZ



MINISTERIO DEL INTERIOR
TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL
SALA PLENA

2. Establecer que un procedimiento administrativo en trámite no podrá ser suspendido por el órgano disciplinario a cargo del caso ante la sola existencia de un proceso judicial, sea que se esté tramitando en el fuero ordinario o en el fuero militar policial.
3. Disponer que los órganos disciplinarios deberán emitir pronunciamiento sobre todas las presuntas infracciones que le hayan sido imputadas al efectivo policial aunque se haya dispuesto el inicio de un proceso judicial sobre los mismos hechos.
4. Establecer que, ante la presunta comisión de infracciones administrativas que vulneren los bienes jurídicos institucionales, deberán iniciar las acciones disciplinarias que correspondan, sin perjuicio de la existencia de un proceso judicial sobre los mismos hechos.
5. Precisar que sólo se puede disponer la suspensión de un procedimiento disciplinario por mandato expreso de un órgano jurisdiccional, sea del fuero ordinario o militar policial.
6. Recordar a los órganos disciplinarios de la Inspectoría General de la PNP que la inobservancia de las normas y principios que regulan el procedimiento disciplinario podría significar responsabilidad disciplinaria debido al incumplimiento de sus deberes profesionales.



Sala Plena 01/2015
12-03-2015



C. OCHOA



A. DELGADO

Página 58 de 62



M. MARTINEZ