

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Tesis

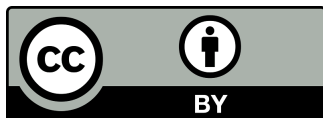
**La incorporación del principio de ilicitud sustancial en
el régimen disciplinario de la PNP para garantizar una
aplicación justa de sanciones y la protección de los
derechos fundamentales de los efectivos policiales**

Luis Francisco Moya Tantalean
Danitza Elvira Palomino Matias
Estefani Rodriguez Villarreal

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Derecho Administrativo Económico

Lima, 2025

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD **DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

A : Mg. JAIME SOBRADOS TAPIA
Director Académico de la Escuela de Posgrado
DE : **Ms. Nadia Doménica Palomino Fernández**
Asesor del Trabajo de Investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación
FECHA : **16 de abril del 2025**

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado "**LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ILICITUD SUSTANCIAL EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA PNP PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN JUSTA DE SANCIONES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS EFECTIVOS POLICIALES**", perteneciente a los BACH. **MOYA TANTALEAN LUIS FRANCISCO**, Bach. **PALOMINO MATIAS DANITZA ELVIRA** y Bach. **RODRIGUEZ VILLARREAL ESTEFANI** de la **MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO**; se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **9%** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

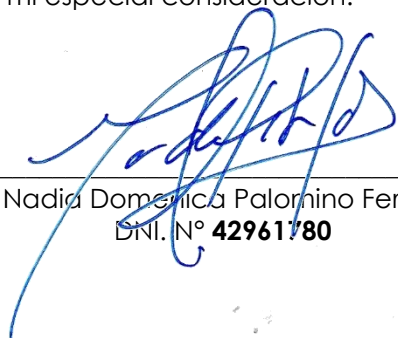
- Filtro de exclusión de bibliografía SI ☒ NO ☐
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: **< 40**) SI ☒ NO ☐
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI ☐ NO ☒

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Ms. Nadia Doménica Palomino Fernández
DNI. N° **42961780**

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, MOYA TANTALEAN LUIS FRANCISCO, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 09590404, egresado de la MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ILICITUD SUSTANCIAL EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA PNP PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN JUSTA DE SANCIONES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS EFECTIVOS POLICIALES" es de mi autoría, el mismo que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis titulada es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicado ni presentado de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 19 de Abril de 2025.



MOYA TANTALEAN LUIS FRANCISCO
DNI. N° 09590404



Huella

Arequipa

Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo

Av. San Carlos 1980
(064) 481 430

Cusco

Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Collasuyo
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima

Av. Alfredo Mendiola 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

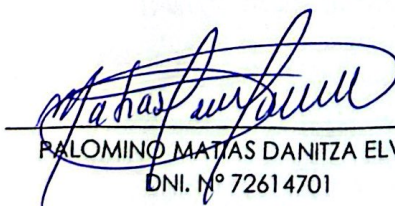
DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, PALOMINO MATIAS DANITZA ELVIRA, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 72614701, egresada de la MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ILICITUD SUSTANCIAL EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA PNP PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN JUSTA DE SANCIONES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS EFECTIVOS POLICIALES" es de mi autoría, el mismo que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis titulada es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicado ni presentado de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 19 de Abril de 2025.



PALOMINO MATIAS DANITZA ELVIRA
DNI. N° 72614701



Huella

Arequipa
Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo
Av. San Carlos 1980
(064) 481 430

Cusco
Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Collasuyo
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima
Av. Alfredo Mendiola 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, RODRIGUEZ VILLARREAL ESTEFANI, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 42713830, egresada de la MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ILICITUD SUSTANCIAL EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA PNP PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN JUSTA DE SANCIONES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS EFECTIVOS POLICIALES" es de mi autoría, el mismo que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis titulada es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicado ni presentado de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 19 de Abril de 2025.



RODRIGUEZ VILLARREAL ESTEFANI
DNI, N° 42713830



Huella

Arequipa

Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo

Av. San Carlos 1900
(004) 481 430

Cusco

Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Callasuyoc
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima

Av. Alfredo Mendíola 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores

INFORME DE ORIGINALIDAD

9%

INDICE DE SIMILITUD

9%

FUENTES DE INTERNET

2%

PUBLICACIONES

4%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

hdl.handle.net

Fuente de Internet

3%

2

repositorio.ucv.edu.pe

Fuente de Internet

2%

3

repositorio.continental.edu.pe

Fuente de Internet

1%

4

revistas.usantotomas.edu.co

Fuente de Internet

1%

5

repositorio.uandina.edu.pe

Fuente de Internet

1%

6

Submitted to Universidad Peruana Los Andes

Trabajo del estudiante

<1%

7

www.themisdata.net

Fuente de Internet

<1%

8

repositorio.uns.edu.pe

Fuente de Internet

<1%

9

tesis.pucp.edu.pe

Fuente de Internet

<1%

10

cuc.metacatalogo.com

Fuente de Internet

<1%

11

repositorio.utmachala.edu.ec

Fuente de Internet

<1%

Excluir citas	Apagado	Excluir coincidencias	< 40 words
Excluir bibliografía	Activo		

Asesor

Mg. Nadia Palomino Fernández

Agradecimiento

Agradezco profundamente a mis padres por su apoyo incondicional y por enseñarme el valor del esfuerzo y la constancia.

Moya Tantalean Luis Francisco
Gracias a mi asesora de tesis por su guía académica y por orientarme con paciencia y compromiso durante todo el proceso investigativo.

Palomino Matías Danitza Elvira
Agradezco a Dios por darme la fortaleza necesaria para culminar esta etapa tan importante en mi vida profesional.

Rodríguez Villarreal Estefani

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis padres, cuyo amor y sacrificio han sido el motor constante de mi formación.

Moya Tantalean Luis Francisco

A mi familia, por ser mi inspiración diaria y recordarme siempre por qué vale la pena seguir adelante.

Palomino Matías Danitza Elvira

Dedico esta tesis a mi madre, que con su ejemplo de fortaleza y sabiduría me enseñó a nunca rendirme.

Rodríguez Villarreal Estefani

Índice

Asesor	ii
Agradecimiento	iii
Resumen	vii
Abstract	viii
Introducción	ix
Capítulo I Planteamiento del problema.....	11
1.1. Planteamiento y formulación del problema.....	11
1.1.1. Planteamiento del problema	11
1.1.2. Formulación del problema	13
A. Problema general	13
B. Problemas específicos	13
1.2. Determinación de objetivos	14
1.2.1. Objetivo general.....	14
1.2.2. Objetivos específicos	14
1.3. Justificación del estudio.....	14
1.3.1. Justificación teórica	14
1.3.2. Justificación práctica.....	15
1.3.3. Justificación social	16
1.4. Limitaciones de la presente investigación	17
Capítulo II Marco teórico	18
2.1. Antecedentes de la investigación	18
2.1.1. Antecedentes internacionales.....	18
2.1.2. Antecedentes nacionales.....	22
2.2. Bases teóricas	26
2.2.1. Ilícitud disciplinaria	26
2.2.2. Principio de ilícitud sustancial	35
2.2.3. Principio de culpabilidad	37
2.3. Marco conceptual	40
2.3.1. Servidor público	40
2.3.2. Relaciones especiales de sujeción	41
2.3.3. Análisis de la ilícitud formal versus ilícitud sustancial	43
2.3.4. Análisis jurisprudencial de la ilícitud sustancial en Colombia..	45

2.3.5. Los derechos humanos y el principio de ilicitud sustancial	49
2.3.6. Postura teórica sobre la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP	49
2.4. Definición de términos básicos	52
Capítulo III Supuestos y categorías.....	53
3.1. Supuestos	53
3.1.1. Supuesto general.....	53
3.1.2. Supuestos específicos	53
3.2. Matriz de operacionalización apriorística.....	54
3.2.1. Categoría 1	54
3.2.2. Categoría 2:	54
3.2.3. Instrumento	55
Capítulo IV Metodología de estudio	56
4.1. Método, tipo o alcance de investigación	56
4.1.1. Método.....	56
4.1.2. Tipo o alcance	56
4.2. Diseño de la investigación	57
4.3. Población y muestra	57
4.3.1. Población	57
4.3.2. Muestra.....	57
4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	57
4.5. Técnicas de análisis de datos	58
Capítulo V Resultado y discusión.....	59
5.1. Resultado y análisis.....	59
Recomendaciones generales	70
5.2. Discusión de resultados	70
Conclusiones.....	72
Recomendaciones.....	74
Referencias bibliográficas	76
Anexos	82
Anexo 1: Matriz de consistencia	82

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024. La población de estudio está constituida por el régimen disciplinario de la PNP, y la muestra fue seleccionada mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia. Se utilizó un enfoque cualitativo, con una investigación de tipo aplicada, de alcance descriptivo y explicativo. El diseño fue no experimental y transeccional, basado en la revisión de documentos normativos, jurisprudencia, doctrina nacional y derecho comparado. El análisis se sustentó en cuadros de análisis argumentativo, documental y comparativo. Los resultados evidencian que la falta del principio de ilicitud sustancial permite la imposición de sanciones disciplinarias desproporcionadas, muchas veces arbitrarias, afectando derechos como el debido proceso, la seguridad jurídica y la dignidad de los efectivos. Asimismo, se comprobó que este principio actuaría como un límite racional al poder punitivo del Estado, permitiendo sancionar únicamente conductas que afecten gravemente la función pública. El derecho comparado, en particular el modelo colombiano, ofrece referentes útiles para proponer una reforma normativa en el sistema disciplinario policial peruano. Se concluye que incorporar el principio de ilicitud sustancial resulta esencial para fortalecer un régimen disciplinario justo, proporcional y respetuoso de los derechos fundamentales.

Palabras clave: régimen disciplinario policial, derechos fundamentales, ilicitud sustancial, proporcionalidad de sanciones, poder punitivo estatal.

Abstract

The purpose of this research is to analyze how the absence of the principle of substantial unlawfulness in the disciplinary regime of the National Police of Peru (PNP) influences the guarantee of proportionality of sanctions and the protection of the fundamental rights of police officers in the period 2020-2024. The study population is constituted by the disciplinary regime of the PNP, and the sample was selected by non-probabilistic convenience sampling. A qualitative approach was used, with an applied type of research, descriptive and explanatory in scope. The design was non-experimental and cross-sectional, based on the review of normative documents, jurisprudence, national doctrine and comparative law. The analysis was based on argumentative, documentary and comparative analysis tables. The results show that the lack of the principle of substantive unlawfulness allows the imposition of disproportionate disciplinary sanctions, often arbitrary, affecting rights such as due process, legal security and the dignity of personnel. It was also found that this principle would act as a rational limit to the punitive power of the State, allowing only conduct that seriously affects the public function to be sanctioned. Comparative law, particularly the Colombian model, offers useful references for proposing a regulatory reform in the Peruvian police disciplinary system. It is concluded that incorporating the principle of substantial unlawfulness is essential to strengthen a disciplinary system that is fair, proportional and respectful of fundamental rights.

Key words: police disciplinary regime, fundamental rights, substantive unlawfulness, proportionality of sanctions, punitive power of the state.

Introducción

En las últimas décadas, el uso del poder sancionador por parte del Estado ha sido objeto de análisis riguroso dentro del ámbito jurídico, especialmente en contextos donde la actuación de los funcionarios públicos, como los agentes policiales, se encuentra regulada por regímenes disciplinarios estrictos. A nivel global, muchas instituciones policiales enfrentan el desafío de compatibilizar la eficiencia en el control interno con el respeto a los derechos fundamentales de sus integrantes. La necesidad de establecer límites claros al ejercicio de la potestad sancionadora estatal ha llevado a algunos ordenamientos jurídicos a incorporar principios como el de ilicitud sustancial, el cual exige que una conducta sancionable no solo infrinja una norma, sino que cause un daño significativo al bien jurídico protegido. Esta visión ha cobrado relevancia en modelos disciplinarios como el colombiano, que han reformado sus marcos legales para adoptar criterios de proporcionalidad sustantiva en las sanciones impuestas a sus funcionarios.

En contraste, el sistema disciplinario de la Policía Nacional del Perú (PNP) aún no ha incorporado de manera explícita el principio de ilicitud sustancial, lo que ha generado una problemática relevante a nivel nacional. En el contexto peruano, los procesos disciplinarios dentro de la PNP se caracterizan por la aplicación automática y formalista de sanciones, sin una evaluación adecuada del daño real ocasionado por la conducta. Esta rigidez normativa ha derivado, en muchos casos, en decisiones desproporcionadas que afectan los derechos fundamentales de los efectivos policiales, generando una brecha entre el deber disciplinario y la justicia material. Tal como advierte Gonzales (2017), la ausencia de este principio ha promovido un sistema punitivo semiautomático, donde la proporcionalidad entre falta y sanción se ve frecuentemente desvirtuada, lesionando principios constitucionales como el debido proceso, la razonabilidad y la dignidad del funcionario público.

La presente investigación tiene como objetivo general analizar cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales durante el período 2020-2024. Esta problemática resulta de gran importancia porque la incorporación de dicho

principio permitiría establecer límites racionales al poder sancionador del Estado, fortaleciendo así el enfoque garantista dentro del sistema disciplinario. Desde un punto de vista teórico, la investigación contribuye a la discusión doctrinal sobre la legitimidad de la potestad disciplinaria; en términos prácticos, ofrece propuestas concretas para una reforma normativa que asegure una justicia disciplinaria más equitativa; y desde lo social, promueve el respeto a los derechos humanos dentro de una institución clave para la seguridad pública.

Además, este estudio busca llenar un vacío en la literatura jurídica peruana, dado que la mayoría de los trabajos existentes han centrado su atención en mejorar mecanismos de control interno y supervisión, sin examinar a profundidad la necesidad de adoptar criterios sustanciales para determinar la ilicitud de una conducta (Morales, 2020). De ahí que la presente investigación no solo proponga un enfoque innovador desde lo jurídico, sino que también incorpore elementos de derecho comparado, tomando como referencia modelos extranjeros, como el colombiano, que han demostrado avances significativos en esta materia a través de la Ley 1952 de 2019.

En suma, esta investigación pretende demostrar que la incorporación del principio de ilicitud sustancial no solo es jurídicamente viable, sino también necesaria para garantizar la equidad, racionalidad y legitimidad de los procedimientos sancionadores en el ámbito policial peruano.

Capítulo I

Planteamiento del problema

1.1. Planteamiento y formulación del problema

1.1.1. Planteamiento del problema

La finalidad de esta investigación es analizar la posibilidad que incorpora el principio de ilicitud sustancial dentro del orden disciplinario de la Policía Nacional del Perú, en adelante PNP, a efectos de garantizar la equidad de la aplicación de la disciplina y el respeto a los derechos fundamentales de los agentes policiales. El principio de ilicitud sustancial es una figura legal que clasifica acciones en términos que gravemente atentan contra un bien jurídico protegido, y aquellas que, aunque infringen una norma, no causan un daño relevante. Este principio establece como regla que la legitimidad de la sanción se basa en la ilicitud fundamental, en proporción a la gravedad del daño que se le ha ocasionado al bien.

Con respecto al marco normativo que regula a la PNP, la falta de este principio ha ocasionado en el sistema la aplicación de sanciones de forma rígida y semiautomática (Gonzales, 2017, p.12). Esto ha generado un amplio espectro de problemas, de los cuales el más preocupante destaca por la desproporcionada ausencia de equidad en los casos donde los castigos tienen una severidad que, en numerosas ocasiones, sobrepasa el nivel de infracciones cometido y el quebrantamiento de los derechos elementales de los funcionarios policiales. Los oficiales de policía se ven sometidos a un sistema punitivo que, en ausencia de una evaluación significativa de las infracciones, puede ser perjudicial para su situación legal y ética.

Como enfoque doctrinal y legal, se han realizado intentos de analizar la necesidad de reformar los regímenes disciplinarios de algunas instituciones con miras a lograr la proporcionalidad en la imposición de sanciones y observar los derechos humanos de las personas

afectadas. Sin embargo, existe una brecha en la literatura existente respecto a la aplicación del principio de modificación ilícita y sustancial del sistema dentro del régimen de la PNP. La mayoría de las investigaciones anteriores se han dirigido hacia la necesidad de mejorar los mecanismos de control y supervisión del comportamiento policial sin profundizar en el marco del sistema sobre la necesidad de tener un enfoque más receptivo y indulgente basado en la ilegitimidad sustancial (Morales, 20, p.33).

A diferencia de otros sistemas internacionales, como los colombianos, han incluido el principio de ilicitud sustancial en sus disposiciones. En Colombia, se entiende que las infracciones requieren no solo una formalidad superficial, sino también contexto y la gravedad de la conducta que implican. La Ley 1952 de 2019 articula aspectos que prevén la proporcionalidad y la justicia al permitir que la consideración de la ilicitud sustancial sea altamente protectora de los derechos esenciales de un humano al imponer sanciones.

Esta diferencia con el sistema colombiano ilustra que Perú necesita una reforma análoga. La incorporación del principio de ilicitud sustancial puede elevar el nivel de justicia en los procedimientos disciplinarios de la PNP, fomentando una cultura de respeto a los derechos humanos y asegurando que las sanciones, si las hay, se apliquen de manera proporcional y justa. De esta manera, la falta de consideración de este principio en la legislación peruana es – tristemente pero realista – una brecha académica, pero más importante aún, una oportunidad no explotada para integrar el régimen disciplinario de la PNP con las mejores prácticas internacionales.

La falta de sustantiva proporcionalidad en la policía nacional del Perú con relación al abuso de poder por parte de los policías, es un tema que esta investigación se enfoca, analizando sus principales causales

y sus efectos. En este sentido, se intenta abordar la carencia de restricción sustantiva en la aplicación de sanciones en el contexto donde se debe proteger los derechos fundamentales de los efectivos. La idea principal de esta investigación es intentar cubrir un área que necesita mayor exploración a nivel socio-jurídico y que permite darle mejoras al sistema disciplinario existente en el contexto del Perú.

En este contexto, la pregunta de investigación que orienta este estudio es la siguiente: ¿De qué manera la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú afecta la aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales?

1.1.2. Formulación del problema

A. Problema general

¿Cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024?

B. Problemas específicos

¿Cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales al no diferenciar entre vida privada e incumplimiento de deberes funcionales?

¿Cómo la falta de un criterio basado en la ilicitud sustancial influye en la imposición de sanciones disciplinarias que no están vinculadas con la afectación directa de la función pública?

¿Cuáles son los ajustes normativos necesarios para integrar el principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú?

1.2. Determinación de objetivos

1.2.1. Objetivo general

Analizar cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024

1.2.2. Objetivos específicos

- Examinar cómo la ilicitud sustancial podría actuar como un límite a la potestad sancionadora del Estado en el régimen disciplinario policial, a partir de un esquema argumentativo de posturas doctrinales.
- Evaluar la influencia que tendría la implementación de la ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales, a partir de un cuadro de análisis documental de sentencias.
- Identificar los ajustes normativos necesarios para integrar la ilicitud sustancial en la legislación disciplinaria policial peruana, a partir de un cuadro de análisis documental de derecho comparado.

1.3. Justificación del estudio

1.3.1. Justificación teórica

Esta investigación surge, en su teoría, de la necesidad de integrar el concepto de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP, apoyando el desarrollo del derecho sobre las faltas administrativas (Martínez, 2004, p.13). Este principio ha sido ampliamente discutido en otros contextos legales, como el derecho penal y el derecho disciplinario de diferentes instituciones públicas, establece que no toda infracción formal de una norma debe ser sancionada con el mismo rigor, sino que debe evaluarse si la conducta infringe que tienen como objetivo preservar los derechos legales que se buscan

se hace de manera significativa. Al observar el impacto de la ausencia de principios en la proporcionalidad y la equidad en las sanciones punitivas, el estudio intenta alcanzar una perspectiva teórica que fomente la existencia de un sistema de justicia eficiente mientras se salvaguardan los derechos básicos de los agentes de policía.

En lo que concierne a Perú, hay un déficit de indagación teórica que posee ilicitud sustantiva dentro de un sistema disciplinario. Esto a su vez, permite profundizar más el propósito de esta investigación en atender esta carencia e contribuir con nueva información en el área (Sánchez, 2003, p. 87). Esta situación es relevante en el contexto de las teorías de justicia disciplinaria que se ocupen de la aplicación de las sanciones en términos de equidad y objetividad. Algunos autores, como Zaffaroni (2006), han estudiado el vínculo entre el derecho disciplinario y el abuso de poder por proporción en la imposición de las sanciones afirmando que toda sanción disciplinaria debe ser la adecuada con el hecho que se ha cometido, evitando, así sanciones que sean desproporcionadas que provoquen un daño espectacular a la dignidad de la persona.

Se espera que esta investigación no solo plantee una base teórica, sino que también sirva como base para futuros cambios en la regulación disciplinaria. Por lo tanto, busca sostener un modelo que permita mantener el equilibrio entre la proporcionalidad de las sanciones y los derechos fundamentales, lo que a su vez ayuda a fortalecer la legitimidad de las entidades en el ejercicio del derecho.

1.3.2. Justificación práctica

De hecho, en el marco de la disciplina en la PNP, sería beneficioso incorporar el principio de ilicitud sustancial desde una perspectiva práctica, ya que mejoraría la aplicación de medidas punitivas dentro de la institución. La aplicación de este principio garantizaría un mayor escrutinio de las acciones de los oficiales de policía que justifican

contravenciones más complejas, logrando así una imposición de sanciones más equitativa y razonable, así como previniendo sanciones desproporcionadas e injustas (Martínez, 2004, p.53). Esto ayudaría a mejorar los procesos disciplinarios al mismo tiempo que reduciría el riesgo de castigos arbitrarios y severos que podrían erosionar la seguridad jurídica de los miembros de la fuerza policial.

De igual forma, este tipo de enfoque práctico tendría beneficios positivos a nivel de administración interna en la PNP, por promover un ambiente de mayor confianza y respeto entre las personas, cuyos derechos fundamentales serían resguardados. Esta investigación brindará recomendaciones que pueden ser puestas en las modificaciones legales y de orden operativo, mejorando los procedimientos disciplinarios.

1.3.3. Justificación social

La PNP es el enfoque principal de estudio, fundamentalmente por la importancia que a esta institución se le otorga en la sociedad como medio de control de la violencia y el respeto al orden público. Desde la perspectiva social, esta investigación sobrepasa los límites de la acción policial por el principio de ilicitud sustancial que plantea el uso de los derechos humanos en el contexto de la formación de un sistema de justicia más equitativo (Martínez, 2004, p.54). Un sistema disciplinario que subestima la ilicitud sustancial puede crear descontento social el que a su vez produce consecuencias negativas sobre la moral, bienestar y productividad del cuerpo policial.

Esta investigación, al enfocarse en mejorar el régimen disciplinario policial, contribuye de manera indirecta a la mejora del servicio policial y, por ende, a una sociedad más segura y con un sistema de justicia más equilibrado. De la misma manera, fomenta un diálogo sobre la importancia esencial de hacer cumplir y respetar los derechos de los individuos en todas las actividades gubernamentales mientras se protege los derechos laborales de los oficiales de policía.

1.4. Limitaciones de la presente investigación

Una posible debilidad en este documento es la falta de acceso a información actual y detallada sobre los procedimientos disciplinarios internos de la PNP. La naturaleza de dicha información es altamente clasificada. También podría ser difícil reunir testimonios o información sobre ciertos oficiales de policía que han sido disciplinados, lo que puede limitar el análisis empírico. Estos problemas pueden limitar el alcance de la investigación, así como su profundidad, lo que a su vez afecta su capacidad para hacer conclusiones más amplias.

Para mitigar esta limitación, es pertinente mencionar la reserva de los procedimientos disciplinarios como un desafío. Se sugiere explorar alternativas como el análisis de estudios de caso o la comparación con otras instituciones que tienen regímenes similares, ya que esto enriquecería enormemente los hallazgos incluso con información directa limitada disponible.

Capítulo II

Marco teórico

2.1. Antecedentes de la investigación

En el contexto de la investigación sobre el principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP, se han recopilado diversos antecedentes relevantes.

2.1.1. Antecedentes internacionales

Cendales y Mora (2023) en su estudio *“Análisis de los razonamientos conceptuales que permiten concretar y precisar los contenidos dogmáticos de la ilicitud sustancial como elemento autónomo de la tipicidad disciplinaria en la responsabilidad de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas en Colombia”* Lugar de sustentación: Barranquilla. Tesis presentada para optar al grado de abogado en la Universidad de la Costa. El objetivo se planteó explorar su razonamiento conceptual que ayuda en la formación y precisión de los contenidos doctrinales del principio de ilicitud sustantiva como un elemento autónomo de la tipificación disciplinaria de los agentes administrativos y públicos en Colombia. La metodología empleada fue analítica, de tipo descriptivo y con un enfoque cualitativo. Se concluyó que el principio de ilicitud sustancial genera un amplio debate doctrinal y jurisprudencial en Colombia, ya que no ha existido unanimidad en cuanto a su concreción. Se enfatiza que el poder punitivo del estado se complementa con otras formas de sanción, como sus ramas penales, disciplinaria y de contravenciones, siendo esta última justificada por las relaciones especialmente sumisas que le otorgan autonomía.

La investigación aporta de manera significativa la viabilidad de la introducción del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP, ya que profundiza en la conceptualización y

fundamentación de este principio dentro del marco del derecho disciplinario.

Rodríguez (2019) en su tesis *"Naturaleza del Derecho Disciplinario: Vicisitudes en la jurisprudencia para su construcción autónoma e independiente en Colombia"*. Lugar de sustentación: Colombia. Tesis presentada para optar al grado de doctor en Derecho en la Universidad Externado de Colombia. El objetivo es investigar y evaluar cómo se desarrolló el Derecho Disciplinario en Colombia, prestando particular atención a lo ideológico, legal, doctrinal y jurisprudencial. La metodología utilizada fue cualitativa. Se concluyó que, en Colombia, la concepción del Derecho Disciplinario como autónomo e independiente es una postura constante y aceptada por una multiplicidad de actores jurídicos (autoridades judiciales, académicos, legislador). Sin embargo, como se hizo notar en el estudio doctrinal y jurisprudencial, esta postura no es unificada ni consolidada, dado que múltiples juristas manifiestan reiteradamente que el Derecho Disciplinario no goza de elementos propios.

Su estudio permite identificar cómo la autonomía e independencia del Derecho Disciplinario han sido entendidas y aplicadas, lo que puede proporcionar una base conceptual para evaluar cómo un principio de ilicitud sustancial podría ser integrado de manera coherente en un sistema disciplinario. Además, la consideración del contexto colombiano dentro del marco de un Derecho Disciplinario autónomo e independiente ayuda a analizar las posibles barreras u oposiciones que podrían encontrarse en la aplicación de este principio en el régimen disciplinario de la PNP. De esta manera, la investigación contribuye a contextualizar y enriquecer el análisis de la viabilidad de introducir dicho principio, a partir de las experiencias y debates de sistemas jurídicos cercanos.

Mondragón (2020) en su tesis *"El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública"*. Lugar de

sustentación: Barcelona. Tesis presentada para optar al título de Doctor en Derecho en la Universidad Autónoma de Barcelona. El objetivo es defender la necesidad de hacer cumplir el derecho disciplinario administrativo como uno de los mecanismos del poder estatal en el contexto del ius puniendi. La metodología fue cualitativa. Se concluyó que en lo que respecta a la administración pública, el derecho disciplinario se ocupa del comportamiento desviado de un funcionario público, o de una persona privada que ejerce funciones públicas, que es ciertamente abusivo e ilegal.

Esto comprende una falta administrativa que resulta de la violación de un régimen de inhabilitaciones, incompatibilidades, deberes, prohibiciones y de interés de cualquier tipo, ya sea a través de acción, inacción o de exceso de uso de su autoridad.

Este marco de análisis es útil para considerar cómo el principio de ilicitud sustancial podría aplicarse dentro del régimen disciplinario de la PNP, al enfocarse en conductas que realmente afecten la función pública. El enfoque de Mondragón permite identificar las conductas irregulares que justificarían la sanción, lo que podría guiar la implementación de un principio de ilicitud sustancial, al asegurar que las sanciones disciplinarias se otorguen solo en casos de afectaciones reales y significativas a la función pública, más allá de simples infracciones formales.

Pereira y Lunas (2021) en su estudio "*Análisis de la ilicitud sustancial en la jurisprudencia constitucional*". Lugar de sustentación: Cartagena. Tesis presentada para optar al grado de maestro en Derecho en la Universidad de Cartagena. El objetivo principal del estudio fue examinar y analizar el alcance del derecho descrito como ilicitud sustancial, que se trata como una categoría dogmática específica dentro de la ciencia jurídica y un nivel de acción disciplinaria. El estudio buscó analizar, desde una perspectiva de relaciones públicas, las acciones de ciertos funcionarios públicos con

el fin de identificar cualquier violación grave del deber funcional. La metodología elegida fue cualitativa. Una de las conclusiones alcanzadas es que el alcance del derecho relacionado con los procedimientos disciplinarios no tiene la función de proteger los intereses legales en el sentido liberal del término. De lo contrario, habría políticas estatales inconsistentes. En ausencia de una diferencia notable entre, habría para el legislador, en un sentido puramente teórico, una posibilidad de convertir todos los delitos disciplinarios en delitos penales. La dejación de deber funcional es lo que guía la evaluación de las acciones que se consideran prohibidas por el derecho disciplinario.

Su análisis subraya la importancia de evaluar la conducta en términos de si esta ha afectado sustancialmente el deber funcional, lo cual puede otorgar fundamento sólido para definir los criterios de antijuricidad en el régimen disciplinario.

Quintero (2021) en su tesis "*La ilicitud sustancial: los problemas de indeterminación en su contenido y alcance*". Lugar de sustentación: Antioquia. Tesis presentada para optar al título de especialista en Derecho Administrativo en la Universidad de Antioquia. Se pretendía investigar los problemas de indeterminación que cualquier operador disciplinario enfrentaría al cuestionar la ilicitud sustancial de las acciones definidas. El enfoque adoptado fue de naturaleza cualitativa. Se encontró que, al analizar si un comportamiento particular definido como una contravención disciplinaria puede considerarse simultáneamente ilegal en términos sustantivos, el operador disciplinario no posee los instrumentos necesarios dentro del marco legal. Esto crea, inevitablemente, etapas procesales en las que el órgano disciplinario tiene un gran margen de discrecionalidad, al mismo tiempo que crea condiciones de inseguridad jurídica y violaciones de los derechos fundamentales del sujeto en la

investigación, lo que compromete la transparencia y certeza del procedimiento disciplinario.

Este estudio es importante para la investigación peruana porque destaca la idea de tener un sistema regulatorio claramente definido y estructurado que limite la discreción. Si se introduce este principio en el régimen disciplinario de la PNP, se deben prever mecanismos y criterios claros que orienten la decisión disciplinaria, evitando así situaciones de incertidumbre procesal y protegiendo los derechos de los investigados.

2.1.2. Antecedentes nacionales

Arguedas (2021) en su investigación denominada *“Debida adecuación de las conductas indebidas en la que se encontrarían inmersos personal de la PNP, a las infracciones contra la Imagen Institucional tipificadas en el Anexo II de la Ley N°30714 - Ley del Régimen Disciplinario de la PNP”*. Lugar de sustentación: Lima. Para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Público y buen gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tuvo como objetivo realizar un análisis exhaustivo sobre la discrecionalidad de los órganos disciplinarios al calificar las conductas indebidas del personal de la PNP. La metodología empleada es de carácter dogmático-jurídico. En cuanto a las conclusiones, se afirmó que la imagen institucional es importante dentro de la PNP como organización responsable de salvaguardar el bienestar y la seguridad de la ciudadanía. Como resultado, cualquier conducta sancionable que perjudique la imagen institucional concernirá, de acuerdo con el Decreto Legislativo N°1267, directamente al incumplimiento de las obligaciones y deberes del personal policial. Sin embargo, es necesario aclarar si la protección de la imagen institucional se relaciona exclusivamente con la imagen pública del policía, o si también se refiere a su vida privada dentro del ámbito de sus derechos constitucionales a la privacidad y al descanso.

Este estudio proporciona un análisis integral sobre la aplicación discrecional de la PNP en su ámbito disciplinario en relación con la imagen institucional y la reputación. Abordar las lagunas normativas dentro del actual ‘aviso de infracción’ G-53 y G-55, que carecen de parámetros definitorios claros para la conducta vergonzosa y los llamados actos de indisciplina, resalta vacíos que podrían ser remediados con la adición del principio de ilegalidad sustantiva. Este principio que tiene como objetivo penalizar solo los actos que realmente infligen un daño sustancial permitiría una mayor equidad y precisión en la aplicación de las normas disciplinarias, de forma que solo aquellas conductas con un impacto negativo real en la imagen institucional sean objeto de sanción.

Haro y Terrones (2020) en su estudio de *nombre “El reconocimiento del principio de ilicitud sustancial en la Ley 30714 ante una real afectación a la imagen institucional”*. Lugar de sustentación: Trujillo. Trabajo presentado para optar el título profesional de abogado en la Universidad César Vallejo. Planteo como objetivo determinar si el Principio de Ilicitud Sustancial se encuentra reconocido en la Ley 30714 cuando existe una afectación real a la imagen institucional de la PNP. La metodología se podría categorizar como básico y de diseño fenomenológico. Se concluyo que el principio de ilicitud sustancial no está reconocido en la Ley 30714 para casos en que haya una afectación real a la imagen institucional, ya que esta norma no lo describe explícitamente. Por esta omisión, las sanciones que pretenden proteger la imagen institucional de la PNP quedan sujetas a la discrecionalidad del Órgano Disciplinario, el cual, en muchos casos, emite sanciones que no están necesariamente relacionadas con el ejercicio de la función policial.

Este estudio aporta valiosos elementos a la investigación, ya que evidencia la ausencia de un reconocimiento explícito del principio de ilicitud sustancial en la Ley 30714 y muestra cómo esta carencia

afecta la coherencia en la aplicación de sanciones relacionadas con la imagen institucional de la PNP. Al identificar que, debido a esta omisión, el Órgano Disciplinario tiene un amplio margen de discrecionalidad para sancionar conductas que no necesariamente perjudican la función policial, esta investigación refuerza la necesidad de introducir el principio de ilicitud sustancial para limitar sanciones solo a actos con un impacto significativo.

Millones (2021) en su investigación *“El exceso de sanción administrativa disciplinaria a policías, por conducir en estado de ebriedad en el Perú”*. Lugar de sustentación: Lima. Trabajo presentado para optar el título profesional de abogado en la Universidad San Ignacio de Loyola. El objetivo fue analizar, tanto en forma como en fondo, los códigos normativos MG-90 y MG-94 de la Ley N° 30714 que rigen la infracción de manejar un autor en estado etílico por parte del personal policial en Perú, con miras a recomendar cambios y nuevas suposiciones normativas para las consecuencias disciplinarias, basado en la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad en el derecho administrativo de sanciones. La metodología empleada es de tipo mixta de diseño fenomenológico. Se concluyó que la aplicación de ciertas medidas disciplinarias punitivas, como suspensiones o despidos, no debe basarse únicamente en el nivel de alcoholemia en el momento del incidente. En tales casos, es necesario que el comportamiento cause daño directo al funcionamiento normal de la institución policial.

Este estudio es relevante ya que ofrece una perspectiva sobre la proporcionalidad y la razonabilidad en el contexto de las sanciones disciplinarias. Al señalar que la Ley N.º 30714 impone sanciones muy graves basadas únicamente en la medición de concentración de alcohol en sangre, sin considerar si la conducta realmente causa un perjuicio a la institución, Millones destaca la falta de conexión entre la sanción y el impacto real de la conducta. Este enfoque refuerza mi planteamiento sobre la necesidad de introducir el principio de ilicitud

sustancial en el régimen disciplinario de la PNP. Al centrarse en la importancia de que las sanciones disciplinarias respondan a una afectación concreta y significativa en el funcionamiento de la institución.

Barboza (2022) en su investigación *“La aplicación del régimen disciplinario y los derechos fundamentales en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú durante el 2000 al 2018”*. Lugar de sustentación: Lima. Tesis presentada para optar el grado académico de doctor en Derecho y Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Su tuvo como objetivo fue analizar el impacto que la aplicación discrecional del régimen disciplinario causó en los derechos fundamentales de los integrantes del Ejército y de la PNP desde el año 2000 hasta el 2018. El enfoque adoptado fue cualitativo y fundamental. Se ha demostrado que la aplicación discrecional del régimen disciplinario es perjudicial para los derechos fundamentales de los miembros de ambas instituciones y se ejerce de manera esporádica y con arbitrariedad, irracionalidad y abuso. El desequilibrio de la parte dominante de la tesis es la conclusión de que el procedimiento administrativo disciplinario es que las sanciones indebidamente severas son impuestas de manera más grave de lo que una institución de esta naturaleza justifica, y la falta de razonabilidad conduce, en consecuencia, a la grave falla fundamental del derecho a pruebas razonables.

Ramos (2021) en su estudio el *“Análisis del régimen disciplinario de la PNP desde la perspectiva del debido procedimiento”*. Lugar de sustentación: Lima. Tesis presentada para optar el título profesional de abogado en la Universidad Privada del Norte. El objetivo presentado es establecer cómo se operacionaliza el principio del debido proceso en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, según lo regula la Ley N. 30714, bajo sus dos formas: la legalista y la de razonabilidad. La metodología utilizada es cualitativa

y de tipo básica. Se concluyó que el régimen disciplinario de la PNP se encuentra regulado por la Ley N.º 30714 y ha infringido ciertos principios constitucionales debido al debido proceso, lo que resulta en un grave perjuicio a los derechos fundamentales de los policías. Esta infracción también afecta a los derechos de los ciudadanos, ya que hace imposible que se cumplan adecuadamente los principios de legalidad y razonabilidad en el ejercicio de las funciones públicas. Esta investigación resalta la necesidad de aplicar los principios de legalidad y racionalidad para garantizar una defensa adecuada en las sanciones disciplinarias. Dado que estos principios son frecuentemente transgredidos, el estudio propone la incorporación del principio de ilicitud sustantiva como una medida para fortalecer la protección de los miembros de la PNP dentro del sistema disciplinario.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Ilicitud disciplinaria

La ilicitud disciplinaria es un concepto fundamental dentro del derecho disciplinario, ya que se refiere a ciertos tipos de comportamiento que, además de ser típicas, resultan contrarias al derecho, es decir, antijurídicas. En términos generales, para que un comportamiento sea considerado ilícito desde una perspectiva disciplinaria, debe mostrarse que perjudica la obligación funcional del funcionario público y que no hay una justificación válida que lo exonere de responsabilidad. La antijuridicidad en este contexto implica que la acción u omisión no solo encaje en un tipo disciplinario, sino que también implique una transgresión relevante a los deberes del servidor público (Atienza, 2007, p.40).

Teoría de la justicia

La teoría de la justicia desarrollada por John Rawls constituye un referente central para el análisis de los sistemas normativos y disciplinarios, en tanto concibe la justicia como la primera virtud de las instituciones sociales y políticas. Bajo su propuesta de “justicia como

equidad”, Rawls plantea que toda estructura institucional debe garantizar, de manera prioritaria, la inviolabilidad de los derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades, sin permitir que el bienestar colectivo se imponga sobre las libertades básicas individuales. Desde esta perspectiva, el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú debe evaluarse a la luz de los principios de equidad y proporcionalidad, pues la ausencia del principio de ilicitud sustancial podría generar sanciones que desborden la razonabilidad y comprometan derechos fundamentales, en abierta contradicción con la noción de una sociedad bien ordenada que Rawls propone como ideal normativo (Hernando Nieto, 2001, 290).

Ilícitos atípicos

Los ilícitos atípicos, según Atienza y Ruiz (2000), son aquellas conductas contrarias al ordenamiento jurídico que no encajan en una tipificación expresa ni cuentan con una sanción directa prevista por la norma. A diferencia de los ilícitos típicos, que se encuentran claramente descritos y sancionados por el derecho penal o administrativo, los ilícitos atípicos se caracterizan por generar efectos jurídicos indirectos, los cuales no tienen naturaleza punitiva, sino reparadora o correctiva.

Un ejemplo clásico de ilícito atípico es el incumplimiento contractual: la ley no establece una pena de prisión por no cumplir lo pactado, pero sí dispone consecuencias como la obligación de indemnizar al acreedor o la posibilidad de que el juez ordene la ejecución forzosa del contrato (Atienza y Ruiz, 1991). Así, este tipo de ilícitos ponen de relieve que el derecho no se limita a castigar conductas graves, sino que también busca mantener el equilibrio en las relaciones jurídicas a través de mecanismos compensatorios.

En suma, la noción de ilícitos atípicos evidencia la existencia de formas de incumplimiento jurídico que, aunque no tipificadas como delitos o infracciones sancionables, resultan igualmente relevantes para el sistema, pues aseguran la eficacia del ordenamiento a través

de consecuencias indirectas que restablecen la justicia y la seguridad jurídica (Atienza y Ruiz, 2004).

Relación entre tipicidad e ilicitud

En el contexto del derecho disciplinario, la tipicidad y la ilicitud, aunque interdependientes, sirven a diferentes propósitos al evaluar la responsabilidad de un funcionario público. Por un lado, la tipicidad se relaciona con el cumplimiento de una norma; por otro lado, la ilicitud examina si dicha norma fue violada en relación con la obligación funcional sin una razón justificada. Ambos elementos son esenciales para configurar una infracción disciplinaria, pero su estudio debe realizarse de manera separada para garantizar un análisis riguroso y evitar sanciones indebidas (Pinzón, 2019, p.47).

Diferencias entre tipicidad e ilicitud

Aunque la tipicidad y la ilicitud forman parte de la evaluación disciplinaria, su naturaleza y función dentro del proceso sancionatorio son distintas:

Tipicidad: Es la etapa preliminar de examen que se efectúa dentro del análisis de la conducta de un servidor público en el derecho disciplinario, la cual permite identificar si la actividad del servidor se encuentra dentro del rango de uno de los tipos disciplinarios establecidos en la norma. Para Pinzón (2019) es un juicio de adecuación, lo que significa que se compara la acción u omisión del servidor con la descripción contenida en la ley para verificar si coincide con la conducta descrita como falta disciplinaria (p.47).

Ilícitud: Se refiere a la valoración de si la conducta típica es, además, contraria al derecho y si afecta sustancialmente el deber funcional. Para Pinzón (2019) no basta con que una conducta sea típica para ser sancionada; debe demostrarse que representa una transgresión

real y significativa de los deberes de la función pública y que no está justificada por alguna causal eximente de responsabilidad (p.47).

Dicho de otra manera, la tipicidad establece un marco general dentro del cual se sitúan comportamientos específicos que pueden considerarse censurables, mientras que la ilegalidad profundiza en la evaluación del comportamiento para determinar si en verdad merece castigo.

La tipicidad como requisito previo a la ilicitud

La tipicidad es un paso previo e indispensable en el análisis disciplinario, ya que una conducta no puede ser considerada ilícita si no es previamente reconocida como típica. El derecho disciplinario formula un catálogo de infracciones y en este se justifican las conductas que pueden ser potencialmente sancionadas, de forma que existe precisión de los comportamientos que ameritan ser sancionados (Gómez, 2016, 48).

El juicio de tipicidad examina la siguiente pregunta: ¿Se clasifica la conducta del empleado público como una infracción disciplinaria según la ley pertinente? Si la respuesta es no, el análisis debe detenerse allí, ya que no hay disposición para una acción punitiva en una conducta que no se ajusta a la definición del término. Sin embargo, si la conducta es típica, el análisis debe continuar con el examen de la ilicitud para determinar si la falta es realmente reprochable. En este punto, la autoridad disciplinaria debe valorar si la acción u omisión afectó sustancialmente el deber funcional y si existe alguna causa que justifique la conducta del servidor público (Gómez, 2016, p.48).

La ilicitud como juicio de valoración

A diferencia de la tipicidad, que es un juicio de adecuación normativa, la ilicitud es un juicio de valoración. En otras palabras, hay que ir más allá del control de que la conducta administrativa infrinja una normativa disciplinaria; hay que analizar también su impacto en la función pública.

Para Ordoñez (2009) el juicio de ilicitud responde a dos preguntas fundamentales:

- Para que una conducta sea considerada ilícita, debe implicar un perjuicio real a la administración pública o a los principios que rigen la función pública. No cualquier infracción formal configura una ilicitud disciplinaria.
- En algunos casos, la conducta típica puede estar justificada por una razón legítima. Por ejemplo, si un servidor público se niega a cumplir una orden porque esta es ilegal, su conducta será típica (pues desobedeció una orden), pero no será ilícita, ya que su acción está justificada por el principio de legalidad.

Este análisis permite evitar que se sancionen conductas que, aunque formalmente sean típicas, no representen una verdadera transgresión de los deberes funcionales o que estén justificadas por circunstancias particulares (p.45).

Importancia de analizar la tipicidad y la ilicitud de manera separada

Dentro del derecho disciplinario, es importante considerar la tipicidad y la ilicitud de forma separada, debido a las decisiones que pueden tomarse si son confundidas. Si solo se considerara la tipicidad, se podrían sancionar conductas sin evaluar su impacto real en la función pública. Por otro lado, si se aplicara un criterio exclusivamente valorativo sin atender a la tipificación normativa, se caería en un régimen sancionador arbitrario y subjetivo.

La separación entre tipicidad e ilicitud permite que el derecho disciplinario sea aplicado con criterios de legalidad, proporcionalidad y justicia, garantizando que solo sean sancionadas aquellas conductas que realmente atenten contra el deber funcional (Pinzón, 2019, p.47).

Elementos de la ilicitud disciplinaria

La ilicitud disciplinaria es un concepto esencial en el contexto del derecho disciplinario, porque no es suficiente que una acción sea típica (es decir, que se ajuste a una descripción en una norma) para que sea susceptible de imposición de una sanción. Para Pinzón (2019) es necesario, además, demostrar que dicha conducta afecta el deber funcional de forma sustancial y que no existe una justificación que exonere al servidor público de responsabilidad (p.47). A continuación, se analizan en detalle los dos elementos esenciales de la ilicitud disciplinaria:

Afectación del deber funcional:

Para que una conducta sea considerada ilícita en el contexto de una falta disciplinaria debe llegar a afectar el deber funcional del servidor público. Para lo anterior, se considera que dichas normas, que tienen como propósito salvaguardar el ejercicio de la función pública, resultan indispensables para asegurar un correcto cumplimiento de los servidores del Estado en los objetivos del servicio público (Gómez, 2012, p.39).

El deber funcional es una categoría jurídica que abarca no solo las funciones específicas del cargo que ocupa un servidor público, sino también todas aquellas obligaciones generales que se derivan del marco normativo aplicable. Para Gómez (2016) estas incluyen:

Compromiso al cumplimiento de la tarea asignada: Cada servidor público tiene un conjunto de funciones y responsabilidades establecidas en su manual de funciones, las cuales deben ser cumplidas de manera diligente y eficiente.

Respeto a las prohibiciones establecidas: Existen normas que impiden a los servidores públicos realizar ciertas conductas, como participar en actividades políticas dentro de su horario laboral o celebrar contratos con el Estado en beneficio propio.

Limitaciones en el ejercicio de derechos, poder y funciones: Si bien los servidores públicos tienen derechos y facultades dentro de su ejercicio, estos no son absolutos. Por ejemplo, un funcionario no

puede abusar de su poder para favorecer a terceros o extralimitarse en sus competencias.

Cumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades: Existen restricciones legales que impiden a ciertos funcionarios desempeñar determinados cargos o ejercer otras actividades económicas mientras ocupan un puesto público (p.41).

La afectación del deber funcional ocurre cuando un servidor público infringe cualquiera de estos aspectos, ya sea por acción u omisión, generando un daño real o potencial a la función pública.

No todas las violaciones del deber funcional sirven para determinar la existencia de una falta disciplinaria. Es de relevancia que el perjuicio calificado haya sido considerable. Esto quiere decir que el evento que se revisa debe provocar un efecto negativo a los valores fundamentales como son la legalidad, la publicidad, la ética y la productividad (Pinzón, 2019, p.40).

En este sentido, hay comportamientos que, aunque pueden considerarse violaciones formales, no socavan gravemente la obligación funcional. Por ejemplo, un retraso administrativo en el procesamiento de un documento podría considerarse una infracción, pero no un acto disciplinario ilegal. Por otro lado, la alteración de documentos oficiales en beneficio de un tercero es una infracción grave de la obligación funcional porque socava la integridad y efectividad del servicio público (Gómez, 2012, p. 40).

Inexistencia de causal de justificación:

El segundo y último requisito del incumplimiento disciplinario es la falta de justificación exculpatória. Para Pinzón (2019), en términos amplios, una conducta típica que perjudica un deber funcional puede considerarse no culpable si existe una explicación plausible de buena fe que justifique las acciones del funcionario público (p.43).

En el derecho disciplinario, las causales de justificación pueden ser diversas, pero entre las más relevantes se encuentran:

Cumplimiento de un deber legal: Si el comportamiento en cuestión se llevó a cabo en cumplimiento de una disposición legal u orden, no

puede considerarse ilegal. Por ejemplo, un servidor público que niega el acceso a un documento clasificado como reservado por la ley no está incumpliendo su deber funcional, sino que está cumpliendo con una disposición legal (Pinzón, 2019, p.43).

Ejercicio legítimo de un derecho: Los servidores públicos en el ejercicio de su función pueden realizar ciertos actos sin que con ello se considere que cometen una falta disciplinaria (Pinzón, 2019, p.43).

Estado de necesidad: Ocurre cuando el servidor público actúa para evitar un daño mayor o un perjuicio significativo para la administración pública o la sociedad. Por ejemplo, un agente de tránsito que, en una emergencia, toma un vehículo oficial para trasladar a un ciudadano en peligro sin la autorización correspondiente podría estar justificado si su acción evitó una tragedia mayor (Pinzón, 2019, p.43).

Caso fortuito o fuerza mayor: En ocasiones, una conducta aparentemente ilícita puede haber sido causada por circunstancias ajenas al control del servidor público. Por ejemplo, si un funcionario no pudo asistir a una audiencia disciplinaria debido a una catástrofe natural, no se le podría imputar responsabilidad (Pinzón, 2019, p.43).

Error invencible: Si un funcionario actuó bajo una creencia errónea pero razonable sobre la legalidad de su conducta, podría estar exento de responsabilidad. Un ejemplo sería un servidor que, basado en una directriz administrativa incorrecta, llevó a cabo una acción que luego se determinó como irregular (Pinzón, 2019, p.43).

Para que una causal de justificación exonere de responsabilidad a un servidor público, deben cumplirse ciertos requisitos:

La causal debe estar debidamente probada: No basta con alegar una justificación, sino que debe existir evidencia que respalde la existencia de la circunstancia eximente (Pinzón, 2019, p.43).

La conducta debe haber sido proporcional y necesaria: Es decir, el servidor público debe demostrar que no tenía otra alternativa razonable en la situación concreta (Pinzón, 2019, p.43).

Debe existir una relación clara entre la justificación y la conducta realizada: No todas las justificaciones aplican a cualquier situación,

sino que deben ser pertinentes en función del caso específico (Pinzón, 2019, p. 43).

Para que una conducta disciplinaria sea considerada ilícita, no solo debe verificarse que afecte sustancialmente el deber funcional, sino que además no debe existir ninguna causal de justificación que exima al servidor público de responsabilidad. Para Gómez (2016) la evaluación de estos dos aspectos garantiza que las decisiones disciplinarias sean justas y proporcionales, evitando sanciones indebidas y asegurando que la disciplina dentro de la administración pública se aplique de manera razonable y equitativa.

Deber funcional

El deber funcional es amplio que no solo incluye las funciones propias de un cargo, sino que también todas aquellas obligaciones, prohibiciones y restricciones que garantizan la correcta administración del Estado. Una conducta puede ser objeto de sanción disciplinaria no solo por incumplir las funciones establecidas en el manual del cargo, sino también por transgredir principios fundamentales del derecho público, como la moralidad, la transparencia y la eficiencia en el desempeño de la función pública. Esta perspectiva asegura que los servidores públicos permanezcan responsables, ya que amplía su ámbito de responsabilidad en relación con alinear sus acciones con los intereses del Estado y la sociedad en general (Pinzón, 2019, p.42).

Distinción entre afectación sustancial y formal

En el derecho disciplinario, no todas las violaciones de las obligaciones funcionales son igualmente graves. Por esa razón, se distingue entre impacto sustancial e impacto formal. El impacto sustancial ocurre cuando una acción viola significativamente los principios y normas del derecho público, mientras que el perjuicio formal se limita a una infracción técnica o menor que es irrelevante (Atienza, 2007, p.39).

Evaluación de la ilicitud

La falta disciplinaria del análisis no es solo formal, sino que también es un juicio global que cuenta con un criterio legal y jurisprudencial y doctrinal. La legislación prescribe unos términos generales sobre la posibilidad de declarar la acción normativa ilícita, y la obra jurisprudencial ayuda a concretar su alcance en determinados supuestos. La ciencia del derecho, por su parte, dita conceptos que posibilitan la comprensión de la ilicitud y la delimitación de los tópicos dentro del derecho disciplinario. Con este enfoque, se logra que todas las decisiones disciplinarias sean razonables, respeten derechos, y cumplan con el Estado de derecho (Hernández, 2016, p.44).

2.2.2. Principio de ilicitud sustancial

La ilicitud sustancial es un principio importante en el Derecho Disciplinario. Como ocurre con otros conceptos, en este también existen diferentes enfoques doctrinales y jurisprudenciales. Este principio se basa en el desempeño de las responsabilidades funcionales de los servidores públicos desde la perspectiva del orden y la lógica del sistema de servicio público, no meramente desde una perspectiva de incumplimiento legal.

Dos posturas fundamentales

Primera postura: Antijuridicidad material

Esta perspectiva, defendida por autores como Mejía y San Martín (2004), la ilicitud sustancial se entiende desde la antijuridicidad material (p.36). Aquí, la conducta es valorada en función de la afectación efectiva o puesta en peligro de la administración pública. No se limita a un incumplimiento normativo, sino que exige un análisis material del daño o riesgo para el bien jurídico protegido. En este enfoque, la falta disciplinaria no necesariamente tiene relación con el deber funcional formal.

Segunda postura: Afectación a los deberes funcionales

Esta posición está respaldada por los fallos de la Corte Constitucional de Colombia y por académicos como Gómez (2008), Pineda de Martínez (2004) y Navas de Rico (2002) quienes consideran que la ilicitud sustancial es una violación grave de los deberes funcionales. La violación de los comportamientos funcionales establecidos en instrumentos como la Constitución es suficiente para constituir un cargo disciplinario (p.57). En este caso, no se necesita un resultado perjudicial; el mero incumplimiento de los comportamientos funcionales es suficiente siempre que implique una contravención a los principios rectores del servicio público.

Relación con el derecho penal y su autonomía

La primera postura, al depender de la antijuridicidad material, puede generar una aproximación al Derecho Penal, lo que dificulta la consolidación de una autonomía conceptual del Derecho Disciplinario. En contraste, la segunda postura busca un desarrollo dogmático propio, aunque enfrenta desafíos en términos de claridad y seguridad jurídica debido a la interpretación amplia de los deberes funcionales.

Antijuridicidad y su relación con la ilicitud sustancial

La antijuridicidad en el contexto disciplinario no solo implica la vulneración de una norma, sino también un atentado contra los principios y la racionalidad que fundamentan la función pública. Según Gómez (2008), para que un deber funcional sea sustancialmente quebrantado, la conducta debe desconocer no solo su dimensión formal, sino también su justificación esencial en un Estado social y democrático de derecho (p.21). La sentencia C – 948 de la Corte Constitucional Colombiana ha señalado que la antijuridicidad disciplinaria deriva de una infracción sustancial que afecta el buen funcionamiento del Estado, más allá de un incumplimiento meramente formal. Por ello, no se admite la

imputación de faltas que carezcan de contenido sustancial (Ordóñez, 2009, p. 13).

Sistema de "numerus apertus" y su impacto en el principio de legalidad

El régimen disciplinario opera con un sistema de 'numerus apertus', lo que significa que hay flexibilidad interpretativa respecto a las conductas sancionadas, ya que no hay una especificación exhaustiva de las conductas posibles. Como lo señaló la sentencia C-404 de la Corte Constitucional Colombiana, este modelo es opuesto al sistema penal, que se basa en un catálogo cerrado de delitos. En el marco del sistema disciplinario, a los tomadores de decisiones se les otorga la discreción para determinar el contorno de la falta responsable en ciertos casos dentro de los límites del principio jurídico y del bien jurídico protegido, que es el servicio público.

Culpabilidad como elemento esencial del principio

Este principio refuerza la noción de que las sanciones deben basarse en una forma subjetiva de responsabilidad, asegurando los derechos fundamentales de los empleados públicos. La culpa, que se entiende como una evaluación de la responsabilidad, requiere que el empleado público actuara de forma consciente, voluntaria y predecible al cometer una violación de sus deberes (Torres, 2006, p.17).

2.2.3. Principio de culpabilidad

Este principio aparece como una reacción a las teorías de responsabilidad objetiva en las que la mera existencia de un ilícito y/o un hecho dañoso era suficiente para aplicar una sanción sin mayores pruebas. En la Edad Media existieron formas de derecho penal de infracción donde la actitud del poder estatal aparecía solo por la verificación de un ilícito. Así mismo, había formas donde la responsabilidad se presumía a partir de las cualidades del individuo, considerándose el mismo peligroso y por lo tanto merecedor de medidas preventivas sin que se hubiera cometido un ilícito. La falta

de un principio de asignación del delito para estos casos, resulta/mal desde el sentido constitucional, privado de toda necesidad de justicia (Binder, 2004. p. 239).

La responsabilidad legal en palabras de Binder tiene un impacto directo en los derechos individuales básicos que los daña. El principio de imputación excluye todas las formas de responsabilidad objetiva y establece que una acción ilegal solo puede ser imputada si se origina en la libre voluntad del actor. Por lo tanto, este principio conserva la libertad de elección de un individuo, asegurando que solo pueda ser castigado por algo que pudo haber prevenido por su voluntad (Binder, 2004. p. 239).

La culpabilidad es el aspecto interno de un delito. De igual forma, el derecho penal contemporáneo respeta la premisa “sin culpabilidad, no hay pena” como el principio que da sustento a todo el sistema penal. Este desarrollo jurídico marca un avance de la civilización porque elimina los casos de responsabilidad sin culpa, lo que permite dotar a la legislación penal del carácter que corresponde a una sociedad desarrollada (Maggiore, 1953. p. 447).

Desde una perspectiva técnica, la culpa implica un juicio evaluativo de los actos intencionados de una persona basado en el razonamiento subyacente y el contexto que guiaron su elección. Se asume que el sujeto tenía la opción de actuar de una manera diferente porque, si su comportamiento hubiera estado completamente controlado por fuerzas externas o internas, entonces sería ilógico culparles. Este análisis deja claro que la culpa no debe percibirse meramente con respecto a la relación psicológica entre la persona y la acción, sino que abarca reglas y ética que miden acciones culpables en un cierto contexto (Jescheck, 1981. p. 559).

Como lo afirmó el Profesor Zaffroni, la culpabilidad se entiende como el juicio requerido que sirve para asignar un delito a un individuo. Tal juicio sirve como el criterio central principal para un uso racional de dónde debería ejercerse el poder punitivo dentro de la teoría del delito. En este caso, el autor enfatiza que no solo existe la existencia de una lesión, sino que debe haber un delito que requiere más que el simple reconocimiento de una lesión; hay una necesidad de conectar la lesión con una persona. La culpabilidad en este caso plantea una pregunta al poder del estado, que en este caso significa que el estado no puede penalizar acciones a menos que haya una intención de delito (Zaffaroni, 2022. p. 647).

Las doctrinas sobre la culpabilidad se dividen en tres corrientes principales. Primero, para la teoría psicológica la culpabilidad es considerada como un vínculo del orden mental que existe entre la persona y el hecho ilícito y abarca el dolo y la culpa. No obstante, esta teoría es atacada por ser incapaz de dar cuenta de la culpa inconsciente o de la inimputabilidad. En segundo lugar, la evaluación que establece juicio en la conducta asignada, la conducta, es objetivo de la reprochabilidad de la que se da juicio por el valor, por acción o conducta que es evaluada propuesta por la teoría normativa. Por último, el funcionalismo desarrollado por Jakobs, entre otros, atribuye la culpabilidad a los objetivos del sistema penal y resalta a esta en la prevenir la general positiva, el delito. No obstante, se ha criticado por someter a los derechos individuales a los objetivos sistémicos de un sistema, al cual, en su base no tiene una ética del principio de la culpabilidad (Mezger, 1958. p. 189).

Finalmente, el principio de culpabilidad tiene el alcance constitucional y es, como consecuencia, del principio de respeto por la dignidad humana. Según Roxin, este principio asegura que la imposición de una sanción penal no dependa únicamente de la gravedad del acto, sino también de un juicio ético y normativo sobre la reprochabilidad

del autor (Roxin, 1976. p. 200). Así, el castigo debe coincidir con la cantidad de culpa que la persona merece y no convertir al individuo en un medio para lograr fines sociales (Ziffer, 1996. p. 59).

2.3. Marco conceptual

2.3.1. Servidor público

En Perú, un funcionario público es cualquier persona que, a través de un acto de nombramiento o designación, asume responsabilidades en la administración pública con el propósito de servir a la comunidad en general. Esta función implica un vínculo jurídico particular, conocido como "Relaciones Especiales de Sujeción" (RES), que define los derechos, deberes y limitaciones específicas bajo los cuales debe ejercer sus funciones (López, 1994. p. 66).

El servidor público se encuentra regulado por un régimen legal específico que controla su ejercicio de derechos y lo sujeta a las normas que rigen el servicio público. Conforme a la Constitución Política del Perú, dicho marco legal cita la forma de acceder a la carrera administrativa, establece derechos y deberes, así como las sanciones disciplinarias que corresponde aplicar en caso de comisión de alguna falta reglamentaria. Así, dentro de estas construcciones, un servidor público tiene la obligación no solo de aportar tiempo y esfuerzo en la ejecución de funciones, sino también es limitado en el ejercicio de algunos de sus derechos en la forma que se requiera para que se logre un correcto funcionamiento del Estado (Prieto, 2009, p.57).

Asimismo, el rol del servidor público está orientado por principios de legalidad y transparencia. Esto implica que sus acciones deben estar marcadas dentro de la normativa vigente y sujetas a un control judicial y administrativo que asegure el respeto a los derechos primordiales. Las relaciones jurídicas que los vinculan con la administración pública les otorgan poderes y deberes específicos, destacando su papel como representantes de la autoridad estatal frente a la sociedad.

2.3.2. Relaciones especiales de sujeción

Las relaciones de sujeción corresponden a un tipo de relación jurídica que nace entre ciertos individuos de la República y sus respectivos Estados, caracterizados por una subordinación más intensa y específica en comparación con la relación general entre los ciudadanos y el orden estatal. Según López (1994), estas relaciones se fundamentan en la "duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la administración," lo que implica la creación de un régimen jurídico especial que modula derechos en función de los objetivos estatales (p. 66).

A diferencia de la relación general de sujeción, en la que cualquier ciudadano está sometido al cumplimiento de las leyes, la relación especial supone un lazo más exigente. Como sostiene Martínez (2015), este tipo de relación implica el refuerzo de deberes, la limitación de derechos y la imposición de responsabilidades diferenciadas para quienes asumen funciones públicas (p.81).

Estas relaciones se construyen sobre la necesidad de que el Departamento asegure que sus objetivos constitucionales se logren de manera efectiva. La Corte Suprema de Colombia ha identificado tres elementos principales: la superioridad jerárquica de la Administración, la integración del administrado en la estructura organizativa estatal, y los fines especiales que justifican esta regulación más estricta (Sentencia T-793 de 2008). Este sistema busca equilibrar la protección de los derechos principales (Suarez, 2016, p.16).

Aunque estas relaciones de sujeción le imponen limitaciones, también ofrecen ciertos beneficios y derechos. Ejemplos de estas prerrogativas incluyen acceso a sistemas de salud y educación exclusivos, pensiones por tiempo de servicio, y reconocimiento de honores o ascensos (Gil, 2009, p. 179). Esto refuerza el carácter dual

de estas relaciones, que no solo imponen deberes, sino que también promueven incentivos como reconocimiento a la función pública.

El derecho disciplinario funciona dentro del ámbito de estas relaciones y permite que el Estado controle el comportamiento de los funcionarios públicos. Según Garrido (1959), estas relaciones no solo surgen de la calidad de gobernanza, sino también de una interacción más directa con la administración (p. 48). En virtud del Estado, el ejercicio del poder punitivo, tal como lo dicta el principio de legalidad y proporcionalidad, asegura que las restricciones que se establecen estén adecuadamente y legalmente justificadas (Parejo, 1996. p. 157).

Numerosos autores han abordado las particulares relaciones de subordinación desde perspectivas complementarias. Nieto (2005) las describe como esenciales para la vida social y la gestión del servicio público (p. 233), mientras que Villar (1999) señala que provienen de la anterior subordinación a un estatus o un vínculo con la administración (p. 207). Por otro lado, Santamaría (1988) argumenta que estas relaciones otorgan a la Administración poderes excepcionalmente restrictivos que son más supresores de la libertad que las relaciones administrativas generales (p.793).

Los diferentes tipos de relaciones permiten al Estado imponer sanciones a aquellos que violan sus obligaciones, y tales decisiones no pueden ser anuladas por consideraciones judiciales. Según Suárez (2016), los jueces tienen el poder de llevar a cabo solo una forma de revisión judicial; es decir, deben abstenerse de calificar las acciones disciplinarias emprendidas porque tal poder recaer únicamente en la administración (p. 134).

Las relaciones especiales de subordinación representan un vínculo legal importante dentro del contexto de la administración pública, con aspectos tanto limitantes como de concesión. El sistema de estas relaciones especiales permite al Estado controlar el comportamiento

de sus agentes mientras otorga derechos y prerrogativas exclusivas que sustentan los límites impuestos. La dualidad de estas relaciones implica un compromiso de control, subordinación y derechos concedidos para proteger el interés público y, al mismo tiempo, a los funcionarios públicos.

2.3.3. Análisis de la ilicitud formal versus ilicitud sustancial

El principio de ilicitud sustancial no tiene validez en las normas y sistemas de compensación en tópicos contables o administrativos, porque tienen un objeto en las relaciones de: 'acto la ejecución de una actividad o conducta que da origen a ciertos derechos y obligaciones. Este enfoque es especialmente relevante en el ámbito del régimen disciplinario, donde la sanción no debe aplicarse de manera automática por la mera trasgresión normativa, sino cuando la conducta tiene un impacto relevante para los objetivos de la institución.

Diferencia entre complicaciones formales y sustanciales

Ilicitud formal: Se refiere a contravenir una norma mientras se ignora la importancia o el impacto real del comportamiento. Por ejemplo, no presentar un informe en una fecha solicitada puede ser sancionado formalmente sin considerar si la demora perjudicó o no de manera significativa las operaciones de la institución o su cumplimiento con sus sanciones.

Ilicitud sustancial: Implica que la infracción es evaluada con base en su gravedad material, es decir, si vulnera un bien jurídico relevante o afecta los objetivos de la entidad pública. En el caso del régimen disciplinario policial, solo aquellas faltas que comprometen bienes como la imagen institucional o la disciplina interna deben ser consideradas merecedoras de sanción (López, 1994. p. 66).

Ejemplos de aplicación en el régimen disciplinario

En la PNP, la Ley 30714 regula que las sanciones no deben basarse únicamente en la identificación de una falta, sino en el análisis de si esto compromete los bienes jurídicos protegidos. Un caso típico es cuando un agente incumple una directiva menor (por ejemplo, no portar correctamente su uniforme), y aunque la falta sea formal, si no afecta el ejercicio de sus funciones ni la imagen de la institución, no debería sancionarse con la misma severidad que una infracción más grave, como el uso indebido de la fuerza en público.

No obstante, en la práctica, existen algunas sanciones que dan preferencia a la ilicitud formal sobre su sustancia. Por ejemplo, algunos procedimientos disciplinarios imponen sanciones severas independientemente de si la conducta realmente perjudicó los activos institucionales.

La Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 00026-2021-PI/TC, establece que la norma que limita la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) es inconstitucional, en tanto dicha potestad, en materia de responsabilidad administrativa funcional, se encuentra restringida por el artículo 82 de la Constitución exclusivamente a la supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto y las operaciones de endeudamiento público. En consecuencia, no todos los actos realizados por las entidades sujetas a control están comprendidos dentro de su potestad sancionadora, ya que existen otras competencias, como las disciplinarias, penales y civiles. En ese marco, la Ley 30714, que regula la responsabilidad en la Policía Nacional del Perú, establece que el deber funcional respecto a la imagen institucional no se limita únicamente al comportamiento del efectivo policial, sino que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, comprende también aspectos vinculados con la protección y promoción de dicha imagen, en concordancia con lo establecido en el mencionado fallo.

El análisis entre ilicitud formal e ilicitud sustancial demuestra la necesidad de evaluar las conductas más allá de la simple norma infringida. En el contexto disciplinario, es fundamental que las sanciones se apliquen solo cuando las infracciones afectan de manera significativa los objetivos institucionales, garantizando así un sistema más justo y eficiente (López, 1994. p. 161).

2.3.4. Análisis jurisprudencial de la ilicitud sustancial en Colombia

Colombia, en su sistema disciplinario, ha adoptado un enfoque avanzado al incluir el principio de ilicitud sustancial para distinguir entre la conducta que constituye una violación grave de una obligación funcional y aquella que tiene un impacto trivial. La Ley 734 de 2002, junto con las regulaciones posteriores, enfatiza que el problema con una conducta considerada infractora no es la conducta en sí; es necesario determinar si impacta los principios y la funcionalidad de la administración pública. Esta evaluación previene castigar infracciones triviales que no comprometen seriamente el servicio público, logrando así la proporcionalidad en las acciones disciplinarias tomadas (Gómez, 2017, p.57).

El concepto de ilicitud sustancial en las sentencias de control abstracto de la Corte Constitucional Colombiana Sentencia C-948 del 2002

En este caso, el Tribunal Constitucional dictó que el incumplimiento de un deber funcional debe evaluarse desde una perspectiva sustantiva, ya que suele ocurrir que el derecho disciplinario se convierte en una forma mecanicista de ejecutar el cumplimiento de manera automática. Esta decisión establece que hay un incumplimiento formal de una norma, lo cual no es suficiente para que alguien sea sancionado; se está obligado a realizar una conducta reprochable que es muy perjudicial para el funcionamiento del Estado y sus objetivos a prima facie. Igualmente, el Tribunal enfatiza que es necesario hacer la distinción entre la jurisdicción disciplinaria y la

jurisdicción penal, rechazando el uso de la noción de daño característica de esta última dentro de la esfera de la disciplina.

Sentencia C-1076 del 2002

En esta sentencia, se estableció que un comportamiento solo puede ser investigado como una infracción disciplinaria si posee ilicitud sustancial. La repetición de actos trivialmente ilegales, a juicio del Tribunal, no justifica el inicio de una acción disciplinaria. Tal razonamiento intenta frenar un inicio excesivo de investigaciones desprovistas del elemento material que constitutiva una falta disciplinaria, y señala que la motivación para el castigo se debe en gran medida al grave efecto que la negligencia del funcionario ha causado.

Sentencia C-094 del 2003

La Corte ha sustentado que toda ilicitud que resulta de la falta disciplinaria es exigible en el incumplimiento del deber que impone una determinada competencia en la Administración Pública. No firmar contratos de servicio para cubrir razones de orden privado mientras se ejercen funciones públicas es una forma de contravenir la obligación funcional. Por lo tanto, la Corte ha indicado que calificar esas actuaciones como faltas disciplinarias es correcto, ya que a su juicio la omisión del deber funcional constituye el núcleo de la ilicitud sustancial.

Sentencia C-819 del 2006

Este fallo enfatizó el requisito de que la ilegalidad material de la acción disciplinaria debe tener un efecto adverso en los objetivos de la actividad pública, especialmente en lo que respecta a la Policía Nacional. El tribunal afirmó que, debido a las funciones específicas asignadas a la Policía Nacional, las acciones de los miembros que socavan esos objetivos son, por decirlo de manera suave, una grave violación de la obligación funcional. Esta postura ha subrayado la

necesidad de relacionar la conducta observada y el daño que se inflige al servicio público en el contexto del perjuicio de la acción disciplinaria.

Sentencia C-452 del 2016

En esta declaración, el Tribunal enfatizó que el ejercicio de la función pública debe ajustarse a las directrices generales del ordenamiento jurídico. La falta disciplinaria, desde esta perspectiva, se configura cuando un servidor público incumple un deber funcional, interfiriendo en el adecuado ejercicio de la función estatal asignada. La Corte destacó que la ilicitud sustancial no exige necesariamente la vulneración de un bien jurídico en términos penales, sino que se agota en la infracción de los deberes funcionales y en su influencia en el correcto funcionamiento del Estado. De esta manera, se protege la representación adecuada del Estado y la consecución de sus fines a través del cumplimiento de los deberes funcionales.

El concepto de ilicitud sustancial en las sentencias de control concreto de la Corte Constitucional Colombiana

Sentencia T-735 del 2004

El Tribunal Constitucional dictó que la Dirección de Servicios Generales del Comando de la Armada Nacional violó el derecho al debido proceso al emitir una alerta por escrito por una falta menor que no interfería en gran medida con las responsabilidades funcionales del reclamante. El Tribunal indicó que esta falta de acción permisible se debió a la legislación en vigor, que otorgaba el poder de emitir avisos por infracciones de carácter administrativo menores, y que posteriormente resultó inconstitucional. La Corte decidió que la actuación del actor, si bien discutible, no mostraba la capacidad para alterar de manera ostensible sus funciones, y, en consecuencia, no era capaz de sustentar la medida disciplinaria dispuesta.

Sentencia T-364 del 2009

El Tribunal analizó la ilicitud sustancial en las acciones del acusado, argumentando que, aunque puede que no resulte en transgresión en cada ocasión, sí rompe principios fundamentales de la administración de justicia, como su autonomía e imparcialidad. En este caso, las acciones del acusado fueron percibidas como una clara violación de estos principios que socavan enormemente el funcionamiento eficaz de la administración de justicia.

Sentencia T-747 del 2009

El Tribunal consideró la ilicitud sustancial por la falta de acción de un funcionario judicial que atendía una tutela y concluyó que su inacción era un caso de grave abandono funcional. La explicación de la falta de atención del caso fue desestimada y, como es habitual, continuó diciendo que en el poder disciplinario hay una obligación de atender el procesamiento de partes dentro de un plazo establecido, y que ese plazo no se cambia. Además, afirmó que no cumplir con estos plazos tiene implicaciones para la justicia sin necesidad de probar un incumplimiento.

Sentencia T-282A del 2012

El Tribunal Constitucional revisó los criterios para clasificar las categorías de infracciones disciplinarias, diferenciando entre infracciones permanentes e instantáneas, y enfatizó que su naturaleza no solo se define por el momento de ocurrencia. Enfatizó el hecho de que en la infracción lo que se lesiona en primer lugar no son bienes jurídicos específicos como en el derecho penal, sino que se define como la violación de las obligaciones funcionales de los servidores públicos. También señaló que los actos de negligencia, imprudencia o falta de atención pueden ser sancionados si socavan el correcto desempeño de sus funciones. Por último, se destacó que el incumplimiento de cualquiera de los deberes articulados tiene un efecto adverso no solo en el desempeño del servidor público, sino también en el sistema de administración pública en general.

2.3.5. Los derechos humanos y el principio de ilicitud sustancial

Este principio indica que solo las conductas realmente perjudiciales requieren castigo, preservando derechos esenciales como la seguridad jurídica constitucional y la proporcionalidad de las medidas punitivas. En el derecho administrativo, se define como el principio que limita la acción punitiva a violaciones de intereses legales significativos. Esto mantiene un sistema más justo en consonancia con los derechos humanos.

Con la ley N.º 30714, en el Perú, centrada en el régimen disciplinario de la Policía Nacional, se prioriza analizar la conducta a ser sancionada de la policía en cuestión. La norma dice que no solo en sentido formal se vulnera una orden. Esto garantiza el respeto al ejercicio de la función pública sin violencia y abuso de autoridad.

En comparación, se evidencia que países como Colombia han tomado como referencia otras naciones al incluir la ilicitud sustancial dentro de su disciplina. Esto posibilita que las sanciones no sean arbitrarias, protegiendo a los funcionarios y permitiendo de esta manera que la administración pública cumpla su función esencial (Gómez, 2017, p.57).

2.3.6. Postura teórica sobre la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP

El propósito del "Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional del Perú" (PNP) es controlar la conducta de sus miembros y la disciplina como un aspecto del ejercicio de funciones. Sin embargo, también existe una profunda crítica a algunas de las prescripciones normativas, que subestiman las respuestas punitivas al afirmar que cumplen con la mera persecución de actos típicos desprovistos de evaluación legislativa. La falta de tal principio plantea un problema fundamental: el riesgo de aplicar medidas punitivas excesivas y

desproporcionadas que infrinjan los derechos fundamentales de los policías (Gómez, 2012, p. 40).

Esta teoría indica que la falta de un análisis importante respecto al criterio de ilicitud de los actos en el sistema disciplinario de la PNP castiga aún más el cumplimiento de los derechos fundamentales de los policías y la proporcionalidad de las sanciones. Se centra en la relevancia del principio de acción sustancial indebida y su conexión con la proporcionalidad del castigo y el poder disciplinario en violación de los derechos fundamentales de los policías.

La importancia del principio de ilicitud sustancial en el derecho disciplinario

El derecho disciplinario tiene como propósito regular la conducta de los servidores públicos a través de normas que establecen qué conductas son consideradas faltas y cuáles son las consecuencias que derivan de ellas. Sin embargo, para que una sanción sea legítima, el comportamiento no solo debe ser típico, sino que también debe violar de manera deficiente la obligación funcional (Gómez, 2012, p. 156).

El principio de ilicitud sustancial establece que una conducta solo debe ser sancionada si afecta de manera significativa los principios y funciones esenciales del servicio público. En este sentido, una infracción meramente formal, sin impacto real en el ejercicio de la función pública, no debería ser considerada suficiente para imponer una sanción.

Para la omisión analítica dentro del contexto del Reglamento del Sistema Disciplinario de la PNP, existe el peligro de sancionar acciones sin medir si han causado un daño considerable al servicio policial y si afectan en gran medida el orden institucional y la disciplina.

La protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales

El derecho disciplinario, integrado en los otros componentes de un estado que ejerce el poder delictivo debe regirse por la presunción de inocencia, principio de defensa, legalidad y principio de razonabilidad en la pena. Para Forero (2003) la ausencia del análisis de la ilicitud sustancial en la normativa disciplinaria de la PNP pone en riesgo estos derechos fundamentales, ya que permite sancionar a los efectivos sin considerar el contexto en el que ocurrieron los hechos ni la relevancia real de la falta (p.150).

Vulneración del derecho a la defensa

Al sancionar una conducta sin analizar su ilicitud sustancial, el efectivo policial no puede alegar que su actuación, aun siendo típica, no cumplió con el deber funcional, lo cual le representa una restricción a su defensa efectiva y lo deja en una situación de desprotección ante decisiones sancionatorias excesivas (Gómez, 2012, p. 40).

Riesgo de sanciones arbitrarias

La ausencia de análisis de ilicitud sustancial facilita las penalizaciones basadas en interpretaciones excesivamente literales de la ley sin analizar las especificidades del caso. Esto podría llevar a sanciones que son irracionales y que, en lugar de reforzar la disciplina policial, crean ambigüedad y desconfianza dentro de la institución. (Gómez, 2012, p. 40).

Impacto en la estabilidad laboral y la carrera policial

Las medidas punitivas pueden impactar negativamente la trayectoria y el ejercicio profesional de los miembros de las fuerzas policiales. Castigos excesivamente severos por ofensas menores no solo perjudican a quienes son castigados, sino que también disminuyen la motivación de otros miembros de la institución, lo que afecta la moral y el compromiso con el servicio.

En el sistema disciplinario de la PNP, la ausencia de un principio de ilicitud sustancial plantea una deficiencia grave que, bajo un

paradigma de proporcionalidad, impone sanciones y socava los derechos humanos básicos de los policías a un nivel extremo. La imposición de penas sin una consideración suficiente del impacto del deber funcional resulta en un sistema punitivo draconiano donde el formalismo legalista vence a la justicia sustantiva.

Es esencial que el régimen disciplinario de la PNP avance hacia un modelo más protector al incorporar el análisis de la ilicitud sustancial como un criterio obligatorio para la aplicación de sanciones. Esto ayudará a prevenir decisiones caprichosas, consolidando la disciplina policial de manera aceptable y, al mismo tiempo, protegiendo los derechos del personal dentro del contexto del debido proceso.

En conclusión, reconocer el principio de ilicitud sustancial no solo ayudará a los oficiales de policía, sino que también contribuirá a lograr una gestión de la disciplina más equitativa, eficiente y constitucional.

2.4. Definición de términos básicos

Ilícitud sustancial: Concepto que exige una evaluación del impacto real de las conductas en el deber funcional (Ordóñez, 2009, p. 13).

Seguridad jurídica: Derecho fundamental que garantiza la certeza en la aplicación de la ley (Martínez, 2004, p.54).

Proporcionalidad: Principio que busca que las sanciones sean adecuadas a la gravedad de la infracción (Gómez, 2017, p.12).

Derechos fundamentales: Derechos inherentes a toda persona, que deben ser protegidos en procedimientos administrativos (Martínez, 2004, p.54).

Régimen disciplinario: Conjunto de normas que regulan la conducta de los servidores públicos y las sanciones correspondientes (Morales, 20, p.33).

Capítulo III

Supuestos y categorías

3.1. Supuestos

3.1.1. Supuesto general

El régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, durante el período 2020-2024, carece del principio de ilicitud sustancial, lo que determina que las infracciones sean evaluadas principalmente desde un enfoque formalista, sin atender de manera suficiente al daño real ocasionado al servicio público ni a los derechos fundamentales de los efectivos policiales.

3.1.2. Supuestos específicos

- En el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, la potestad sancionadora del Estado no se encuentra limitada por el principio de ilicitud sustancial, lo que permite la imposición de sanciones incluso cuando no existe una transgresión real y sustancial de los deberes y derechos del personal policial.
- El régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, al no contemplar el principio de ilicitud sustancial, limita la adecuada protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales, pues la imposición de sanciones carece de un criterio suficientemente claro y justificado que garantice el respeto al debido proceso, la razonabilidad y la proporcionalidad, generando riesgos de abusos o vulneraciones a sus derechos.
- La legislación disciplinaria policial peruana no cuenta con una definición clara de los elementos que configuran la afectación a los deberes y derechos de los efectivos policiales, ni dispone de un marco suficientemente preciso para evaluar las conductas en relación con la imagen institucional y los derechos fundamentales de los involucrados.

3.2. Matriz de operacionalización apriorística

3.2.1. Categoría 1

La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP.

3.2.2. Categoría 2:

Aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales

3.2.3. Instrumento

Categorías	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores/ítems	Escala de valoración
La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP	El deber funcional implica cumplir estrictamente las funciones del cargo conforme a la Constitución y la ley. Su incumplimiento afecta la función pública y constituye ilicitud sustancial en faltas disciplinarias (Pereira y Lunas, 2021, p.35)	El análisis de la ilicitud sustancial en el sistema disciplinario de la PNP permite sancionar solo conductas que afecten gravemente el deber funcional, excluyendo faltas meramente formales.	Conceptual y procedimental	• Normas jurídicas • Derecho comparado • Casuística - Jurisprudencia - Protección de derechos personales	• Coherencia normativa • Compatibilidad con los principios constitucionales - Eficacia en la limitación de la potestad sancionadora
Aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales	La Ley 30714 sanciona transgresiones formales sin demostrar un daño real al deber funcional, evidenciando criterios poco claros. (Santivañez, 2019, p.12).	Garantiza procedimientos disciplinarios objetivos y proporcionales, con sanciones razonables según la gravedad del incumplimiento, respetando el debido proceso y la presunción de inocencia.	Instrumento	• Cuadro de análisis de contenido • Cuadro de dogmática comparada	

Capítulo IV

Metodología de estudio

4.1. Método, tipo o alcance de investigación

4.1.1. Método

De acuerdo con Sampieri (2014), “las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas)”. Asimismo, Fernández (2017) señala que “el método cualitativo supone investigar fragmentos o fenómenos de la realidad (previamente seleccionados) en sus cualidades socioculturales desde el lenguaje (de local a global) con el que nos comunicamos y relacionamos”. En este sentido, se puede afirmar que la presente investigación empleará el enfoque cualitativo, ya que no se limita ni depende exclusivamente de indicadores numéricos o matemáticos. A diferencia de ello, se centra en el entendimiento de los fenómenos desde el término subjetivo, es decir que estudia los significados, las vivencias y sus contextos.

4.1.2. Tipo o alcance

La investigación adoptará un enfoque cualitativo y será de tipo aplicada, con un alcance descriptivo y explicativo, dado que busca analizar cómo la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP impacta en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales durante el período 2020-2024. Según Hernández et al. (2003), un estudio correlacional busca establecer la relación entre dos o más variables sin manipularlas (p.112). Sin embargo, dado que esta investigación no mide relaciones cuantificables entre variables, sino que examina normativas y su aplicación práctica, su alcance no es correlacional, sino descriptivo-explicativo, ya que describe el problema y explica sus efectos.

4.2. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es no experimental y transeccional. En este sentido, se desarrolló dentro de un marco transeccional o transversal, clasificado como correlacional-causal. Este enfoque metodológico se basa en observar las variables en un único momento temporal, sin realizar intervenciones directas ni modificar las condiciones, lo que facilita la identificación de relaciones y correlaciones causales entre los elementos analizados (Hernández et al., 2003, p.113). Además, el estudio posee un carácter descriptivo, explicativo y propositivo.

4.3. Población y muestra

4.3.1. Población

El régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú

4.3.2. Muestra

Dado que la tesis sigue un enfoque descriptivo-correlacional, la muestra utilizada es de tipo no probabilístico, seleccionada mediante un muestreo intencional o por conveniencia.

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Esta investigación empleará técnicas de análisis legal y documental para obtener un examen exhaustivo con una estructura de argumentación para evaluar el impacto del principio de ilicitud sustancial en la restricción del poder punitivo del estado en el sistema disciplinario policial basado en posiciones doctrinales. Además, se llevará a cabo una evaluación del impacto del principio en los derechos fundamentales de los policías con base en decisiones judiciales pertinentes con el objetivo de realizar un análisis de contenido. Finalmente, se analizarán algunas otras jurisdicciones para encontrar posibles soluciones sobre cómo incorporar la ilicitud sustancial en la ley disciplinaria de Perú para que se pueda desarrollar un enfoque de jurisdicción cruzada.

4.5. Técnicas de análisis de datos

En este particular esfuerzo de investigación, se utilizan tres técnicas: el esquema de argumento, la matriz de análisis de contenido y la matriz de análisis comparativo, cada una sirviendo a un propósito diferente. El esquema de argumento sirve para discutir la incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP al examinar la evaluación de los impactos doctrinales, legales y constitucionales y las normas jurisdiccionales para determinar si validan y cuáles son sus impactos. La matriz de análisis de contenido se utiliza para el examen de decisiones legales pertinentes y analiza cómo los tribunales han tratado el alcance de las sanciones disciplinarias contra los derechos humanos fundamentales de los policías que están en la línea del despojo protegido. Por último, los logros comparativos del análisis de contenido examinan las regulaciones disciplinarias de otras jurisdicciones, particularmente de Colombia, para determinar qué cambios necesitan hacerse en la legislación peruana de modo que las diferencias y similitudes examinadas puedan justificar los cambios propuestos. Estas técnicas, en su combinación, permiten abordar el problema desde las perspectivas teóricas, jurisprudenciales y legislativas y proporcionan una base para el análisis de la aplicación del principio de ilicitud sustancial en el sistema disciplinario policial, que es lo que la investigación busca lograr.

Capítulo V

Resultado y discusión

5.1. Resultado y análisis

Los resultados presentados son una consecuencia de la aplicación de tres instrumentos analíticos independientes, que fueron diseñados con fines de investigación. El primero es un ensayo argumentativo que está compuesto por la parte teórica de analizar cómo el principio de ilicitud sustancial podría limitar el ejercicio del poder sancionador del Estado dentro del régimen disciplinario de la policía, basado en posiciones doctrinales. El segundo es un cuadro de análisis de contenido que evalúa el impacto de la aplicación de este principio en los derechos fundamentales de los policías, basado en algunos fallos relevantes. Finalmente, se incluye un cuadro de análisis de contenido comparativo que determina los cambios legales que deben hacerse para considerar la imposición de la ilicitud sustancial dentro del derecho disciplinario de la PNP, tomando otras jurisdicciones legislativas como referencia.

Tabla 1

Cuadro de esquema argumentativo que aborda cómo el principio de ilicitud sustancial podría limitar la potestad sancionadora del Estado dentro del régimen disciplinario policial.

TESIS	“La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la pnp para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales”	
La Incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales	Objetivo general	Analizar cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024
	Objetivos específicos	a) Examinar cómo la ilicitud sustancial podría actuar como un límite a la potestad sancionadora del Estado en el régimen disciplinario policial, a partir de un esquema argumentativo de posturas doctrinales. b) Evaluar la influencia que tendría la implementación de la ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales, a partir de un cuadro de análisis documental de sentencias. c) Identificar los ajustes normativos necesarios para integrar la ilicitud sustancial en la legislación disciplinaria policial peruana, a partir de un cuadro de análisis documental de derecho comparado.
Información relevante	Conceptos teóricos	Servidor público Un servidor público en el Perú es toda persona designada formalmente para asumir funciones dentro de la administración pública, con el objetivo de servir al interés general de la sociedad. Este rol implica un vínculo jurídico particular conocido como Relaciones Especiales de Sujeción (RES), que establece derechos, deberes y limitaciones específicas (López, 1994, p. 66). Relaciones especiales de sujeción Las relaciones especiales de sujeción se refieren a los vínculos legales entre el ciudadano y el Estado que se emprenden con el propósito específico de cumplir ciertas funciones públicas. Este tipo de relación surge de la necesidad de controlar el ejercicio de la autoridad pública y la efectividad de los objetivos estatales. Estas relaciones se basan en la “existencia de una participación prolongada y efectiva de los gestionados en el ámbito de la gestión” que da lugar a un sistema especial que restringe el ejercicio de los derechos fundamentales. (Martínez, 2015, p. 81). Ilícitud formal versus ilicitud sustancial El principio de ilicitud sustancial establece que el incumplimiento de una norma jurídica determinada puede no ser suficiente para justificar la importancia de una sanción. Más bien, tiene que ver con ofender intereses jurídicos relevantes u obligaciones funcionales importantes.

TESIS	“La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la pnp para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales”			
		Ilícitud formal: Esto consiste en infringir una regla sin tener en cuenta las consecuencias reales. Por ejemplo, la entrega tardía de un informe puede ser penalizada sin examinar si interrumpió las operaciones de la institución (López, 1994, p. 66). Ilícitud sustancial: Considera si infringen o no elementos legales relevantes o si se ven afectados los objetivos institucionales para determinar el grado de infracción material. En lo que respecta a la disciplina policial, solo aquellas infracciones que impactan la imagen institucional o la disciplina interna serán sancionadas. Por ejemplo, poner en peligro la seguridad de una operación policial o la confianza depositada por los ciudadanos es una infracción sustancial (López, 1994, p. 66).		
	Legislación	Ley N° 30714 - Régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (Perú) Reglamento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional (Perú) Ley N° 1952 – Principios y normas rectoras de la ley disciplinaria (Colombia) Ley N° 734 – Principios rectores de la ley disciplinaria (Colombia)		
	Casuística	Sentencia C-948 del 2002, Sentencia C-1076 del 2002, Sentencia C-094 del 2003, Sentencia C-819 del 2006, Sentencia C-452 del 2016, Sentencia T-735 del 2004, Sentencia T-364 del 2009, Sentencia T-747 del 2009 y Sentencia T-282A del 2012. Muestreo no probabilístico		
Argumentos	A favor	El principio de ilicitud sustancial asegura que las medidas disciplinarias no sean estrictamente punitivas o basadas únicamente en la infracción de normas, sino en una evaluación sustancial del impacto en funciones esenciales, al mismo tiempo que se salvaguardan derechos fundamentales como el debido proceso y la presunción de inocencia. La doctrina y jurisprudencia constitucional enfatizan que todo régimen sancionador debe estar orientado por los principios y valores constitucionales, protegiendo a los servidores	La ilicitud sustancial sirve como un filtro para prevenir la sanción de acciones que, aunque normativamente desviadas, no tienen un impacto considerable en el servicio público o en las obligaciones funcionales. Según Sampedro Arrubla, la antijuridicidad sustancial en derecho disciplinario impide que el Estado sancione con base en un formalismo excesivo, priorizando el análisis de la afectación real al interés público.	A diferencia del derecho penal, el enfoque principal del derecho disciplinario es el comportamiento operativo de los funcionarios públicos. La ilicitud sustancial permite establecer una clara distinción con otras ramas del derecho sancionador, fortaleciendo así su naturaleza autónoma e independiente. El Código General Disciplinario y la Ley 734 de 2002 ya reconocen la relevancia del deber funcional, lo que respalda la necesidad de un análisis

TESIS	“La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la pnp para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales”			
		públicos de sanciones arbitrarias o desproporcionadas.		sustancial de las conductas para determinar su ilicitud.
	En contra	La incorporación del principio de ilicitud sustancial podría crear ambigüedad en la imposición de sanciones porque exige una evaluación, no objetiva, del daño causado a las obligaciones funcionales, que podría ser interpretada de diferentes maneras por las autoridades disciplinarias. Algunos autores, como Isaza Serrano, critican la aplicación de conceptos como la norma subjetiva de determinación, argumentando que introducen complejidad innecesaria al régimen sancionador.	La evaluación de la "afectación sustancial" podría dar lugar a interpretaciones discrecionales por parte de los órganos disciplinarios, comprometiendo la seguridad jurídica de los efectivos policiales. Roxin menciona que, aun cuando el derecho disciplinario goza de autonomía, la inclinación que posee hacia el autor, así como la Norma de carácter subjetivo, podrían dar lugar a determinadas decisiones de carácter personal, más no objetivo.	Al exigir la demostración de una afectación sustancial, el principio podría dificultar la imposición de sanciones en casos donde las infracciones son claras pero los efectos no son evidentes, debilitando la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de los deberes funcionales. Los críticos en este sentido sienten que el control disciplinario institucional se vería afectado negativamente porque la ley de disciplina perdería su eficacia como mecanismo preventivo y correctivo.
	De experiencia personal o académica	Al centrarse en el daño real a las funciones funcionales, se garantiza la proporcionalidad de las sanciones con la gravedad de la infracción, ya que el castigo no va más allá del daño infligido, evitando así excesos punitivos que puedan infringir derechos fundamentales.	La Corte Constitucional ha señalado que las medidas correctivas deben servir a un propósito preventivo y rehabilitador, lo que requiere una evaluación sustancial de las acciones.	La incorporación de nociones tales como la ilicitud sustancial pueden dar lugar a un excesivo reduccionismo de la responsabilidad climática que fusiona las discernibles ramas del derecho negativo. Autores como Maurach-Zipl advierten que el derecho disciplinario debe mantenerse diferenciado del derecho penal para evitar un

TESIS	“La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la pnp para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales”			
				enfoque punitivo que no se ajuste a su finalidad preventiva y correctiva.
Adjetivos valorativos Para la incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la pnp para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales	Importante La incorporación del principio de ilicitud sustancial es importante porque protege los derechos fundamentales de los efectivos policiales en un régimen disciplinario que puede ser rígido y formalista. Para prevenir que el estado abuse de su poder y garantizar equidad en asuntos discrecionales, es importante definir límites claros al poder del estado para imponer sanciones.	Trascendente El principio de ilicitud sustancial resulta trascendente para modernizar el derecho disciplinario de la pnp, alineándolo con estándares constitucionales y garantizando un enfoque más humanista y protector de derechos. Su integración tendría un efecto de gran alcance en el intento de construir un sistema disciplinario más equitativo y justo, estableciendo un hito hacia la garantía de los derechos de los servidores públicos.	Necesario Es necesario implementar este principio para evitar sanciones basadas únicamente en criterios formales que no consideren la relevancia sustancial de la conducta en el desempeño de las funciones policiales. Es necesario definir una evaluación más sustancial de las infracciones para garantizar que las sanciones correspondientes no sean excesivas y sean proporcionales.	Útil La ilicitud sustancial es útil para fortalecer la seguridad jurídica de los efectivos policiales, al proporcionar criterios claros y objetivos para la aplicación de sanciones. Este principio sirve como una herramienta para equilibrar el poder del estado para castigar con la necesidad de salvaguardar los derechos fundamentales dentro del ámbito del sistema disciplinario.

Nota: Elaboración propia

Interpretación:

Incorporar el principio de ilicitud sustantiva en el sistema disciplinario de la PNP forma un marco conceptual y legal que integra, en su relevancia y lógica, los principios constitucionales, los cuales están respaldados por un análisis doctrinal y jurisprudencial muy comprensivo, de modo que haya un enfoque general que conecte los derechos fundamentales de los policías con la autoridad disciplinaria del Estado. A pesar de esto, tanto los primeros como los segundos continuamente se benefician al utilizar la aplicación del principio en el orden disciplinario, ya que se muestra altamente eficaz en contener el poder desmedido y garantizar la proporcionalidad real en las sanciones.

Sin duda, es de especial importancia la necesidad de considerar la sustancialidad del daño como criterio central para definir las conductas sancionables, dejando de lado un enfoque puramente formalista. El principio de ilicitud sustancial no solo sirve como una delimitación arbitraria para el poder del estado, sino que también refuerza aún más la certeza legal y las garantías del debido proceso de los oficiales en servicio activo. Debe notarse que bajo este marco, las infracciones no necesitan ser analizadas en términos de tipología formal, sino más bien en términos del daño causado al cumplimiento de las responsabilidades primarias del servicio policial.

Por último, es posible destacar que las personas responsables de implementar este principio bajo el régimen disciplinario deben estar sujetas a un estricto control interno y externo con el fin de verificar que sus acciones no infrinjan el orden legal y los derechos fundamentales de los efectivos. Con esto, la incorporación de la ilicitud sustancial procura no solo la justicia en el campo disciplinario, sino también contribuir en la formación de una ética institucional de legalidad y derechos humanos, lo cual constituye un hecho fundamental en la evolución del sistema disciplinario de la institución policial.

Tabla 2

Cuadro de análisis de contenido sobre la influencia de la ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en base a sentencia

Parte relevante de la sentencia	Presupuestos de hecho	Análisis de la sentencia
Sentencia del Tribunal Constitucional (EXP. N.º 04565-2022-PA/TC): Declaración de inaplicabilidad de la Resolución Directoral 00656-2021-DIRREHUM-PNP por inconstitucionalidad en la evaluación de un tatuaje como causal de inaptitud.	- El recurrente, Christian Reátegui Claros, fue declarado "inapto" para reingreso a la PNP debido a un tatuaje en proceso de borrado. - La Directiva 01-23-2015-DIRGEN-PNP establece prohibiciones sobre el uso de tatuajes en el personal policial, incluidas medidas basadas en criterios cuantitativos y de visibilidad. - La evaluación de inaptitud no tuvo una motivación sustancial adecuada, así como tampoco se regía por una norma reglamentaria válida, como lo es el Reglamento General de Aptitud Psicosomática. - El apelante sostuvo una violación de sus derechos al desarrollo personal, no discriminación y debida motivación.	- La sentencia judicial procesa la inconstitucionalidad de una directiva interna que regula los tatuajes sin evidencia legal o científica, argumentando que viola la libertad de desarrollo personal y el principio de no discriminación. - El Tribunal Constitucional indica que las violaciones de derechos fundamentales deben ser razonables y proporcionales y, por lo tanto, en este caso, no está justificado. - La resolución reconoce la necesidad de que la normativa disciplinaria policial respete derechos fundamentales y se sustente en criterios objetivos claros, vinculando la imagen institucional con el desempeño ético, no con aspectos personales como los tatuajes.
Fundamento 30: "Usar tatuajes es una expresión de la personalidad del ser humano (...). Imponer la prohibición sin justificación razonable vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad."	- Los tatuajes fueron considerados por el Tribunal Constitucional como parte de la autonomía personal y expresión de identidad, protegida por el artículo 2 inciso 1 de la Constitución. - La Directiva 01-23-2015-DIRGEN-PNP carece de justificación científica y constitucional, según lo señalado por el Tribunal.	- Este principio sostiene que la regulación doméstica no puede imponer restricciones arbitrarias y no razonables, particularmente en lo que respecta a infringir derechos fundamentales. - A través de este enfoque centrado en el fondo, el Tribunal acepta que es necesario analizar las acciones disciplinarias a la luz de sus efectos en el ejercicio de una función pública y los derechos fundamentales garantizados de los policías.
Fundamento 27: "La Directiva 01-23-2015 (...) resulta contraria a la Constitución porque no puede justificar la relación entre la apariencia	- La Directiva se basa en supuestos no probados, como la relación entre tatuajes y trastornos de personalidad o problemas médicos.	- Este fundamento critica el uso de criterios arbitrarios y abstractos en las decisiones disciplinarias, evidenciando que la regulación no cumple con los estándares constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Parte relevante de la sentencia	Presupuestos de hecho	Análisis de la sentencia
física y la protección de bienes jurídicos como la ética o la imagen institucional."	- Las medidas de exclusión del personal con tatuajes fueron justificadas con el argumento de proteger la imagen institucional, pero sin demostrar cómo los tatuajes afectan la eficiencia o el desempeño ético del servicio policial.	- Refuerza la idea de que el principio de ilicitud sustancial podría actuar como un límite efectivo para evitar que normas internas afecten derechos fundamentales de manera injustificada, promoviendo decisiones disciplinarias que se alineen con los valores constitucionales.
Resolución final: "Se dispone el reingreso del recurrente a la situación de actividad policial (...) y se exhorta a la revisión de la Directiva 01-23-2015-DIRGEN-PNP."	- El Tribunal Constitucional declara fundada la demanda de amparo, dejando sin efecto la resolución que denegó el reingreso. - Se ordena revisar la normativa que regula el uso de tatuajes dentro de la PNP para asegurar que esté alineada con los derechos fundamentales.	- La sentencia establece un precedente crítico en lo que respecta a juzgar las políticas internas de la PNP desde una perspectiva de derechos fundamentales relacionada con las normas de respeto por la dignidad, la autonomía y la proporcionalidad en las decisiones disciplinarias. - La implementación del principio de ilicitud sustancial en el sistema de control disciplinario aumentaría la protección para los agentes del orden contra restricciones legales abusivas, al crear un sistema que considere el daño real y objetivo causado por las conductas a una obligación funcional y a los intereses legales protegidos.

Nota: Elaboración propia

Interpretación:

El análisis del contenido resalta cómo la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la Directiva 01-23-2015-DIRGEN-PNP aclara lo referente a la protección de los derechos de los efectivos policiales desde la perspectiva de la ilicitud sustancial. menciona que no hay razones suficientes ni lógicas para estas limitaciones que se proponen en relación a los tatuajes y que, ordenadamente, resulta que carecen de una adecuada relación con el desempeño ético o con la imagen institucional. A partir de esto, se puede observar que el principio de ilicitud sustancial podría actuar como un límite que previene sanciones arbitrarias y permite cierto orden entre las decisiones disciplinarias, los derechos fundamentales y la proporcionalidad. La sentencia crea la base para modificar las disposiciones existentes de modo que se brinde mayor tutela a los derechos de los efectivos policiales.

Tabla 3

Cuadro de análisis de contenido de análisis comparado que identifique los ajustes normativos necesarios para integrar la ilicitud sustancial en la legislación disciplinaria policial peruana.

Aspecto	Legislación colombiana	Necesidades de ajuste en el Perú
Definición de ilicitud sustancial	La ilicitud sustancial se define como la afectación sustancial del deber funcional sin justificación alguna (Ley 1952 de 2019, art. 9).	Integrar una definición precisa donde se establece que la ilicitud sustancial es aquella que afecta de manera material el cumplimiento de los deberes funcionales, más allá de su incumplimiento en forma, para que esta quede incorporada claramente en la normativa disciplinaria peruana.
Diferenciación entre ilicitud formal y sustancial	La jurisprudencia colombiana enfatiza que no toda infracción al deber funcional constituye ilicitud sustancial (Sentencia C-948 de 2002).	Establecer en el marco normativo peruano una distinción explícita entre infracciones formales y sustanciales, asegurando que las sanciones disciplinarias se basen en una evaluación objetiva de la afectación al deber funcional.
Requisitos para la evaluación	Exige un análisis detallado de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como el impacto en los principios de la función pública (Bayomar y Bautista, 2011).	Implementar un procedimiento estandarizado en Perú para evaluar la ilicitud sustancial, incluyendo parámetros objetivos similares a los descritos en la jurisprudencia y doctrina colombianas.
Autonomía del derecho disciplinario	Se reconoce como un sistema autónomo e independiente del derecho penal, con sus propias categorías dogmáticas (Sentencia C-819 de 2006).	Fortalecer la autonomía del régimen disciplinario policial peruano, destacando sus objetivos particulares y evitando que se confunda con el derecho penal.
Principios rectores	En Colombia, los principios de moralidad, eficacia, imparcialidad y eficiencia guían la función pública, y su afectación sustancial configura la ilicitud disciplinaria (art. 209 Constitución).	Incorporar en la normativa disciplinaria peruana una referencia explícita a los principios que deben guiar la función policial, asegurando que estos principios sean la base para determinar la ilicitud sustancial.
Jurisprudencia clave	Sentencias como la C-948/02 y la C-452/16 desarrollan la importancia de la sustancialidad en la infracción disciplinaria.	Introducir un cuerpo de jurisprudencia peruana que respalde el principio de ilicitud sustancial, considerando las referencias jurisprudenciales colombianas como guía para su implementación.
Criterios objetivos para sanciones	En Colombia, la dosificación de sanciones considera la gravedad de la afectación y su relación directa con los deberes funcionales (Sentencia C-819 de 2006).	Establecer criterios claros en Perú para determinar la proporcionalidad de las sanciones en función de la gravedad y sustancialidad de la infracción al deber funcional.
Capacitación de operadores	La falta de aplicación objetiva de la ilicitud sustancial en decisiones disciplinarias es un problema identificado (Ordoñez Maldonado, 2009).	Diseñar programas de formación para operadores disciplinarios en Perú, asegurando que comprendan y apliquen correctamente el principio de ilicitud sustancial en sus decisiones.

Nota: Elaboración propia

Interpretación:

El régimen disciplinario policial es fundamental para garantizar la correcta actuación de los funcionarios públicos. En Colombia, la ilicitud sustancial se define en la Ley 1952 de 2019 como la afectación real del deber funcional sin justificación. En Perú, la falta de una definición clara genera incertidumbre en la aplicación de sanciones. Es recomendable incluir en la normativa peruana una definición que establezca que la ilicitud sustancial implica un daño material a las obligaciones funcionales, en lugar de solo una violación de una obligación formal.

Diferenciación entre ilicitud formal y sustancial

La jurisprudencia colombiana ha destacado la importancia de distinguir entre la ilicitud formal y la ilicitud sustancial. La sentencia C-948/02 establece que no toda infracción a la obligación funcional real constituye una falta sustantiva; es imperativo evaluar cómo se ven realmente afectados los principios y objetivos de funcionamiento del Estado. En Perú, esta distinción no es clara, lo que podría llevar a penalizar incumplimientos que tienen poca o ninguna relevancia para el servicio público. Se sugiere cambiar el marco legal para asegurar que las medidas disciplinarias consideren el impacto material de la ofensa.

Evaluación de la ilicitud sustancial

En Colombia, la evaluación de la ilicitud sustancial requiere evaluar los medios circundantes, tiempo, lugar y sus consecuencias sobre los principios del servicio público (Bayomar y Bautista, 2011). En Perú, no se ofrecen directrices para la evaluación de este impacto. Se recomienda que se adopten criterios objetivos similares a los de Colombia para que la imposición de sanciones disciplinarias sea equitativa y uniforme.

Autonomía del derecho disciplinario

El derecho disciplinario en Colombia es autónomo y autosuficiente respecto al derecho penal, con sus propias definiciones y principios (Sentencia C-819/06). En Perú, la falta de autonomía clara en el régimen disciplinario policial crea ambigüedad en su

aplicación. Se recomienda mejorar su autonomía a través de una legislación específica que delimite sus propósitos concretos y garantice que no se confunda con el derecho penal.

Desarrollo jurisprudencial

Colombia tiene una jurisprudencia bien desarrollada sobre sustancias ilícitas, con sentencias como C-948/02 y C-452/16 que han desarrollado criterios para su aplicación. En Perú, no existe un corpus de jurisprudencia consolidada sobre este principio. Es recomendable fomentar el desarrollo de jurisprudencia sobre este asunto, basándose en las decisiones colombianas para construir un marco interpretativo propio.

Recomendaciones generales

5.2. Discusión de resultados

La integración del principio de ilicitud sustancial en el derecho disciplinario de la PNP obedece a la necesidad de establecer disposiciones más claras y equitativas en el uso de las sanciones disciplinarias. Este principio permite distinguir entre las conductas que efectivamente perjudican el ejercicio de la función pública y el impacto que tiene la imagen institucional, evitando sancionar conductas que no constituyan un daño real. No cabe duda que el análisis de la ilicitud sustancial a nivel nacional e internacional es de suma importancia para esta discusión.

Una de las bases principales en este análisis es el diferente enfoque en el estudio de Cendales y Mora (2023), quienes estudian la ilicitud sustancial como uno de los principios del derecho disciplinario colombiano. Su análisis denuncia el hecho de que no existe un acuerdo “sobre la materialización de este principio”, enfatizando en que existe una falta de dogmática que permita identificar de forma contundente conductas ilícitas sustanciales en términos disciplinarios. Este enfoque puede contribuir al tema de la posibilidad de incluir dicho principio en la PNP, teniendo en cuenta las lagunas que también existen en la interpretación en el derecho disciplinario peruano, tal y como lo señala Quintero (2021), quien diagnosticó indeterminación sobre la aplicación del principio en Colombia.

Rodríguez (2019) discute la evolución del derecho disciplinario en Colombia y los desafíos de articular su separación del derecho penal. Dentro de este marco, la aplicación del principio de ilicitud sustancial dentro del sistema disciplinario de la PNP debe tener en cuenta la autonomía, porque es fundamental para su adecuada aplicación. Esto se respalda aún más por Mondragón (2020) al afirmar que existe una necesidad de que las sanciones disciplinarias aborden el incumplimiento real del servicio público.

El estudio de Pereira y Lunas (2021) sobre la ilicitud sustancial también profundiza en el criterio de determinar si una conducta afecta o no el deber funcional de un servidor público, algo que resultaría muy útil para el caso

peruano. Aquí, como lo menciona Arguedas (2021), existe una práctica discrecional en la calificación de las conductas que lesionan la imagen institucional de la PNP. La introducción del principio de ilicitud sustancial vendría a ayudar al cierre de ese tipo de conductas para garantizar que las sanciones se apliquen solamente cuando haya una afectación real y sustancial.

De manera similar a lo que ocurrió con Millones (2021) y Barboza (2022), los estudios sobre el poder discrecional en el sistema disciplinario se centran en la creciente necesidad de reducir la arbitrariedad en la imposición de sanciones. Estos análisis ilustran cómo la ausencia de detalle en las normas existentes está destinada a generar decisiones arbitrarias; por lo tanto, la falta de una ley precisa da lugar a una interpretación flexible que podría ser limitada al adoptar un principio de ilegalidad sustantiva que restringiría las sanciones a acciones que inflijan daño significativo y tangible a la institución.

Las fuentes consultadas coincidieron que es necesario establecer un principio de ilicitud sustantiva que fundamente adecuadamente y que permite mayor equidad en la aplicación de medidas disciplinarias, respetando los derechos fundamentales del personal de la PNP y la imagen institucional. Esto, además de acometer la ambigüedad que existe en los procesos disciplinarios, evitaría que el desequilibrio que existe entre el poder punitivo del estado y los derechos de los servidores públicos se torne más agudo.

Conclusiones

1. La influencia que tiene la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024 es significativa, ya que muestra una clara brecha que permite medidas punitivas excesivas o, en algunos casos, arbitrarias que infringen derechos fundamentales. Aquí, podemos apreciar por qué es urgente y necesario explicar cómo el principio de ilicitud sustancial, como un criterio fundamental, debe ser integrado dentro del sistema para garantizar que la aplicación de medidas disciplinarias solo se realice en casos donde haya una violación flagrante de los deberes funcionales. Su omisión socava derechos constitucionales esenciales como el debido proceso, la racionalidad y la proporcionalidad.
2. Los resultados obtenidos a través del esquema argumentativo señalan que, la ilicitud sustancial actúa como un límite a la potestad sancionadora del Estado en el régimen disciplinario policial, al constituirse en un mecanismo que frena el uso desmedido de la discrecionalidad por parte de los órganos encargados de imponer sanciones. Este principio fomenta la coherencia y lógica en el uso del poder correctivo, estableciendo límites a las acciones que pueden impactar la percepción organizacional. Con esto se evita el uso abusivo del poder disciplinario y se logra la meta de estudiar cómo la ilicitud sustancial funciona como defensa ante abusos en el poder argumentando con varias posturas de la doctrina.
3. Los resultados obtenidos a través del cuadro de análisis señalan que, la influencia que tendría la implementación de la ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales se refleja en su capacidad para limitar la imposición de sanciones únicamente a conductas que afecten de forma real y significativa el servicio público. De esta manera, ayudaría a prevenir acciones disciplinarias que infrinjan principios fundamentales como la dignidad, la igualdad y la seguridad jurídica de los policías. Como resultado, esto permitiría un mejor trato a los miembros de la institución.

4. Los resultados obtenidos a través del cuadro de análisis documental de derecho comparado señalan que, para incorporar adecuadamente la ilicitud sustancial en la ley disciplinaria policial peruana, es preciso que se hagan modificaciones legales que identifiquen cuáles comportamientos deben considerarse sustantivamente ilícitos. Igualmente, deben definirse de manera precisa los elementos que orienten las discretas decisiones definidas y los márgenes razonables, razonables, de las penas impuestas. El derecho comparado, especialmente el modelo colombiano junto con otros países con sistemas de jurisprudencia disciplinaria más avanzados, puede ser útil para estos cambios.

Recomendaciones

1. Se recomienda incorporar el principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú para garantizar la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales. Esta modificación requeriría un cambio legislativo para incluir tal principio en las disposiciones disciplinarias, así como para formular reglas más precisas que restrinjan la discreción política en la aplicación de castigos. Esta omisión ha demostrado ser relevante a efectos de imponer sanciones desproporcionadas o, en ocasiones, caprichosas que son destructivas de los derechos fundamentales de los miembros de la institución. En esa línea, la ejecución de esta propuesta se materializaría mediante la presentación de un proyecto de ley que regule expresamente la inclusión de dicha figura en el marco normativo policial.
2. Se recomienda incorporar el principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario policial para que actúe como un límite a la potestad sancionadora del Estado, contribuyendo a un análisis doctrinal exhaustivo que determine sus implicaciones y favorezca el debate académico y legal sobre su viabilidad y beneficios dentro del contexto peruano. También es recomendable que se organicen foros y seminarios que analicen su implementación desde diferentes ángulos legales, prácticos, y doctrinales. Este análisis permitirá ahondar en el estudio de cómo la ilicitud sustancial podría funcionar como mecanismo de tutela ante abusos en el ejercicio del poder disciplinario, garantizando que las sanciones se impongan únicamente cuando las conductas efectivamente menoscaben la institucionalidad y no se tomen decisiones al azar.
3. Se recomienda realizar estudios de caso sobre la aplicación del principio de ilicitud sustancial para evaluar sus efectos positivos en la protección de los derechos fundamentales, considerando marcos como el colombiano. Esta evaluación proporcionaría la información necesaria para redactar directrices coherentes que garanticen que las acciones disciplinarias estén alineadas con los principios de moderación y razón. Los resultados podrían ayudar a restringir la imposición de sanciones solo a aquellos comportamientos que

afectan de manera tangible el servicio público, evitando así medidas punitivas que violen principios fundamentales como la dignidad, la igualdad y la seguridad jurídica del personal policial.

4. Se recomienda identificar los ajustes normativos necesarios para integrar la ilicitud sustancial en la legislación disciplinaria policial peruana, realizando una revisión de la legislación comparativa, con especial énfasis en las mejores prácticas y modelos adoptados por países con experiencia en la integración de este principio. Si fuera necesario, se podrían proponer cambios legislativos que adapten las normas disciplinarias de la PNP, garantizando que la incorporación de la ilicitud sustancial cumpla tanto con los estándares internacionales como con las particularidades del sistema legal peruano. La referencia al derecho comparado, especialmente el modelo colombiano y otros países con sistemas de jurisprudencia disciplinaria avanzados, puede ser crucial para guiar estos ajustes.

Referencias bibliográficas

- Arguedas, S. (2021). *Debida adecuación de las conductas indebidas en la que se encontrarían inmersos personal de la PNP, a las infracciones contra la Imagen Institucional tipificadas en el Anexo II de la Ley N.º 30714 - Ley del Régimen Disciplinario de la PNP* [Tesis de segunda especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/22490?show=full>
- Atienza, M. (2007). *Introducción al Derecho. Doctrina Jurídica Contemporánea*. México. Distribuciones Fontamara S.A.
- Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (1991). *Las piezas del derecho: Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel.
- Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (2000). *Ilícitos atípicos: Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder*. Trotta.
- Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (2004). *El sentido del derecho*. Ariel.
- Barboza, J. (2022). *La aplicación del régimen disciplinario y los derechos fundamentales en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú durante el 2000 al 2018* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio UNMSM. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/item/64ce87ac-7275-407f-bd6f-43a1b8823bca>
- Binder, A. M. (2004). *Introducción al derecho penal* (1.ª ed., pp. 239-253). Ad-Hoc. Colombia [C. C.], mayo 22, 2009, M. P.: M. González Cuervo, Sentencia T-364/09, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], abril 12, 2012, M. P.: L. E. Vargas Silva, Sentencia T282A/12, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], abril 25, 2017, M. P.: L. G. Guerrero Pérez, Sentencia T-242/17, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], agosto 24, 2016, M. P.: L. E. Vargas Silva, Sentencia C-452/16, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], agosto 5, 2004, M. P.: C. I. Vargas Hernández, Sentencia T-735/04, [Colom.].

- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], diciembre 5, 2002, M. P.: C. I. Vargas Hernández, Sentencia C-1076/02, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], febrero 1, 2012, M. P.: L. E. Vargas Silva, Sentencia C030/12, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], febrero 11, 2002, M. P.: J. Córdoba Triviño, Sentencia094/02, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], noviembre 6, 2002, M. P.: Á. Tafur Galvis, Sentencia C-948/02, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], octubre 19, 2009, M. P.: G. E. Mendoza Martelo, Sentencia T-747/09, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C. C.], octubre 4, 2006, M. P.: J. Córdoba Triviño, Sentencia C-819/06, [Colom.].
- Corte Constitucional, Sentencia C-404 de 2001 M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Daza, M. (2019). La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente? *Actualidad Jurídica*, 3(4), 57-63. <https://28404567ef.clvaw-cdnwnd.com/da31853bef23734711be0a9e338dae1f/200000171-074bc093ff/LA%20NATURALEZA%20JURIDICA%20DEL%20DERECHO%20DISCIPLINARIO.pdf>
- De Martínez Pineda, R. (2004). Derecho Disciplinario: Manual práctico. *Librería del Profesional*.
- Forero, J. (2003). Principios y garantías constitucionales. En el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica.
- Forero, J. y Daza, A. (2022). Estudios en derecho penal y en derecho disciplinario. *Ibañez*.
- Garrido, F. (1959). Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, 17, 11–50, 28.
- Gil, L. (2009). Relaciones especiales de sujeción: Aproximación histórica al concepto. Cuadernillo Prolegómenos – Derechos y Valores, 12(23), 179. Universidad Militar de Nueva Granada. <https://doi.org/ISSN 0121-182X>.
- Gómez Pavajeau, C. A. (2017). Dogmática del derecho disciplinario. *Universidad Externado de Colombia*.

- Gómez, C. (2007). El derecho disciplinario en Colombia: Estado del arte. *Derecho Penal y Criminología*, 32(92), 115-154.
<https://core.ac.uk/download/pdf/230097059.pdf>
- Gómez, C. (2012). Dogmática del derecho disciplinario. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, c. (2012). Fundamentos del Derecho Disciplinario. Volumen 1. Colección de derecho disciplinario. Bogotá. Ediciones nueva Jurídica.
- Gómez, C. (2016). Crítica disciplinariía. A propósito de la reforma. Ediciones Nueva Jurídica.
- Gómez, C. A. (2008). Asuntos disciplinarios. Praxis y jurisprudencia. *Jurídicas Axel*.
- Gómez, M. y Sanz, I. (2017). Derecho administrativo sancionador. *Dialnet*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=560875>
- Haro, M. y Terrones, O. (2020). *El reconocimiento del principio de ilicitud sustancial en la Ley N.º 30714 ante una real afectación a la imagen institucional* [Tesis de pregrado, Universidad César Vallejo]. Repositorio UCV.
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/53458>
- Hernández Sampieri, R., Collado, C. F., y Baptista, M. P. (2003). Metodología de la investigación (3ª ed.). Edit. Esfuerzo.
- Hernández, P. (2016). La ilicitud sustancial: ética de consecuencias en el derecho disciplinario. En estudios jurídicos sobre el código general disciplinario. Aspectos problemáticos. Procuraduría General de la Nación. Instituto de estudios del ministerio público.
- Hernando Nieto, E. (2001). De «la teoría de la justicia» al «liberalismo político»: John Rawls y el fracaso de la justicia procedimental. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia*, 31(116), 271–294. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/22922>
- Jescheck, H. (1981). *Tratado de derecho penal. Parte general*. Vol. I (pp. 559-593; S. Mir Puig y F. Muñoz Conde, Trads.). Bosch.
- Ley N° 30714 (2018) *Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú*.
- López Benítez, M. (1994). Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción. *Civitas/Universidad de Córdoba*.
- López, M. (1994). Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción. *Editorial Civitas*.

- Maggiore, G. (1953). *Derecho penal. Volumen I. El derecho penal – El delito* (5.^a ed., pp. 447-457; J. J. Ortega Torres, Trad.). Temis.
- Martínez Gelves, L. M. (2015). *Transformación de las relaciones especiales de sujeción: De la subordinación laboral a la relación funcional* [Tesis de especialización, Universidad Militar de Nueva Granada].
- Mejía, J., y San Martín, S. (2004). *Procedimiento disciplinario*. Ediciones Doctrina y Ley.
- Mezger, E. (1958). *Derecho penal. Libro de estudio. Parte general* (6.^a ed., pp. 189-199; C. A. Finzi, Trad.). Editorial Bibliográfica Argentina.
- Millones, J. (2021). *El exceso de sanción administrativa disciplinaria a policías, por conducir en estado de ebriedad en el Perú* [Tesis de licenciatura, Universidad San Ignacio de Loyola]. Repositorio USIL. <https://repositorio.usil.edu.pe/server/api/core/bitstreams/5a8fa14b-8124-417f-9d6d-97fee9287f92/content>
- Mondragón, A. (2020). *El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Repositorio Universidad Autónoma de Barcelona.
- Morales Cárdenas, J. A. (2016, enero 16). Ilícitud sustancial frente al deber de <https://www.gestiopolis.com/ilicitud-sustancial-frente-al-deber-en-la-policia-nacional-de-colombia/>
- Navas de Rico, J. (2002). *Código disciplinario único. Ley 734 de 2002*. Librería del Profesional.
- Nieto García, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Editorial Tecnos.
- Ordoñez, A. (2009). Justicia disciplinaria. De la licitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Ordóñez, A. (2009). Justicia disciplinaria: De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud. *IEMP Ediciones*.
- Parejo, L. (1996). La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el derecho español. En III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. *Fundación Estudios de Derecho Administrativo*.

- Pereira, F., y Lunas, J. (2021). *Análisis de la ilicitud sustancial en la jurisprudencia constitucional* [Tesis de maestría, Universidad de Cartagena]. Repositorio Universidad de Cartagena.
- Pineda de Martínez, R. (2004). *Derecho disciplinario: Manual práctico*. Librería del Profesional.
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Jurisprudencia y Doctrina para el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional de Colombia*. Ed. *Imprenta Nacional de Colombia*.
- Prieto, T. (2009). *Revista de Administración Pública*, 178, 215–247. <https://doi.org/0034-7639>.
- Quintero, L. (2021). *La ilicitud sustancial: los problemas de indeterminación en su contenido y alcance* [Tesis de especialización, Universidad de Antioquia]. Repositorio Universidad de Antioquia.
- Ramos Loayza, J. O. (2021). *Análisis del régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú desde la perspectiva del debido procedimiento* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio UPN. <https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/28939/Ramos%20Loayza%2c%20Jorge%20Orlando.pdf?sequence=11&isAllowed=y>
- Rincón, J. (2021). *La potestad del derecho disciplinario en el derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2844/GHAAA-spa-2019-implementacion de beneficios por colaboracion al derecho disciplinario en Colombia aspectos positivos?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2844/GHAAA-spa-2019-implementacion%20de%20beneficios%20por%20colaboracion%20al%20derecho%20disciplinario%20en%20Colombia%20aspectos%20positivos?sequence=1&isAllowed=y)
- Rodríguez, L. (2019). *Naturaleza del Derecho Disciplinario: Vicisitudes en la jurisprudencia para su construcción autónoma e independiente en Colombia* [Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Universidad Externado de Colombia.
- Roxin, C. (1976). Problemas básicos del derecho penal (pp. 200-225; D. M. Luzón Peña, Trad.). *Reus S.A.*
- Sánchez Herrera, E. M. (2003). *Dogmática practicable del Derecho Disciplinario: Preguntas y respuestas*. *Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez*.

- Santamaría, J. (1988). *Fundamentos de derecho administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santivañez, J. (2019). El principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú. *LP. Pasión por el Derecho*. https://lpderecho.pe/principio-ilicitud-sustancial-regimen-disciplinario-policianacional-peru-juan-jose-santivanez-antunez/#_ftn1
- Suárez Bohórquez, J. (2016). La culpabilidad disciplinaria. *Editorial Leyer*.
- Torres, F., Amaya, C. (2006). La culpabilidad en el derecho disciplinario. En Lecciones de Derecho Disciplinario, Vol. I (p. 53). *Instituto de Estudios del Ministerio Público*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2024, 24 de julio). *Sentencia 193/2024, Expediente 00026-2021-PI/TC: Caso de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República II* (Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31288).
- Villar, J., y Villar, J. (1999). Principios de derecho administrativo (Vol. I). *Universidad Complutense de Madrid*.
- Zaffaroni, E., Alagia, A., y Slokar, A. (2002). *Derecho penal. Parte general* (2.^a ed., pp. 647-683). Ediar.
- Ziffer, P. (1996). Lineamientos de la determinación de la pena (pp. 59-93). *Ad-Hoc*.

Anexos

Anexo 1: Matriz de consistencia

Título: "La Incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP para garantizar una aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales"		
Problema general	Objetivo general	Categorías
¿Cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024?	Analizar cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales en el período 2020-2024.	La incorporación del principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la PNP Aplicación justa de sanciones y la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales
Problemas específicos	Objetivos específicos	
¿Cómo influye la ausencia del principio de ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales al no diferenciar entre vida privada e incumplimiento de deberes funcionales?	Examinar cómo la ilicitud sustancial podría actuar como un límite a la potestad sancionadora del Estado en el régimen disciplinario policial, a partir de un esquema argumentativo de posturas doctrinales.	
¿Cómo la falta de un criterio basado en la ilicitud sustancial influye en la imposición de sanciones disciplinarias que no están vinculadas con la afectación directa de la función pública?	Evaluar la influencia que tendría la implementación de la ilicitud sustancial en la protección de los derechos fundamentales de los efectivos policiales, a partir de un cuadro de análisis documental de sentencias.	
¿Cuáles son los ajustes normativos necesarios para integrar el principio de ilicitud sustancial en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú?	Identificar los ajustes normativos necesarios para integrar la ilicitud sustancial en la legislación disciplinaria policial peruana, a partir de un cuadro de análisis documental de derecho comparado.	
Metodología		
Método	Enfoque cualitativo	
Tipo o alcance	Básico	
Diseño	No experimental	
Población	Régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú	
Muestra	No probabilística	
Instrumentos	Análisis documental y jurisprudencial	