

Un enfoque sistemático normativo sobre la libertad de trabajo a mérito de los procedimientos administrativos disciplinarios en la Policía Nacional del Perú

Carmela Rosalía Romero Luján^{1*}, Gerardo Francisco Ludeña González¹, Nilton Isaias Cueva Quezada¹

¹ Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo. Lima. Perú.

*Autor para correspondencia: Carmela Rosalía Romero Luján, cromerolu@ucvvirtual.edu.pe

(Recibido: 01-08-2023. Publicado: 16-09-2023.)

DOI: 10.59427/rcli/2023/v23cs.1781-1785

Resumen

El objetivo del estudio fue analizar de qué forma se vulnera la libertad de trabajo al personal policial que cuenta con procedimientos administrativo disciplinarios pendientes. El diseño empleado fue cualitativo y el alcance descriptivo. La muestra la conformaron datos de revistas indexadas Scielo, Redalyc, Dialnet, y Proquest, la técnica es la recopilación materializada correspondientes a las variables la vulneración a la libertad del trabajo y procedimiento administrativos disciplinarios en la Policía Nacional del Perú. De la misma forma, se efectuó la revisión de producción científica disponible para su descarga gratuita, filtrando las palabras claves “libertad de trabajo”, “procedimiento administrativo disciplinario”, “derechos fundamentales”, “derecho al trabajo”, “limitación de derechos”. Como resultados de la presente investigación se evidencio que la normativa vigente de la PNP en cuanto a la libertad de trabajo limita a los efectivos policiales a pasar a la situación de retiro a solicitud, cuando estos se encuentren sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario por infracciones “Muy Graves a la Ley de Régimen Disciplinario de la PNP”. Concluyendo que dicha Ley colisiona con la Constitución Política del Perú en el extremo del derecho a la libertad de trabajo.

Palabras claves: Libertad de trabajo, procedimiento administrativo disciplinario, derechos fundamentales, derecho al trabajo, limitación de derechos.

Abstract

The objective of the study was to analyze how the freedom of work of police personnel who are in charge of pending disciplinary administrative processes is violated. The design used was qualitative and descriptive in scope. The sample is made up of data from the indexed journals Scielo, Redalyc, Dialnet and Proquest, the technique is the materialized compilation corresponding to the variables vulnerability to labor freedom and disciplinary administrative procedures in the National Police of Peru. In the same way, the review of the scientific production that has been published within the last five years that is available for free download was carried out, filtering the keywords "freedom to work", "disciplinary administrative procedure", "fundamental rights", "labor rights", "limitation of rights". As a result of the present investigation, it is evident that the current regulations of the PNP in terms of freedom of work limit the police officers to go to the situation of retirement upon request, when they are subject to an administrative sanction procedure for infractions. very serious Serious to the PNP Disciplinary Regime Law. Concluding that said Law collides and precedes the Political Constitution of Peru in the end of the right to freedom of work.

Keywords: Freedom of work, disciplinary administrative procedure, fundamental rights, right to work, limitation of rights.

1. Introducción

A nivel mundial el derecho al trabajo ha sido reconocido como un derecho fundamental asistido a cada ciudadano a quien le faculta la libertad de elección de su trabajo, como a su protección contra el desempleo. En tal sentido, el derecho al trabajo es un derecho social, un derecho humano y un derecho básico, considerado dentro del alcance de la convención internacional con la finalidad del respeto irrestricto de la dignidad humana, (Bonilla et al., 2020). En consecuencia, las normas jurídicas a nivel mundial en materia de derecho laboral resultantes del sistema de protección universal de los derechos humanos, aseguran la libertad del derecho al trabajo y su libertad de elección. En América Latina el derecho al trabajo en la legislación laboral exige una clara custodia y protección de los empleados, lo que se considera un eslabón débil en los contratos de trabajo, por consiguiente debe evitarse las limitaciones y trámites burocráticos (Gamonal 2013), vale decir que, dentro de las relaciones sociales existen relaciones de poder, siendo las más fuertes las relaciones de trabajo, las mismas que cuentan con requisitos fijados en beneficio de los trabajadores, los cuales son reconocidos en diversos textos constitucionales, declaraciones y tratados de derechos humanos. A nivel internacional existen diversas reformas constitucionales, encaminadas a dotar de un régimen legal de trabajo a la policía, la cual es un elemento clave en cualquier sociedad, más aun dependiendo del tipo de cooperación entre países y cuerpos policiales. Asimismo, su designación debe de estar supeditada a derechos laborales que goza cualquier trabajador. (Rueda, 2011). De igual forma las normas disciplinarias deben ser modificadas para agregar medidas a favor de los afectados por un caso disciplinario, para tener mecanismos más efectivos e integrales de legítima defensa (Van 2010). Los procedimientos administrativo disciplinarios contienen diversas sanciones al funcionario investigado incluido la destitución, esta cuestión no incluye la exención de responsabilidad disciplinaria contra quienes no cumplan con sus deberes oficiales (Díaz et al., 2018).

Asimismo, el derecho administrativo disciplinario y la supervisión judicial de sus funciones públicas, es decir, el derecho disciplinario forma parte de la estructura del estado, propia de todos los organismos estatales, dado que, cualquiera que sea su naturaleza, tiene la función de supervisar y controlar la conducta de los funcionarios, sus leyes y reglamentos vigentes para alcanzar los objetivos e intereses nacionales (Mondragón, 2020). Por otra parte, los procesos administrativos disciplinarios en la policía se entienden como un conjunto de normas y principios jurídicos que integran el ejercicio de las facultades sancionadoras y forman parte del derecho administrativo general (Canosa, 2020). Ahora bien, considerar asuntos relacionados con la facultad sancionadora administrativa puede definirse como una facultad legal de imponer sanciones a los funcionarios que violen sus normas o incumplan sus deberes. (Sanabria, 2018). En definitiva, los procedimientos administrativos promueven una buena y eficiente administración, se relaciona con la protección de los derechos individuales y los procedimientos administrativos sancionadores. A nivel nacional, la Carta Magna como ley fundamental que rige la justicia, el derecho y las normas del país y principal base del ordenamiento jurídico nacional desarrolla entre los derechos fundamentales, que todo ciudadano está facultado a trabajar libremente con sujeción a ley (Constitución Política del Perú, 1993). Al respecto, el marco constitucional creado por la constitución de 1993 redujo el número de derechos laborales constitucionales y en algunos casos redujo las circunstancias agravantes, en la misma década la flexibilidad con la que actuó el legislador siguió a una errónea ideología de que el derecho del trabajo dificultaba el progreso de la economía (Boza, 2014). Entonces es claro que la constitución es la ley suprema del país de la cual se derivan algunos principios como los relacionados con la jerarquía, por lo que es importante señalar que la constitución es la ley suprema del país y todas las leyes deben basarse sobre los principios de reforma de las constituciones y estatutos (Vásquez y Barrios, 2018).

Por otro lado, con relación a la Policía Nacional del Perú, dicha institución cuenta con diversas normas que regulan su estructura, organización, conductas y régimen laboral; entre los cuales se desarrollan las causales de impedimento para la autorización de pase a retiro a su solicitud de un efectivo policial, imposibilitándoles que ejerzan su derecho a la libertad de trabajo, libre elección y libre desarrollo cuando estos se encuentren sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario por infracciones Muy Graves, creando ciertas contradicciones, dado que, conforme a su Régimen Disciplinario, se establece los parámetros con relación a quienes es aplicable dicha norma, encontrándose el personal de actividad, disponibilidad o retiro (Decreto Legislativo N° 1149, 2012). Es importante mencionar que, el Régimen Disciplinario de la PNP contempla los procedimientos Administrativo Disciplinarios contra los efectivos policiales que incurran en infracciones Leves, Graves y Muy Graves y es aplicable al personal policial en situación de actividad, disponibilidad y retiro cuando estos fueron cometidos al momento que se encontraba en la situación de actividad y disponibilidad, por consiguiente, además de estar ante una clara vulneración a la Constitución Política del Perú, también estaríamos ante una evidente contradicción a la Ley de la PNP que limita al efectivo policial a pasar a la situación de retiro a solicitud, dado que, de conformidad a la norma en mención podría continuar el procedimiento al encontrarse en retiro. En tal sentido, el presente trabajo de investigación tiene una justificación teórica, cuya finalidad es generar debate y reflexión sobre la vulneración al derecho al trabajo a causa de los procedimientos administrativos disciplinarios en la PNP, de igual forma permitirá contrastar la normativa vigente con relación al derecho al trabajo y su libre elección a nivel nacional e internacional, así como la limitación al ejercicio de dicho derecho por parte de los efectivos policiales en situación de actividad cuando requieran su pase a la situación de retiro y disponibilidad a su solicitud, y social porque permitirá plantear soluciones como la modificación de la Ley de la Carrera de la Policía Nacional del Perú sobre las causas de impedimento de libre elección de trabajo, lo cual genera grave afectación a los derechos inherentes

a los efectivos policiales, de tal forma que sirva como precedente para futuros investigadores.

Al respecto, Ugarte (2018), detallo que existen varias disposiciones que indican el reconocimiento de la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones laborales, sin embargo, existe una clara carencia de mecanismos que protejan los derechos antes mencionados, por lo tanto, resulta necesario que cada país considere brindar una protección específica. En esa línea el presente estudio es de gran relevancia porque permite establecer la vulneración y colisión de normas en cuanto a la libertad de trabajo en el caso de los efectivos policiales que solicitan su pase a retiro y están limitados del mismo, dado que tienen procedimientos administrativo disciplinarios por infracciones muy graves. Finalmente, el objetivo de la investigación es analizar de qué manera se vulnera la libertad del trabajo de los efectivos policiales, con relación a los procedimientos administrativos y disciplinarios en la Policía Nacional del Perú y como objetivo específico; determinar en qué medida la prohibición del pase a la situación de retiro del personal de la PNP, como consecuencia de un procedimiento disciplinario por la comisión de infracción Muy Grave, determinado en la Ley N° 30714-RDPNP, transgrede el derecho a la libertad de trabajo y libre desarrollo. Las Bases teóricas que sustentan la libertad de trabajo que otorga al trabajador las decisiones básicas para trabajar o no, así como trabajar por cuenta propia o para un tercero, lo plantea (Neves, 2001). Por lo tanto, la finalidad del derecho al trabajo es conferida a cada ciudadano, conforme lo señala (Landa, 2014) debido a que, ante la vulneración, desigualdad económica y condiciones mínimas de beneficio, el derecho al trabajo surgió como una rama necesaria.

2. Metodología

La investigación tuvo un enfoque cualitativo y el alcance descriptivo, de tipo no experimental y método deductivo, se realizó un estudio y revisión sistemática de producción científica relacionado al tema, iniciándose la búsqueda de información en revistas indexadas, tales como Scielo, Redalyc, Dialnet, y Proquest, hasta el periodo 2022, para lo cual se tuvo como criterio la consulta por títulos, resúmenes y por las palabras claves libertad de trabajo, procedimiento administrativo disciplinario, derechos fundamentales, derecho al trabajo, limitación de derechos. Asimismo, la población está representada por 1526 solicitudes de efectivos policiales que peticionaron su pase de la situación de actividad a la situación de retiro en el periodo de enero a diciembre 2022, a nivel nacional, utilizando como técnica la recopilación materializada, que sirvió para la recolección de datos correspondientes a la variable, la vulneración a la libertad del trabajo a causa de los PAD.

3. Resultados

Los 10 artículos seleccionados fueron leídos para confirmar la elegibilidad, para luego realizar un análisis y presentar los resultados de manera descriptiva, de conformidad a la tabla 1:

Tabla 1: Autores de textos y revistas indexadas cuyos contenidos fortalecen el tema principal.

Autores	Tipo de Estudio	Métodos	Resultados	Conclusiones
Bonilla et al., (2020)	Investigación Original	Análisis de contenido documental	La protección de los derechos de los trabajadores de forma multidimensional mejora la impartición de justicia desde una concepción integral del derecho.	El derecho al trabajo es un derecho social, un derecho humano y un derecho básico. Esta considerado dentro del alcance de la convención internacional derechos económicos, sociales y culturales.
Canosa. N (2013)	Investigación Original	Análisis de contenido documental	El acto sancionatorio, deriva de un procedimiento administrativo disciplinario por lo tanto, para llegar al dictado de este necesariamente debiera transitarse un procedimiento administrativo.	La garantía de un procedimiento sancionador rige no solo a los derechos de los administrados, sino también a la eficacia en el actuar de la administración.
Díaz et al., (2018)	Investigación Original	Análisis de contenido documental	El derecho a la defensa en un proceso disciplinario administrativo, incluye diversas sanciones contra los funcionarios investigados, incluida la destitución del cargo.	En general, puede argumentarse que estos derechos fundamentales afectan la configuración y aplicación de todas las instituciones y procedimientos que ejercen jurisdicción.
Gamonal. N (2013)	Investigación Original	Análisis de contenido documental	El derecho laboral en América Latina se basa en la protección de los trabajadores. De esta forma, el derecho laboral humaniza las relaciones laborales.	El derecho al trabajo no sólo se refuerza internacionalmente si no también en diversos textos constitucionales, declaraciones y tratados de derechos humanos
Landa, A (2014)	Investigación Original	Análisis de contenido documental	Los derechos laborales reconocidos como fundamento del estado del bienestar y derechos democráticos, por todos los trabajadores	Los derechos fundamentales son instituciones reconocidas en la Constitución y sujeto protección a protección por diversos dispositivos legales.
Mondragón. D (2020)	Investigación Original	Análisis de contenido documental	La acción disciplinaria, como expresión del poder disciplinario se establece bajo el ius puniendi.	El derecho disciplinario es parte de la estructura estatal inherente a cualquier organización del Estado.
Neves, M (2001).	Investigación Original	Análisis de contenido documental	La libertad de trabajo otorga al trabajador el derecho fundamental a decidir: trabajar o no trabajar, decidir sobre las actividades que quiere realizar, decidir si quiere trabajar para sí o para otros.	Concluyendo que el derecho al trabajo le reconoce al trabajador la facultad de dejar el empleo por su voluntad.
Rueda Rodríguez, Alma Elena. (2011).	Investigación Original	Análisis de contenido documental	El derecho administrativo en el análisis de la relación jurídica con el tiempo ha generado ciertos abusos e ineficiencias, especialmente en el área de policía.	Se concluye que los funcionarios, en especial los que laboran en la policía, no cuentan con un sistema de trabajo estable e inspirador que no respete sus derechos laborales básicos.
Sanabria, P (2018).	Investigación Original	Análisis de contenido documental	Se debe de analizar con mayor énfasis la presunción de inocencia como regla general en el procedimiento sancionador	Teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con la potestad de sanción administrativa, esta es una posibilidad jurídica de imponer sanciones a los funcionarios que infrinjan sus normas en el ejercicio de sus funciones.
Ugarte, C (2008).	Investigación Original	Análisis de contenido documental	Es necesario que los Estados consideren brindar protecciones específicas a los trabajadores.	Existen varias normas que reconocen la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones laborales, sin embargo, existe una clara falta de mecanismos para protegerlos

Asimismo, en esta sección se muestran los resultados alcanzados en la investigación, que corresponde a los datos estadísticos recopilados sobre los efectivos policiales que cuentan con Procedimientos Administrativos Disciplinarios pendientes y que solicitan su pase de la situación de actividad a la situación de retiro, iniciándose dicha recopilación con la coordinación con el Jefe de la Unidad de Tecnología de la Información y Comunicaciones, para posteriormente realizar la evaluación de los informes emitidos por la UNITIC – PNP durante el periodo de enero a diciembre 2022.

Se puede observar en la figura 1, que en el periodo de enero a diciembre 2022 la Unidad de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la Inspectoría General de la PNP recepciono 1526 solicitudes de efectivos policiales que requirieron su pase de la situación de actividad a la situación de retiro procedentes de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, dentro de los cuales 157 se encuentran inmersos en procedimientos administrativo disciplinarios por infracción Muy Grave y les imposibilitara concretar sus trámites toda vez que la Ley de la PNP tiene como requisito el pase a la situación de retiro a solicitud, si este no se encuentra inmerso en una investigación por infracción Muy Grave.

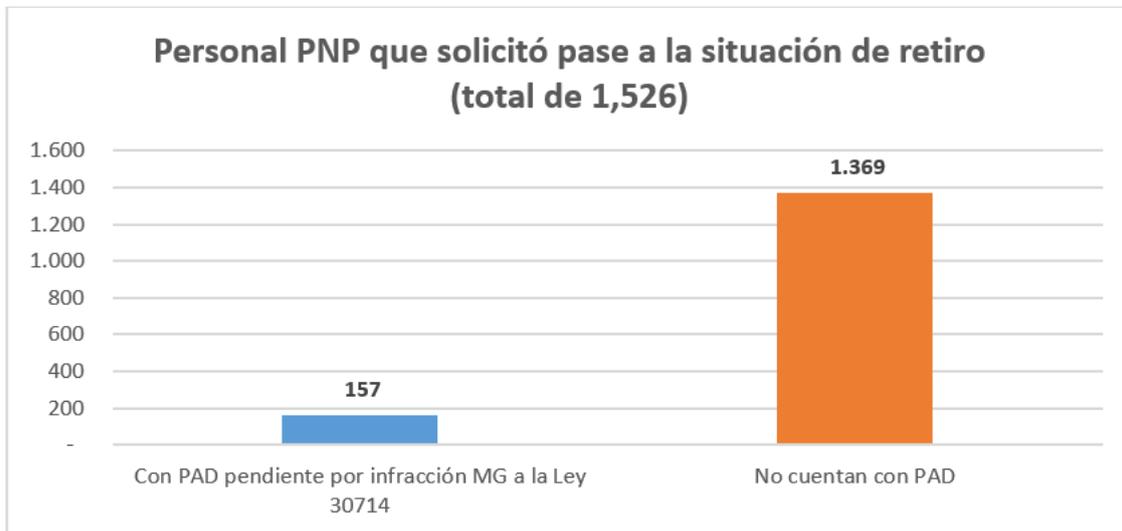


Figura 1: Personal PNP que solicitó pase a la situación de retiro (total de 1,526)

En esta sección se presentan los resultados adquiridos en la investigación que corresponde a las estadísticas de las solicitudes de efectivos policiales que requirieron su pase de la situación de actividad a la situación de retiro recepcionadas en la Unidad de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la Inspectoría General de la PNP, en el periodo de enero a diciembre 2022, evidenciándose total de 1526 solicitudes, dentro de las cuales 1369 efectivos policiales no cuentan con Procedimientos Administrativo Disciplinarios y 157 si cuentan con Procedimientos Administrativos Disciplinario Pendientes por infracción Muy Grave a la Ley N° 30714.

4. Discusión

Los resultados de la investigación han demostrado que el contenido básico del derecho a la libertad de trabajo, establecido en la Carta Magna y enmarcado dentro de los derechos principales de toda persona, es que, como tal puede ejercer su profesión y a participar en las actividades que mejor se adapten a sus expectativas, como también dejar de hacerlo. Al respecto, Neves (2001) sostuvo que la libertad de trabajo otorga al trabajador el derecho fundamental a decidir trabajar o no trabajar, decidir sobre las actividades que quiere realizar, decidir si quiere trabajar para sí o para otros, coincidiendo con Gamonal (2013) quien detallo que, el derecho al trabajo no sólo se refuerza internacionalmente sino también en diversos textos constitucionales, declaraciones y tratados de derechos humanos.

Por otro lado, la normativa vigente de la Policía Nacional del Perú, se encuentra sujeta al Principio de la Autonomía de la Responsabilidad Administrativa, el cual limita al efectivo policial pasar a la situación retiro previa solicitud, cuando este se encuentre inmerso en una investigación por infracción muy grave. Al respecto Rueda (2011) sostuvo que el derecho administrativo en el análisis de la relación jurídica con el tiempo ha generado ciertos abusos e ineficiencias especialmente en el área policial. De igual forma, Ugarte (2008), detallo en su investigación que existen varias normas que reconocen la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones laborales, sin embargo, existe una clara falta de mecanismos para protegerlos. Con respecto al objetivo específico; es importante determinar en qué medida la prohibición del pase a la situación de retiro del personal de la Policía Nacional del Perú, como consecuencia de un procedimiento disciplinario por la comisión de infracción Muy Grave, determinado en la Ley N° 30714-RDPNP, transgrede el derecho a la libertad de trabajo y libre desarrollo.

5. Conclusiones

Se evidencio que la normativa de la PNP limita al personal policial a pasar de la situación de actividad a la situación de retiro a solicitud cuando estos se encuentran sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario por infracción Muy Grave, lo cual indefectiblemente estaría colisionando con la Constitución Política del Perú en el extremo del derecho al trabajo. La vulneración del derecho al trabajo y libre desarrollo de un efectivo policial afectaría su proyecto de vida, ya que el efectivo policial no puede realizar ningún tipo de trabajo incompatibles con la labor funcional. Se verificó una contradicción entre la Ley de la PNP y la Ley del Régimen Disciplinario de la PNP, en el extremo del alcance de los procedimientos administrativo disciplinarios al personal PNP en situación de retiro, dado la Ley contempla la limitación al pase a retiro de un efectivo policial por encontrarse inmerso en un procedimiento por infracción Muy Grave y el Régimen Disciplinario es aplicable al personal policial en actividad, disponibilidad y retiro, es por ello imprescindible la modificación de esta norma a fin de no generar perjuicio en el personal policial.

6. Referencias bibliográficas

- Bonilla Carreón, Cora Silvia, & Flores Catzín, Luis Carlos. (2020). El derecho humano al trabajo y su dimensión protectora en la norma laboral mexicana. *Revista IUS*, 14 (45), 107 – 126.
- Boza, P (2014). Surgimiento, evolución y consolidación del derecho del trabajo. *Revista Themis*. pp. 13-26.
- Canosa N. Armando (2020). La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Derecho y Sociedad*, pág. 243 – 265.
- Constitución Política del Perú, artículo 2 y 22 (29 de diciembre de 1993) Decreto Legislativo 1149. Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, artículo 79 y 94 (11 de diciembre del 2012).
- Díaz García, Luis Iván, & Urzúa Gacitúa, Patricia. (2018). Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso. *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 183-222.
- Gamonal Contreras, Sergio. (2013). El Principio de Protección del Trabajador en la Constitución Chilena. *Estudios constitucionales*, 11(1), 425-458.
- Landa, A (2014). El derecho del Trabajo en el Perú y su proceso de constitucionalización: Análisis especial del caso de la mujer y la madre trabajadora. *Revista Themis*, pág 219 – 241.
- Mondragón. D (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50 (132), 100-122.
- Neves, M (2001). Libertad de Trabajo, Derecho al Trabajo y Derecho de Estabilidad en el Trabajo. *Revista Derecho y Sociedad*, pág. 24 – 26.
- Rueda Rodríguez, Alma Elena. (2011). La policía. Régimen laboral y otros temas relacionados. *Revista latinoamericana de derecho social*, (13), 185-188.
- Sanabria, P (2018). Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador: Matices y modulaciones. *Revista Derecho Global. Estudios sobre derecho y Justicia*, pág. 51 – 76.
- Ugarte, C (2008). La Constitucionalización del derecho del trabajo: La Tutela de derechos fundamentales. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm 7, pág. 249 – 273.
- Van De, W. (2010). La Potestad Disciplinaria de las Fuerzas Armadas y Carabineros: Un Análisis Constitucional. *Ars Boni Et Aequi*, 6(1), 27-79.
- Vásquez, M y Barrios, M (2018). Supremacía constitucional: enfoque teórico del conflicto de jerarquía, jurisdicción y competencia. *Universidad y Sociedad*, 10(1), 156-163.