

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIA JURIDICAS 2016



Universidad de El Salvador

Hacia la libertad por la cultura

**EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO APLICADO A LOS MIEMBROS Y PERSONAL DE LA
POLICIA NACIONAL CIVIL**

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO/A EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTADO POR:

ALVAREZ FLORES, WILLIAM VLADIMIR

CARRANZA AVALOS, JOSE DANIEL

RAMOS RIVERA, ALEJANDRA GUADALUPE

DOCENTE ASESOR:

LIC. SAMUEL MERINO GONZALEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2016

TRIBUNAL CALIFICADOR

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA

PRESIDENTE

LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ

SECRETARIO

LIC. SAMUEL MERINO GONZALEZ

DOCENTE ASESOR

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS
RECTOR

DR. MANUEL DE JESÚS JOYA ABREGO
VECERRECTOR ACADEMICO

ING. NELSON BERNABE GRANADOS ALVARADO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO CRISTÓBAL HERNÁN RIOS BENÍTEZ
SECRETARIO GENERAL

LICDA. NORA BEATRIZ MELÉNDEZ
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DECANA

DR. JOSÉ NICOLÁS ASCENCIO HERNÁNDEZ
VICEDECANO

MSC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ
SECRETARIO

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LIC. MIGUEL ÁNGEL PAREDES B.
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

LIC. MARÍA MAGDALENA MORALES
**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

AGRADECIMIENTO

A Dios todopoderoso porque me dio la fuerza, el coraje y la valentía necesaria para poder hacer realidad el sueño de terminar mis estudios superiores, por no dejarme sola aun en las peores circunstancias pues siempre coloco ángeles en mi camino para que de una u otra manera me ayudaran y por toda la infinidad de bendiciones que me regala diariamente.

A mi hija porque siempre fue el soporte que me mantuvo en pie cuando ya no podía y fue una razón en mi necesidad de superación personal.

A mis padres porque siempre han estado ahí para apoyarme, guiarme, aconsejarme y darme la confianza para que yo siguiera superándome.

A mis hermanos pues de una u otra manera me apoyaron y lo siguen haciendo.

A los demás familiares que creyeron en mí, en especial a mi Tío Oscar que desde el primer momento me hecho la mano sin dudarlo.

A mis amigos, por todo el apoyo recibido a lo largo de la carrera, por ser personas con una excelente calidad humana y con quienes hemos compartido muchas cosas a lo largo de la carrera.

A nuestro asesor Licenciado Samuel Merino González por aceptar ser nuestro asesor y por apoyarnos en el tema.

Y agradecer también a todos aquellas personas que de una u otra manera me ayudaron y me apoyaron en mi educación superior.

Alejandra Guadalupe Ramos Rivera.

AGRADECIMIENTO

A Dios todopoderoso, Por haberme dado la sabiduría y la bendición de coronar en Honra.

A mi Madre, Vilma Flores por su amor, apoyo y por los tantos sacrificios y esfuerzos para que yo lograra un triunfo más.

A Karla Saravia y mi hijo Steven, por ser mi luz de vida y motivación, al darme su apoyo y comprensión incondicional a lo largo de la elaboración del trabajo de grado

William Vladimir Álvarez Flores

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, de quien procede todo lo bueno.

A mi Esposa Alba Merin Valencia por su apoyo incondicional. Compañera de mil batallas en todo sentido.

A mi Madre, por sus oraciones y consejos y plena fe en mí.

A mis hijas, principal motivación y estímulo que Dios ha puesto en mi vida.

A mi suegra Zoila Esperanza García por su apoyo, sabios consejos y Oraciones intercesoras pidiendo protección.

A mis cuñadas Norma, Ruth. Por su cariño y apoyo familiar.

A mis grandes amigos, Francisco José Ramírez, Saúl Navarro, por estar conmigo en las distintas circunstancias de la vida de Universidad.

A Alejandra, William mis compañeros en el proceso de tesis.

Al licenciado Samuel Merino González por sus enseñanzas e instrucción.

Al licenciado Miguel Ángel Paredes por su guía y asesoramiento.

A los maestros Hugo Dagoberto Pineda y Jesús Ernesto Peña Martínez, por apoyar al enriquecimiento de nuestro trabajo de investigación.

Y para todas las personas que formaron parte del edificante y satisfactorio proceso, mis más humildes y sinceros agradecimientos.

José Daniel Carranza Avalos.

INDICE

RESUMEN.....	i
INTRODUCCION.....	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	v
CAPITULO I LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.....	1
1. Aspectos históricos de la potestad sancionadora de la administración pública.	
1.1. Facetas de la potestad sancionadora.	4
1.2. Principios que rigen la potestad sancionadora.	7
1.2.1. Principio de Legalidad.	8
1.2.2. Principio de tipicidad.	13
1.2.3. Principio del debido proceso.	18
1.2.4. Principio de irretroactividad.	20
1.2.5. Principio de culpabilidad.....	22
1.2.6. Principio de proporcionalidad.	24
1.2.7. La prescripción.	25
1.2.8. Principio de Culpabilidad.	29
1.2.9. Principio de proporcionalidad.	31
1.2.10. Principio de non bis in ídem.	32
CAPITULO II EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.....	34
2. Antecedentes Históricos del Debido Proceso.	
2.1. Debido proceso en las constituciones de El Salvador cronología histórica.....	37
2.1.1. El debido proceso en los instrumentos internacionales.	39
2.2. Nociones del debido proceso.	42
2.2.1. El debido proceso legal, adjetivo o instrumental.	43

2.2.2. El debido proceso sustantivo o material.	44
2.3. Consideraciones del debido proceso.	46
2.3.1. El debido proceso como garantía constitucional.	46
2.3.2. El debido proceso como principio general del derecho.	48
2.3.3. El debido proceso como derecho fundamental.	49
2.4. Garantías procesales que conforman el debido proceso.	51
2.4.1. Derecho a un juicio previo.	53
2.4.2. Derecho a un juez natural.	
2.4.3. Derecho de audiencia.	56
2.4.4. Derecho de defensa.	57
2.4.5. No bis in ídem o única persecución.	58
2.5. El ordenamiento jurídico de La Policía Nacional Civil.	60
2.5.1. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.	61
2.5.2. Ley de la Carrera Policial.	61
2.5.3. Ley Disciplinaria Policial.	63
2.5.4. Ámbito de aplicación de la Ley Disciplinaria Policial.	66
2.5.5. Código de Conducta Policial.	
2.5.6. Deberes y derechos de los miembros y personal de la Policía Nacional Civil en la Ley Disciplinaria Policial.	69

**CAPITULO III EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO APLICADO A LOS CUERPOS POLICIALES CIVILES,
A PARTIR DEL DERECHO COMPARADO 70**

3. Regulación Disciplinaria en Guatemala.

3.1. Órganos Competentes.	71
3.1.1. De las Infracciones, Su Clasificación y Sanciones.	
3.1.2 Procedimiento.	72
3.1.3. Medios de Impugnación.	
3.2. Regulación Disciplinaria en Costa Rica.	73
3.2.1. Órganos Competentes en materia disciplinaria.	

3.2.2. De las Infracciones, Su Clasificación y Sanciones.	74
3.2.3. Medios de Impugnación.	76
3.3. Comparación de procedimientos disciplinarios policiales.	
CAPITULO IV EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO	
DISCIPLINARIO APLICADO AL PERSONAL POLICIAL.....	78
4. Faltas reguladas en la Ley Disciplinaria Policial.	
4.1. Faltas leves.	
4.2. Faltas graves.....	80
4.3. Faltas muy graves.	83
4.4. Sanciones.	87
4.4.1. Sanciones para faltas leves.	
4.4.2. Sanciones por faltas graves.	88
4.4.3. Sanciones por faltas muy graves.	
4.5. Competencia y Órganos aplicadores de la ley.....	89
4.5.1. Competencia.	
4.5.2. Órganos aplicadores de la Ley.	90
4.6. Procedimientos para imposición de sanciones.	94
4.6.1. Procedimiento por faltas leves.	
4.6.2. Procedimiento por faltas graves y muy graves.	95
4.6.3. Medios impugnativos.....	97
4.6.4. Informe del Estudio de la Ley Disciplinaria Policial.	99
CAPITULO V PLANTEAMIENTO DE MODIFICACIONES A LA	
NORMATIVA DISCIPLINARIA POLICIAL.	105
5.1. Reformas a la Ley Disciplinaria Policial.	108
5.1.1. Con respecto a los requisitos de los miembros del tribunal disciplinario y tribunal de apelaciones.	
5.1.1.1. Unificación de procedimiento por falta.	
5.1.1.2 Unificación de procedimiento en razón de nivel jerárquico.....	109

5.2. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la	
República.	111
CONCLUSIONES.....	112
RECOMENDACIONES.....	114
BIBLIOGRAFIA.....	116

RESUMEN

CAPITULO I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. En este capítulo se realiza un reseña histórica sobre la administración pública en la imposición de sanciones derivadas de la ley, al convertirse el Estado en garante de la seguridad de los ciudadanos, lo cual hace ver la necesidad de crear normas jurídicas esto da entrada al Derecho Penal como primer medio de control social que se utilizó para fiscalizar la conducta humana.

CAPITULO II. EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL. El presente capítulo muestra los diferentes trámites e instrumentos administrativos que garantiza el principio constitucional, los derechos humanos fundamentales, los cuales se respetan en los debidos procesos disciplinarios al ponerse cualquier tipo de sanción a los miembros de la corporación policial.

CAPITULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO APLICADO A LOS CUERPOS POLICIALES CIVILES, A PARTIR DEL DERECHO COMPARADO. A continuación se hace una comparación de las diferentes normativas disciplinarias aplicadas en Guatemala y Costa Rica, las cuales tienen similitud con las normativas nacionales aplicadas a la Policía Nacional Civil, que se plantearon desde la Firma de los Acuerdos de Paz esto dio origen a los procesos disciplinarios que rigen en la actualidad a la PNC.

CAPITULO IV. EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO APLICADO AL PERSONAL POLICÍA. El presente capítulo estudia las sanciones administrativas utilizadas para mantener la disciplina

interna de la PNC, describe las diferentes faltas y sanciones respectivas, tomando en cuenta los rangos policiales que están planteados en ley disciplinaria de la Policía Nacional Civil, haciendo ver la falta de integridad que puede cometerse en algunos miembros de la corporación por el hecho de tener un rango menor y el favoritismo que puede tenerse a los de un rango mayor, dicha razón de este estudio es para demostrar si en realidad el mencionado favoritismo existe o no dentro de la las normas de derecho a los miembros de la corporación policial.

CAPITULO V. PLANTEAMIENTO DE MODIFICACIONES A LA NORMATIVA DISCIPLINARIA POLICIAL. El siguiente capítulo denota las modificaciones que se creen necesarias en las sanciones administrativas de la Policía Nacional Civil, estas están encaminadas al beneficio de los miembros de la corporación policial con la finalidad de dar cumplimiento a los fines constitucionales apegados a la ley.

INTRODUCCION

En El Salvador la seguridad pública después de los acuerdos de paz está conferida por mandato constitucional a la Policía Nacional Civil que tiene a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural, garantizando el orden, la seguridad y tranquilidad pública así como la colaboración en el procedimiento de la investigación del delito, todo ello con estricto respeto a los derechos humanos. En el presente trabajo se hace un estudio desde una perspectiva constitucional de la garantía del debido proceso en la aplicación de la potestad sancionadora del Estado a los miembros y personal de la POLICÍA NACIONAL CIVIL por parte de las autoridades competentes.

De los hechos que como sujetos de derechos y obligaciones se ven expuestos a procesos disciplinarios, se toma a bien realizar el siguiente estudio sobre la base: EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO APLICADO A LOS MIEMBROS Y PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL CIVIL, la que se realizará como una investigación jurídica/dogmática, con el objetivo general de verificar la eficacia del debido proceso en la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario regulado en la Ley Disciplinaria Policial, la cual sanciona las infracciones cometidas al código de conducta regulados en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

En el capítulo Uno. En la potestad sancionadora de la administración pública se desarrolla su historia, las facetas de ésta, y los principios que orientan, su desarrollo legal y jurisprudencial. Se hace énfasis en su importancia ya que el Estado es él que tiene el monopolio para la imposición de sanciones en caso de incumplimiento a la norma y el delega a las diferentes instituciones del Estado la facultad para que lo puedan ejercer; pero está obligado a respetar el

debido proceso.

En el capítulo dos, se desarrolla el debido proceso como derecho fundamental en el procedimiento administrativo disciplinario policial, se aborda su origen, su fundamento doctrinario y legal; en El Salvador; a la luz de los principios del debido proceso, la triple visión y el punto de vista jurisprudencial. El ordenamiento jurídico de la Policía Nacional Civil, desde su Ley Orgánica, La Ley de la Carrera Policial que clasifica los servidores públicos de la corporación policial y la Ley Disciplinaria Policial, es el objeto de estudio de esta labor.

En el capítulo tres, se analizan los procedimientos y normativa disciplinaria policial de Guatemala y Costa Rica, que por sus similitudes y avances, resultan un recurso idóneo, para formar criterios a partir del derecho comparado, identificando los procedimientos y experiencias que pueden brindar aportes y mejorar el derecho disciplinario policial en El Salvador.

En el capítulo cuatro, se efectúa el análisis de la Ley Disciplinaria Policial, su catálogo de faltas y sanciones, los órganos de aplicación y la forma de tramitar los procesos, hasta los medios impugnativos de los que dispone y su respectivo informe de estudio.

En el capítulo cinco, planteamiento de modificaciones a la normativa disciplinaria policial y a la Ley de la Procuraduría General de la República se proyectan cambios en pro del beneficio de los miembros de la corporación policial, con la finalidad de cambiar la cultura de la institución policial ejerciendo efectivamente sus derechos.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS

Ad Extra:	Sistema sancionador externa.
Ad Intra:	Derecho administrativo disciplinario.
Ag.:	Acuerdo Gubernativo.
Art.:	Articulo.
Cn.:	Constitución de la Republica de El Salvador.
D.C.:	Diario de Centroamérica.
D.L.:	Decreto Legislativo.
D.O.:	Diario Oficial.

SIGLAS

ANSP:	Academia Nacional de Seguridad Publica
FESPAD:	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
PNC:	Policía Nacional Civil

CAPITULO I

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

La potestad de sancionar a lo largo de la historia no ha sido exclusiva del Poder Judicial sino que la Administración Pública¹ puede ejercer dicha labor, su definición ha sido un tópico complejo tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, se parte de una definición sencilla en el cual se sostiene que la potestad sancionadora consiste en la facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a las personas físicas o jurídicas, una vez se haya analizado el grado de culpabilidad derivada de la ley que previamente ha descrito los hechos y las sanciones que son necesarias y proporcionadas al fin que se tuvo en cuenta al instaurar la potestad. Por ello la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley.²

1. Aspectos históricos de la potestad sancionadora de la administración pública.

Como consecuencia del surgimiento del Estado como un contrato o pacto social, el ser humano se ve en la necesidad de someterse a la normatividad de la conducta humana como un parámetro de control de las relaciones sociales. Cuando el Estado se convierte en garante de la seguridad de los ciudadanos se ve en la necesidad de la creación de normas jurídicas para regular las conductas del ser humano y la infracción de dichas normas debía ser sancionada o castigada. Al paso la doctrina lo denominó venganza pública la cual consistía en que *“la justicia se convierte en justicia pública en el*

¹ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-2008, (El Salvador, Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia: 2008).

²Luciano Alfonso Parejo, *Manual de Derecho Administrativo*, (España: Edit. Ariel, 1994), 398.

momento en que la autoridad toma en sus manos la organización de la represión y la víctima parece relegada a un segundo plano".³ Resulta importante resaltar el hecho histórico debido a que el Derecho Penal fue el primer medio de control social que utilizó el Estado para fiscalizar la conducta humana, después surgió el Derecho Administrativo luego el Derecho de Policía hasta llegar al Derecho Administrativo Penal, hasta convertirse en Derecho Administrativo Sancionador.

El surgimiento del iusnaturalismo tuvo mucha influencia en la doctrina jurídico/penal y a fines del siglo VXII se logró establecer la diferencia entre delitos criminales y delitos de policía.⁴ Con el desarrollo del Estado moderno se da el surgimiento del Derecho penal administrativo entendido como aquel que: *"Es el regulador de las relaciones entre la Administración pública, al obrar por finalidades propias, y los sujetos subordinados a través de un sistema de normas acompañadas de sanciones como penales"*.⁵

En cuanto a sus orígenes la potestad sancionadora es tan antigua y se considera como un elemento esencial del poder de policía; se ha sostenido que donde hay policía aparecen las sanciones. Y esto debido a que en virtud al poder otorgado a la policía, la Administración Pública puede imponer sanciones propiamente tales de carácter pecuniario o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de la Administración.

Con el desarrollo del constitucionalismo toda esta concepción cambió debido a que el poder sancionatorio fue trasladado a los jueces por el desprestigio

³Sergio Politoff Lifschitz et al. *Lecciones de derecho penal chileno, parte general*, 2da Ed., (Chile: Edit. Jurídica de Chile, 2003), 21-22.

⁴Heinz Mattes y Herta Mattes. *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado*. (España: Edit. de Derecho Reunidas, 1979), 14.

⁵Giuseppe Maggiore, *Derecho Penal*, (Colombia: Edit. Temis, 1965), 185.

ideológico que arrastró la policía, lo cual conllevó al Derecho Penal legalizado y judicializado. Es menester señalar que la potestad sancionatoria siempre ha estado enlazada de manera tradicional con el Derecho Penal.

La potestad sancionadora del Estado ha evolucionado en tal sentido que la era en la cual se concebía solo al Derecho Penal; posteriormente dejando la aplicación a los órganos administrativos sin afectar en una posterior revisión judicial. El profesor Enrique Bacigalupo manifiesta que el Derecho penal sólo es una parte del sistema de sanciones estatales. Ya además de las penas y las medidas el Estado dispone de sanciones administrativas”,⁶ en consecuencia desde ese momento se crea toda una teoría de lo que ahora se conoce como Derecho Administrativo Sancionador que constituye una quiebra del monopolio en el ejercicio del ius puniendi del Estado por los órganos judiciales.

Es menester mencionar que la potestad sancionadora de la Administración Pública encuentra su fundamento en el Estado de Derecho, su reconocimiento se da en dos puntos determinados, el primero desde el momento en que el legislador crea la norma y ésta se convierte en ley, caso particular en la Constitución de la República en el Art. 14⁷, el cual literalmente dice: *“Corresponde únicamente al órgano judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”*.

⁶Enrique Bacigalupo, Derecho penal Parte general 2da. Ed. totalmente renovada y ampliada. (Argentina: Edit. Hammurabi, 1999), 53.

⁷Constitución de la Republica Asamblea Constituyente, (D.L. No. 38 del 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983), Art. 14.

El segundo momento se da cuando ésta se aplica y además legitimada por el Órgano Judicial a través de su jurisprudencia, al respecto se cita la Sentencia de inconstitucionalidad en su considerando cuatro, de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Asume esta concepción al decir: *“En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad (refiriéndose a la potestad sancionadora de la Administración) dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de éste.”*⁸ La Sala de lo Constitucional establece uno de los primeros pasos en cuanto al reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración en nuestro ordenamiento jurídico.

La potestad sancionadora del Estado, puede ser desencadenada por la violación o infracción a la normativa penal, o, a la normativa administrativa, y según sea el caso, la reacción del Estado podría ser por medio de la vía judicial mediante concreción de la imposición de una pena, en el caso de la materia penal, o, en su defecto con la imposición de sanciones administrativas por parte de la Administración pública al administrado infractor, ya que como se ha dejado establecido el ius puniendi del Estado se manifiesta administrativa, o jurisdiccionalmente.

1.1. Facetas de la potestad sancionadora.

Como derivación del principio de legalidad dentro del Derecho Administrativo sancionador, se distinguen entre la potestad sancionadora de la

⁸ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 100-P-2001 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2001).

Administración Pública; dos tipos o formas de manifestación o de restablecimiento de la legalidad del orden administrativo siguiente: la de carácter general o externa y la llamada AD INTRA o disciplinaria, estas manifestaciones de la potestad sancionadora de la Administración pública se concretó en dos tipos de sanciones administrativas que en la doctrina son conocidas como las sanciones de carácter general y las de autoprotección.

Las externas están dirigidas a los usuarios de la Administración en general que persiguen la protección del orden social en general, de manera que con estas sanciones la administración no busca su propia protección como organización o institución sino que se justifica en la protección del orden social, denominándose heterotutela, como ya se estableció ésta se dirige a la protección del orden social en su conjunto y su referente son las relaciones de sujeción general de los ciudadanos en relación a la Administración; es decir que ésta comprende a todas las personas de las que tiene por objeto imponer sanciones por hechos que contravienen disposiciones de la Administración los cuales son sometidos al conocimiento de las autoridades con competencia sancionadora, por las acciones u omisiones contrarios al catálogo de infracciones establecido en la normativa interna de la institución para la cual regula. Esta faceta también es conocida como potestad sancionadora correctiva.⁹

Ubicadas las infracciones administrativas relativas a la protección de la convivencia pública y comunitaria, a las cuales se les denomina de policía especial. Estas sanciones a las infracciones administrativas se encuentran en la ley de salud, de protección al consumidor, ley de protección al medio

⁹Manuel María Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, 2ª Ed., (Argentina: Edit. Plus Ultra, 1980), 43.

ambiente, regulación del Derecho de competencia, y servicios públicos nacionales y municipales, y leyes tributarias, las cuales imponen sanciones a los contribuyentes por incumplimiento a las obligaciones formales. Y jurisprudencialmente le denomina sistema sancionador externa o AD EXTRA.¹⁰

La segunda es conocida como autoprotección, auto tutela, relaciones de supremacía o sujeción especial; el tipo de faceta va dirigido al incumplimiento de relaciones especiales entre particulares y servidores públicos con la Administración; es decir que al incumplimiento de estas relaciones entre ellos se les aplica sanciones administrativas, nacen de la potestad disciplinaria, también llamada potestad doméstica, volcada a la propia protección, con efectos solo respecto de quienes están directamente relacionados con la Administración, para preservar la vigencia de los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; únicamente se imponen a sus servidores públicos, esto para una correcta aplicación del principio de legalidad.

A esta faceta la jurisprudencia le denomina AD INTRA, o Derecho administrativo disciplinario; el Doctor Henry Alexander Mejía en su libro Manual de Derecho Administrativo, en relación a la potestad disciplinaria cita a Ivanega en relación a ello al establecer que: *“la potestad disciplinaria de la Administración encuentra su fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, en el correcto funcionamiento de los servicios administrativos, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con la Administración pública”*.¹¹ Lo que busca con el tipo de sanciones la Administración Pública es protegerse a sí misma, a su

¹⁰Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, (El Salvador: Edit. Cuscatleca, 2014), 282-283.

¹¹Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 248.

ordenamiento interno y las personas que trabajan a su servicio, por ende es justificable un tratamiento especial.

Es necesario dejar claro que el régimen disciplinario, justifica su especialidad en virtud, Que los servidores públicos, por la naturaleza de su función, tienen una serie de deberes y prohibiciones y su incumplimiento trasciende a la esfera tanto interna como externa de la Administración, aplicándose a los agentes, tienen su límite dentro de la misma Administración y su objeto es sancionar las infracciones de los agentes por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones; por ello se justifica en llamarle potestad disciplinaria de la administración.¹²

1.2. Principios que rigen la potestad sancionadora.

Ante el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, es necesario concederles un régimen legal específico que tornara predecible al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las entidades públicas. Se encuentra frente a la potestad más aflictiva con que cuenta la Administración para legítimamente gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con aptitud para la aplicación de sanciones sobre los administrados, la ejerzan de manera democrática, previsible y no arbitraria.

Por ello que el ordenamiento jurídico sancionador de principios limitantes a su actividad, Son retomados del Derecho Penal pero con las particularidades propias de la actividad realizada en la Administración. Esto deviene a que

¹²Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, 43.

existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, ello por las distintas actividades que se cumplen en un Estado.¹³

Es un hecho, No menos temible que la potestad punitiva del Estado, puede ser el uso de la potestad administrativa sancionadora, por lo que sus límites son un problema importante para la ciencia del Derecho en la actualidad, y en virtud de ello cobran sentido los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Los principios cumplen con respecto a la potestad sancionadora una triple función: la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora), de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras) y la integradora (servir de fuente, y es así como estos principios limitan la potestad que ejerce el Estado en la Administración Pública.

1.2.1. Principio de Legalidad.

El principio de legalidad¹⁴ ha sido incorporado por el legislador en el Art. 15 de la Carta Magna de El Salvador al establecer que *“Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por tribunales que previamente haya establecido la ley”*; que debe interpretarse sistemáticamente con el Art. 86 de la Carta Magna Salvadoreña, donde establece que los poderes públicos están sujetos a la misma

¹³Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 248.

¹⁴ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-2008 (El Salvador, Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, 2008).

Constitución y a las leyes y no tienen más atribuciones de las que les confiere la ley. Así mismo La Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano del 27 de agosto de 1789, al referirse al principio, en el Art. 8 establece que *“Nadie puede ser castigado sino que en virtud de una ley, establecida y promulgada anteriormente al delito y legalmente aplicada”*.

El principio de legalidad contiene una doble garantía, la formal que no es más que la llamada reserva de ley relativa. Que básicamente consiste en la colaboración reglamentaria para la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas; debido a que resultaría fingido y poco práctico; así mismo porque en el ámbito puede ser una rápida variación de criterios. No obstante queda absolutamente vedado que una norma sublegal, de tipo reglamentaria, pretenda, a título de atribución directa, de interpretación de una norma legal o de complemento indispensable, asignar a una persona, la competencia sancionadora o señalar qué sanciones pueda aplicar sobre los administrados en sede administrativa.

La jurisprudencia salvadoreña ha acogido la doctrina española, ya que combina que el reglamento y en su caso las ordenanzas municipales puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de sanciones establecidos en la ley, solo con el fin de que el aplicador de la ley tenga mejores elementos al momento de imponer sanciones administrativas. En tal sentido la Administración no puede crear por si misma las infracciones y sanciones administrativas a través de un reglamento u ordenanza, sino que debe existir una cobertura legal que implique la habilitación de la Administración para imponer los tipos de sanciones. Al referirse a la reserva de ley relativa, es importante resaltar que la potestad sancionadora de la Administración municipal cuando pretenda dictar una ordenanza en el ámbito sancionador, debe sujetarse a la regulación esencial que haya

predeterminado, de tal manera que la misma se encuentre amparada en el texto de la ley dictada con anterioridad.¹⁵

El principio de legalidad se entiende como el sometimiento de toda la actuación administrativa a una regla general y abstracta previa, que puede ser tanto la propia ley como la propia norma de la administración; importante es aclarar que no obstante tratándose de la potestad sancionadora no cabe una auto atribución reglamentaria o implícita sino que al contrario es preciso que tal auto atribución sea expresa por una norma con rango de ley y esté relacionado con un ámbito o sector determinado, es decir que ninguna autoridad por importante que la considerase para el cumplimiento de sus funciones de inspección, regulación o de policía administrativa, podrá auto atribuirse competencia sancionadora sobre los administrados, sino que debe obtener una norma expresa con rango de ley que lo habilite.

Como se pueden apreciar, la aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora, en extremo, no resulta sino la ratificación del principio de competencia legal que la misma ley prevé en su artículo catorce y quince de la Constitución de la República estableciendo como regla uniforme que la fuente de la competencia administrativa, es sólo la Constitución y la ley.

Por tanto , el ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño se ha adherido a la reserva de ley formal relativa,¹⁶ ya que establece remisiones a la regulación de infracciones y sanciones administrativas a los reglamentos, también lo hace extensivo a las ordenanzas municipales, teniendo su asidero legal en los artículos de la Carta Magna Nacional 203 y 204 ordinal 6, y el Art.

¹⁵Mejía. *Manual de Derecho Administrativo*, 288.

¹⁶Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 248.

4 del Código Municipal en relación a la competencia material y territorial.

La segunda garantía del principio de legalidad es la reserva de ley absoluta lo que significa que se deja reservado sólo a normas con rango de ley el señalamiento de las consecuencias jurídicas represivas a los administrados en caso de la comisión de ilícitos administrativos y podrá habilitar a la administración la aplicación de una o más medidas de obligación a título de sanción personal o patrimoniales, tales como multas, decomisos, cancelación de derechos, inhabilitaciones, pues, cada de una de estos actos persiguen un efecto meramente de reacción y aflictivo en los derechos subjetivos de los administrados.

En ese sentido, ninguna autoridad administrativa podrá crear, por vía reglamentaria ni menos aún, a título de acto administrativo singular, un tipo de sanción, quedando limitada su actuación al rol natural de ser aplicador de las modalidades de sanción sobre derechos ciudadanos autorizadas previamente por normas con rango de ley, debiendo fijar con la mayor precisión posible sus márgenes de aplicación, su cantidad, duración, en particular, el extremo máximo de agravio posible a los derechos ciudadanos.

El Art. 14 de la constitución ha sido objeto de diversas interpretaciones, una de ellas fue la emitida por la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia en la sentencia de inconstitucionalidad con Ref. 3-92 Ac. 6-92 del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en la que mantenía el criterio de la exclusividad de imponer sanciones de arresto y la multa por parte de la Administración pública y que literalmente dice: *“Al analizar el Art. 14 de la Carta Magna, aparece que se ha autorizado a la Administración con carácter evidentemente excepcional a imponer multa o arresto hasta por quince días”, pero en ningún momento aparece que se le concedan a aquella*

otras potestades punitivas o sancionatorias; y es que habiendo sido establecidos en forma excepcional, tales facultades sancionatorias deben entenderse taxativas; y en consecuencia, no puede hacerse una ampliación antojadiza, pues en tal caso misma deviene en inconstitucional. Ya que como antes lo expresábamos no se puede imponer una sanción que no esté previamente establecida en la ley, debido a la materialización del principio de legalidad que limita el actuar de la Administración pública.”

A la luz del principio, la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o conjunto orgánico y sistemático, integrado por reglas y principios racionales e inseparablemente vinculados entre sí, por lo cual ninguna de sus cláusulas debe considerarse aislada, ni superfluamente sino como parte de un sistema.

Además, en dicha resolución se dijo: El punto se trae a cuenta, porque al realizar una revisión integral de la Constitución vigente, se encuentran otras disposiciones que, de forma expresa o implícita, atribuyen a la administración pública potestades sancionatorias diferentes a las indicadas en el Art. 14 Cn., por ejemplo, el Art. 68 Cn, al referirse a las potestades administrativas del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia, señala en su inciso segundo que estos organismos tendrán facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad. Asimismo el Art. 182 Cn., al establecer las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señala en la No. 12, que ésta podrá suspender o inhabilitar a los abogados autorizados por los motivos previstos.

De esta manera la autoridad administrativa puede imponer cualquier tipo de sanción, siempre que estas estén debidamente reguladas en la ley, como lo

pueden ser la clausura o cierre de un establecimiento, suspensiones, destituciones también amonestaciones y revocaciones de licencia.¹⁷

En ese sentido, un completo cumplimiento al principio conlleva, cuando menos, al establecimiento, por ejemplo, del límite máximo de la multa económica o del tiempo de la inhabilitación o suspensión del administrado. Se comprende que si el extremo no fuera cumplido por la norma con rango de ley, la garantía jurídica del administrado quedaría vaciada de contenido, pues la administración habría adquirido la posibilidad de aplicar una multa de ilimitado contenido económico o de crear una inhabilitación permanente, con la consiguiente arbitrariedad de la medida.

1.2.2. Principio de tipicidad.

Toda sanción administrativa¹⁸ debe concebirse como el efecto necesario que es ante la materialización de alguna infracción administrativa regulada y tipificada por la ley expresa que así lo sanciona. De esta forma no debe existir sanción sin la previa tipificación específica de infracción.¹⁹

El principio de tipicidad de las conductas sancionables es entendido como aquellas que constituyen conductas sancionables administrativamente, las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. En otras palabras el principio exige que la conducta ilícita se encuentre suficientemente

¹⁷ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 330-2000 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de La Corte Suprema de Justicia, 2000).

¹⁸ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 78-2006, (El Salvador, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, 2006).

¹⁹ Manrique Jiménez Meza, *Derecho Constitucional y Administrativo*, 3ª. Ed. Ampliada y mejorada, (Costa Rica: Edit. Jurídica Continental, 2005), 83.

descrita en la *lex previa*.²⁰ En el sentido, la norma legal debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable, reduciendo la vaguedad del enunciado sancionable de modo que tanto el administrado como la administración prevean con suficiente grado de certeza (*lex certa*) lo que constituye el ilícito sancionable, la doctrina establece que la norma administrativa debe contener por lo menos una descripción completa de los elementos esenciales de lo contrario la tipificación sería insuficiente y quedaría al arbitrio de la potestad sancionadora. A pesar de las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

Es menester aclarar que el concepto del principio de legalidad y tipicidad aunque estén estrechamente vinculados no se identifican entre sí ya que el primero se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, no obstante la tipicidad requiere de algo más que la descripción de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción, es necesaria la precisión de sanción que pueda imponerse, siendo en definitiva un medio para garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica, y así poder hacer realidad la exigencia de una *lex previa*, la de una *lex certa*. Por ende, la sanción impuesta ante una infracción, dictada por una autoridad administrativa tiene que estar previamente habilitada tal atribución por la ley.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano del 27 de agosto de 1789, al referirse al principio de tipicidad ha establecido que *“Ningún hombre puede ser acusado, arrestado, ni detenido más que en los casos*

²⁰Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 289.

determinados por ley, y según las formas prescritas por ella. Los que soliciten expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deberán ser castigados; pero todo ciudadano llamado o requerido en virtud de una ley, debe obedecer al instante; de no hacerlo así se hace culpable de resistencia”.

Más claro lo establece La Declaración Americana sobre los Derechos Humanos, el No. 9 establece *“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictivas según el derecho aplicable. Por ende tanto la legislación interna como la internacional se han pronunciado en relación al principio el cual constituye limitantes a la potestad sancionadora de la Administración”.*

El contenido del principio de tipicidad exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: 1) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas susceptibles de sanción por la administración; 2) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de la conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; 3) La prohibición de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos.

La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas susceptibles de sanción por la administración, la norma debe establecer, al igual que en los casos de la sanción y la atribución de la competencia sancionadora, una reserva de ley en favor de las normas con rango de ley para que sean las únicas que puedan calificar las conductas como sancionables administrativamente. La única excepción, históricamente admitida, es la tipificación en materia sancionadora municipal que se regula por ordenanzas debilita la fórmula del principio, al admitir que la ley pueda habilitar la tipificación por vía reglamentaria.

En ese sentido, se tiene como principio a la reserva de ley, y como excepción, que la propia ley pueda por consideraciones de conveniencia administrativa o Técnica jurídica autorizar a la propia administración para que por vía reglamento, realizar la tipificación de los ilícitos respectivos. Como se puede advertir en el segundo supuesto no cabe hablar de una reserva de ley, sino solo una simple cobertura legal previa para que el reglamento tipifique.

Lo importante es que en ambos casos, la fijación de los hechos ilícitos corresponde al legislador y no a la autoridad administrativa autónomamente. Del modo que, la administración permanece en su rol concreto de actividad inspectora y sancionadora, más no creadora de aquello que es ilícito para el interés público. Y ello obedece a que las leyes Administrativas pueden otorgar a la Administración un margen discrecional para que esta pueda graduar las sanciones utilizando como parámetro la gravedad de la infracción. Lo que se prohíbe establece el Doctor Henry Mejía *“es que las infracciones administrativas tengan una formulación abierta y amplia que puedan conducir al funcionario a aplicar la sanción administrativa con exceso y arbitrariedad”*.²¹

La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones, las conductas sancionables administrativamente únicamente pueden ser las infracciones previstas expresamente mediante la identificación cierta de aquello que se considera ilícito para los fines públicos de cada sector estatal.

La importancia del principio tanto para el administrado como para la administración radica en que con una tipificación exhaustiva no solo los administrados tienen mejor posibilidad de decidir suficientemente informados

²¹Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 292.

sobre la regularidad de su actuación, sino que también estarán menos expuestos a autoridades administrativas con amplia discrecionalidad para determinar aquello que es lícito o típico. Por el contrario, la ausencia de tipificación o una tipificación no exhaustiva, conlleva inseguridad jurídica para el ciudadano y mayor exposición a arbitrariedades administrativas.

Pese a la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente *“cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra”*.²²

Por eso es necesario recordar que el mandato de tipificación, que el principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes. De este modo, resultara inválida una sanción apoyada en estos ilícitos en blanco.

La prohibición de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos de igual manera que en el Derecho Penal en el Derecho Administrativo la aplicación analógica en supuestos parecidos o similares a los preceptos expresamente determinados, solo será aplicable a las conductas que reúnan todos los elementos descritos en la infracción administrativa.²³

En definitiva el principio de tipicidad, no solo implica la predeterminación del

²²Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 292.

²³Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 294.

hecho enunciado y regulado por la norma, sino además su adecuación a la situación imputada al supuesto infractor. La tipicidad, vertiente material del principio de legalidad, impone el mandato al legislador de plasmar explícitamente en la norma los actos u omisiones constitutivos de un ilícito administrativo y de su consecuencia.

Pero también, exige al aplicador el ejercicio racional de adecuación del acto u omisión al tipo descrito en la norma que es constitutivo de infracción, con la imposición respectiva de la consecuencia prevista en su caso.²⁴

1.2.3. Principio del debido proceso.

La base de la investigación y desarrollado en el Capítulo 1 del documento hace alusión en este apartado desde la perspectiva de la limitación al ius puniendi del Estado. La formulación del principio del debido proceso en el escenario del procedimiento administrativo conocido con el nombre de debido procedimiento hace referencia a que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo disciplinario, que comprende el derecho de defensa, del juez natural entre otros.

En vista de lo manifestado se puede observar que el principio del debido procedimiento es un limitante al exceso del poder de la autoridad pública al momento de la imputación de una infracción o delito al administrado, ya que esto debe regirse por un procedimiento establecido en la ley, y debe seguirse todas los procedimientos legales establecidos en la misma es decir, en un acepción más amplia, las entidades aplicarán sanciones sujetándose al

²⁴ Sentencia de Ilegalidad, Referencia: 181-2005, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2010).

procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso; la incorporación de debido proceso al procedimiento en particular en materia sancionadora conlleva asumir el más amplio sistema de garantías inherentes a la dignidad de las personas, en orden a obtener decisiones justas.

El contenido del principio tiene grandes beneficios para el administrado ya que a través del administrado puede exponer sus argumentos, razones y defensas del imputado antes de la emisión de las incriminaciones o resoluciones del expediente, el derecho a presentar medios de prueba, a exigir que la administración produzca y actúe los medios ofrecidos, a contradecir las pruebas de cargo, y la de controlar la actuación probatoria que se realice durante la instrucción, y a que se valoren la prueba aportada así mismo el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Es decir a que las resoluciones del procedimiento sancionador hagan expresa consideración de los argumentos de derecho y de hecho que los motivan, y, en particular, de la graduación de la sanción a aplicarse.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes les hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto.

Por ello, no resultara constitucionalmente tolerable crear o establecer un procedimiento especial ex post para aplicar la sanción, crear comisiones o instancias ad hoc para apreciar un procedimiento sancionador en particular, se modifique la composición de un colegiado, o cambiar las autoridades que los conforman coincidentemente a la sustanciación de algún caso.

1.2.4. Principio de irretroactividad.

Como una derivación del principio de legalidad (lex previa) surge el principio de irretroactividad, por el cual resultan aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta sancionable, salvo que las posteriores le sean más favorables. El principio determina que las disposiciones sancionadoras sólo son válidas para tipificar y sancionar ilícitos cuando hayan entrado en vigencia con anterioridad al momento de la comisión de los hechos ilícitos y siempre que estén vigentes al momento de la imposición de la sanción por la autoridad.

El ordenamiento jurídico salvadoreño ha establecido dos supuestos que rigen la potestad sancionadora de la Administración y, que operan a favor del administrado, en cuanto a la dimensión temporal de las normas, el principio que garantiza al administrado que la atribución de la potestad sancionadora sólo será válida para la aplicación de disposiciones de tipificación de ilícitos y previsoras de sanciones cuando hayan entrado en vigencia con anterioridad al hecho y estén vigentes al momento de su calificación por la autoridad; y la aplicación de las normas sancionadoras posteriores a la comisión del ilícito que benefician al administrado.

El principio tiene su base Constitucional en el Art. 21 de la Constitución de la República el cual establece que *“Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente”*; si bien el artículo hace referencia a que es en materia penal, es menester recordar que los mismos principios que rigen en materia penal rigen en materia administrativa y tiene gran relación con el Art. 15 de la Carta Magna. Estos artículos reconocen el derecho a no ser sancionados por acciones u omisiones que en el momento de producirse no

constituyen infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento de producirse el hecho.

la exigencia de preexistencia de las normas sancionadoras produce dos consecuencias, la primera consiste en rechazar efectivamente la sanción de comportamientos cometidos antes de que se plasme a nivel legislativo su concreta tipificación; y la segunda que para imponer sanciones, las conductas típicas no sólo han de estar contempladas y sancionadas por la ley vigente en el momento de su comisión, sino también cuando se juzga o determina por el órgano competente la aplicación de la norma sancionadora a dichos hechos.

Pertinente resulta mencionar la excepción valiosa para el administrado que establece el artículo antes mencionado, en el sentido la norma posterior será aplicable a la calificación o sanción del ilícito si, integralmente considerada, fuere más favorable al administrado es decir si luego de la comisión del ilícito administrativo según la ley preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva ley es en su consideración integral, más benigna para el administrado, bien porque priva el carácter reprochable al acto, o porque establece una sanción de menor efecto dañino para el sujeto pasivo, entonces será dicha ley aplicada al caso (entendida como más favorable o benigna) no obstante no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo; pero esta resulta favorable para el imputado en el caso el legislador dejó esa posibilidad.²⁵

Para determinar la disposición más favorable ha de estarse a la sanción concreta que resulte de la disposición anterior y posterior consideradas en su globalidad no tomando lo que resulte más beneficioso de una u otra para crear

²⁵Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 295.

en realidad una nueva disposición, sino que es preciso determinar cuál ley es la más benigna y una vez realizado aplicar la ley más favorable.²⁶

1.2.5. Principio de culpabilidad.

El principio también es llamado de responsabilidad administrativa,²⁷ y tiene su asidero constitucional en el Art. 12, el cual regula que *“toda persona a quien se le impute un delito se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y mediante juicio público”*. El principio garantiza, la presunción de inocencia, excluyendo la posibilidad de imponer penas o sanciones con base en criterios de responsabilidad objetiva; es decir prescindiendo de la existencia de dolo y culpa.

Por lo tanto en materia administrativa solo será sancionable una acción si esta ha sido realizada a manera de dolo o culpa y además se pruebe el nexo de culpabilidad, esto como requisito sine quo non; el dolo es concebido como la conciencia y la voluntad intencional de infringir una norma tipificada como infracción administrativa sancionable y de producir un resultado antijurídico que es consecuencia de su conducta.

El Doctor Mejía, en su obra Manual de Derecho Administrativo, cita a Blanquer, en relación a la responsabilidad subjetiva del infractor en los casos en que esta se puede desplazar; y establece que puede darse cuando “

Hay una eximente o causa justificativa, como el estado de necesidad o una causa de fuerza mayor, cuando no hay conciencia de la ilicitud de su

²⁶Rafael Fernández Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, (España Cuadernos de Derecho Judicial. núm. XIII, 1994), 32.

²⁷Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, 43.

comportamiento por existir error sobre la prohibición comprobable, puesto que el infractor considero que su conducta era conforme a derecho o por la oscuridad de la norma. Manual de Derecho Administrativo.²⁸

A diferencia del derecho penal, en el área administrativa no hay problemas en admitir responsabilidad solidaria, ya que es viable que la administración exija el importe de la multa a cualquiera de los responsables.

Por ejemplo, es el caso cuando hay copropiedad en una empresa causante de una infracción administrativa; o tratándose de un socio privado, en el caso deberán de responder de manera solidaria. Importante la aclaración que establece Duran Martínez, citado por el Doctor Mejía; al mencionar que también las personas jurídicas pueden ser responsables administrativamente, como lo es sabido estas son creadas en base a una ficción jurídica del ordenamiento jurídico.

Históricamente se sostenía que ellas no eran responsables por los delitos, pero como ya se ha manifestado el principio de culpabilidad consiste en un reproche que se les aplica a las personas naturales que son titulares de los órganos administrativos, ello las hace responsables al ámbito del derecho administrativo sancionador.

La doctrina ha sostenido que la responsabilidad de las personas jurídicas deviene de la culpa in vigilando,²⁹ por la negligencia de la persona jurídica al supervisar la gestión ejecutada por las personas o representantes de la misma, o por culpa in eligendo, al haber seleccionado a su personal de forma desertada, imprudente o negligente.

²⁸Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 296.

²⁹Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 298.

1.2.6. Principio de proporcionalidad.

En una concepción general el principio es concebido como un principio general del derecho público, en el cual cualquier actuación de los poderes públicos limitadores o restrictivos de derechos responda a los criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido; es decir que debe existir una debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada.³⁰

En otras palabras el principio exige que en las intervenciones del Estado, en la esfera privada en cuanto a la imposición de sanciones administrativas se refiera, se debe mantener una proporción adecuada a los fines perseguidos.

En cuanto a la proporcionalidad esta debe de hacerse referencia al objeto de protección y de ordenación intentado en cada supuesto, con referencia al derecho fundamental que se ha lesionado; es menester dejar claro que el concepto de proporcional es un concepto jurídico indeterminado, el cual no atribuye discrecionalidad al órgano que debe observarla, sino que él lo obliga a encontrar una única solución la cual se justa; pese a ello la administración goza de potestades discrecionales, no obstante. No puede ni la conduce a una absoluta libertad de actuación.

El principio lo que busca es prohibir el imponer sanciones cuando se prestan los procedimientos a la discrecionalidad, llevando a una arbitrariedad y consecuentemente una ilegalidad del acto. Por parte de la autoridad con competencia sancionadora en la Administración Pública; A momento de imponer la sanción, ya que las distintas leyes administrativas establecen criterios reglados ante los cuales deben graduarse las sanciones, y debe

³⁰Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, 51.

tomarse en cuenta la gravedad de los daños causados, las acciones que tomo la persona infractora para detener el ilícito administrativo, el beneficio obtenido, la capacidad económica del infractor, el nivel de intencionalidad, el beneficio obtenido y los perjuicios causados.³¹

1.2.7. La prescripción.

Ante poderosas razones jurídicas y de utilidad basadas en los efectos que produce el tiempo, las cuales van desde la disminución del interés represivo por parte de la administración, hasta el desaparecimiento entre el hecho y la sanción, renuncia a ejercitar el *ius puniendi*, lo que tiene como consecuencia la extinción de la responsabilidad administrativa.

Según Danos Ordoñez,³² la prescripción administrativa, tiene doble fundamento el primero de ellos es por el lado del administrado, le garantiza al conocer con certidumbre hasta cuando se perseguirá la conducta ilícita cometida. Por el lado de la administración, constituye una exigencia del principio de eficacia administrativa, el cual requiere que los intereses generales cuya tutela tiene a cargo se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta infractora de la normativa administrativa; esta impide a la administración la posibilidad de controvertir determinados asuntos.

La prescripción que no opera de oficio, para que se materialice es necesaria la solicitud del administrado Empero existen leyes especiales que de oficio opera la prescripción en el caso del cometimiento de infracciones tal es la Ley Disciplinaria Policial, en el Art. 84 inciso final establece el tipo de prescripción

³¹Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 300.

³²Jorge e Danós Ordoñez. "Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública". *IUS ET Veritas*, n. 10, (1995).

por oficio. Lo que trae de complejo el principio es cuando la ley sancionadora guarda silencio en cuanto a ello.³³

La doctrina se ha pronunciado en relación al plazo de la prescripción y establece que “El plazo de la prescripción de las infracciones comenzara a contarse (días a quo) desde el día en que la infracción se hubiere cometido.”³⁴

Se trata de una regla común establece la doctrina, que no puede ignorar la existencia de infracciones continuadas, en las que el computo se inicia desde el cese de la actividad infractora. Por lo tanto cuando una infracción ha prescrito no se puede volver objeto de un procedimiento sancionador, por una razón poderosa que es el de invocar el principio de Seguridad Jurídica por ende ya no puede ser sancionada ni reprimida.

No obstante la sanción, se puede interrumpir o suspender; esta se interrumpe con el inicio del procedimiento, con la iniciación del expediente sancionador, por ello resulta importante determinar la fecha en que el acto dio lugar al procedimiento administrativo, el cual concluyo con la emisión de parte de la administración del acto impugnado. Es menester establecer que con la interrupción de la prescripción se provoca la pérdida del tiempo transcurrido hasta ese día y obviamente se inicia un nuevo plazo desde cero a contar, desde que se considere paralizado el procedimiento o se termine sin condena.

El orden administrativo salvadoreño, no tiene una regulación uniforme al regular los casos de prescripción de las infracciones administrativas; y esto es debido a que mantiene resabios de regímenes antidemocráticos, lo que lleva

³³Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 301.

³⁴Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, 55.

a la violación del principio de seguridad jurídica.

En el orden, a falta de precepto legal que determine el régimen de prescripción, le corresponde a la Administración integrar el ordenamiento jurídico, haciendo para ello una interpretación sistemática, en el tópico, de forma supletoria puede aplicar el régimen de las prescripciones que establece la Ley de Procedimientos Administrativos para la imposición de multas y arrestos administrativos, esto se justifica porque esta ley es de carácter administrativo.

1.2.8. Principio de Seguridad Jurídica.

Ante poderosas razones jurídicas y de utilidad basadas en los efectos que produce el tiempo, las cuales van desde la disminución del interés represivo por parte de la administración, hasta el desaparecimiento entre el hecho y la sanción, renuncia a ejercitar el *ius puniendi*, lo que tiene como consecuencia la extinción de la responsabilidad administrativa.

Según Danos Ordoñez,³⁵ la descripción administrativa, tiene doble fundamento el primero de ellos es por el lado del administrado, le garantiza al conocer con certidumbre hasta cuando se perseguirá la conducta ilícita cometida. Por el lado de la administración, constituye una exigencia del principio de eficacia administrativa, el cual requiere que los intereses generales cuya tutela tiene a cargo se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta infractora de la normativa administrativa; esta impide a la administración la posibilidad de controvertir determinados asuntos. Hay que establecer que la prescripción no opera de oficio sino que para que esta se materialice es necesario que el administrado la solicite expresamente.

³⁵Danos Ordoñez, *IUS ET Veritas*, (1995).

Empero existen leyes especiales que de oficio opera la prescripción en el caso del cometimiento de infracciones tal es la ley Disciplinaria Policial, en el Art. 84 inciso final establece el tipo de prescripción por oficio. Lo que trae de complejo el principio es cuando la ley sancionadora guarda silencio en cuanto a ello.³⁶

La doctrina se ha pronunciado en relación al plazo de la prescripción y establece que “El plazo de la prescripción de las infracciones comenzara a contarse (días a quo) desde el día en que la infracción se hubiere cometido”.³⁷ Se trata de esta regla común establece la doctrina, que no puede ignorar la existencia de infracciones continuadas, en las que el computo se inicia desde el cese de la actividad infractora.

Por tanto, cuando una infracción ha prescrito no se puede volver objeto de un procedimiento sancionador, por una razón poderosa que es el de invocar el principio de Seguridad Jurídica por ende ya no puede ser sancionada ni reprimida.

No obstante la sanción, se puede interrumpir o suspender; esta se interrumpe con el inicio del procedimiento, con la iniciación del expediente sancionador, por ello resulta importante determinar la fecha en que el acto dio lugar al procedimiento administrativo, el cual concluyo con la emisión de parte de la administración del acto impugnado.

Es menester establecer que con la interrupción de la prescripción se provoca la pérdida del tiempo transcurrido hasta ese día y obviamente se inicia un nuevo plazo desde cero a contar, desde que se considere paralizado el

³⁶Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 301.

³⁷Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, 55.

procedimiento o se termine sin condena. El orden administrativo salvadoreño, no tiene una regulación uniforme al regular los casos de prescripción de las infracciones administrativas; y esto es debido a que mantiene resabios de regímenes antidemocráticos, lo que lleva a la violación del principio de seguridad jurídica.

En el orden, a la falta de precepto legal que determine el régimen de prescripción, le corresponde a la Administración integrar el ordenamiento jurídico, haciendo para ello una interpretación sistemática, en el tópico, de forma supletoria puede aplicar el régimen de las prescripciones que establece la Ley de Procedimientos Administrativos para la imposición de multas y arrestos administrativos, esto se justifica porque esta ley es de carácter administrativo.

1.2.8. Principio de Culpabilidad.

El principio también es llamado de responsabilidad administrativa,³⁸ y tiene su asidero constitucional en el Art. 12, el cual regula que “toda persona a quien se le impute un delito se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley mediante juicio público”.

El principio garantiza la presunción de inocencia, excluyendo la posibilidad de imponer penas o sanciones con base a criterios de responsabilidad objetiva; es decir prescindiendo de la existencia de dolo o culpa.

Por lo tanto, en materia administrativa solo será sancionable una acción si esta ha sido realizada a manera de dolo o culpa y además se pruebe el nexo de

³⁸Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, 43.

culpabilidad, esto como requisito *sino quo non*; el dolo es concebido como la conciencia y la voluntad intencional de infringir una norma tipificada como infracción administrativa sancionable y de producir un resultado antijurídico que es consecuencia de su conducta.

El Doctor Mejía, en su obra *Manual de Derecho Administrativo*, cita a Blanquer, en relación a la responsabilidad subjetiva del infractor en los casos en que esta se puede desplazar; y establece que puede darse cuando “Hay una eximente o causa justificativa, como el estado de necesidad o una causa de fuerza mayor, cuando no hay conciencia de la ilicitud de su comportamiento por existir error sobre la prohibición comprobable, puesto que el infractor considero que su conducta era conforme a derecho o por la oscuridad de la norma”.³⁹

A diferencia del derecho penal, en el área administrativa no hay problemas en admonitor responsabilidad solidaria, ya que es viable que la administración exija el importe de la multa a cualquiera de los responsables.

Por ejemplo, es el caso cuando hay copropiedad en una empresa causante de una infracción administrativa; o tratándose de un asociado privado, en el caso deberán de responder de manera solidaria. Importante la aclaración que establece Duran Martínez, citado por el Doctor Mejía; al mencionar que también las personas jurídicas pueden ser responsables administrativamente, como lo es sabido estas son creadas en base a una ficción jurídica del ordenamiento jurídico; históricamente se sostenía que ellas no eran responsables por los delitos, pero como ya se ha manifestado el principio de culpabilidad consiste en un reproche que se les aplica a las personas naturales que son titulares de los órganos administrativos, ello las hace responsables al

³⁹Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 296.

ámbito del derecho administrativo sancionador.

La doctrina ha sostenido que la responsabilidad de las personas jurídicas deviene de la culpa in vigilando, por la negligencia de la persona jurídica al supervisar la gestión ejecutada por las personas o representantes de la misma, o por culpa in eligendo, al haber seleccionado a su personal de forma desertada, imprudente o negligente.⁴⁰

1.2.9. Principio de proporcionalidad.

En una concepción general el principio es concebido como un principio general del derecho público, en el cual cualquier actuación de los poderes públicos limitadores o restrictivos de derechos responda a los criterios de necesidad y adecuación a fin perseguido; es decir que debe existir una debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada.⁴¹

En otras palabras, el principio exige que en las intervenciones del Estado, en la esfera privada en cuanto a la imposición de sanciones administrativas se refiera, se debe mantener una proporción adecuada a los fines perseguidos.

En cuanto a la proporcionalidad esta debe de hacerse referencia al objeto de protección y de ordenación intentando en cada supuesto, con referencia al derecho fundamental que se ha lesionado; es menester dejar claro que el concepto de proporcional es un concepto jurídico indeterminado, el cual no atribuye discrecionalidad al órgano que debe observarla, sino que él lo obliga a encontrar única solución la cual se justa; pese a ello la administración goza

⁴⁰Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 298.

⁴¹Montalvo, *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración*, 51.

de potestades discrecionales, no obstante, no puede ni la conduce a una absoluta libertad de actuación.

El principio lo que busca es prohibir el imponer sanciones cuando se prestan los procedimientos a la discrecionalidad, llevando a una arbitrariedad y consecuentemente una ilegalidad del acto.

Por parte de la autoridad con competencia sancionadora en la Administración Pública; a momento de imponer la sanción, ya que las distintas leyes administrativas establecen criterios reglados ante los cuales deben graduarse las sanciones, y debe tomarse en cuenta la gravedad de los daños causados, las acciones que tomo la persona infractora para detener el ilícito administrativo, el beneficio obtenido, la capacidad económica del infractor, el nivel de intencionalidad, el beneficio obtenido y los perjuicios causados.⁴²

1.2.10. Principio de non bis in ídem.

No podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento, es decir que no pueden imponerse dos o más sanciones por el mismo hecho, que se evitar duplicidad de las decisiones sobre el fondo de una controversia, estableciendo el principio que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa, se le garantiza a toda persona no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho.

⁴²Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 300.

“Esta garantía pues, no garantiza a una persona que no sea juzgado dos veces, sino que no sea juzgado dos veces por la misma causa”.

La prohibición del doble juzgamiento significa, pues, la prohibición sobre la duplicidad de decisiones respecto de un mismo hecho y en relación de una misma persona, en abono de lo anterior., es de señalar que el enjuiciamiento adquiere sentido y contenido, en cuanto pone fin a la contienda o controversia de manera definitiva; esto es., creando, modificando o extinguiendo una situación que afecta la esfera jurídica de la parte en el proceso.

En efecto, el non bis in idem es la garantía que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, entendiendo por *“misma causa”* aunque no se tenga una definición natural una misma pretensión: eadem personas (identidad de sujetos), eadem res (identidad de objeto o bien de la vida) y eadem causa petendí (identidad de causa: sustrato fáctico y fundamento jurídico), es decir que está encaminado a proteger que una pretensión no sea objeto de doble decisión jurisdiccional o administrativa definitiva, en armonía con la figura de la cosa juzgada y la litispendencia.

En conclusión, la Constitución de El Salvador, como se ha dicho, en su Art. 11 inciso 1º parte final dice que ninguna persona *“... puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa.”* Tal disposición se establece como garantía que rodea con efecto concreto el derecho a la protección jurídica de derechos o categorías jurídicas protegibles a través de procesos o procedimientos de la misma naturaleza.⁴³

⁴³Sentencia de Amparo, Referencia: 270-2000, (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2000)

CAPITULO II

EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.

El procedimiento administrativo está compuesto por una serie de actos del de trámite o instrumentales que conllevan a un acto administrativo. Por tanto no puede producirse a voluntad del órgano o institución competente obviando el apego a un procedimiento y las garantías constitucionales sino más bien ha de seguir un procedimiento determinado. En el derecho administrativo moderno el procedimiento constituye la manifestación clara del derecho a la seguridad jurídica, ya que obliga a la Administración a desempeñarse según el orden jurídico. Orienta al administrador el camino que debe seguir para el ejercicio de un derecho o interés legítimo.⁴⁴

En materia disciplinaria la garantía del debido proceso constituye un principio constitucional garantizado en el Art. 11 de la Constitución de la República,⁴⁵ además es un derecho humano fundamental que debe respetarse en todo procedimiento disciplinario tendiente a imponer una sanción a quienes laboran en la institución policial, con el que se busca que al afectado se le den las garantías de un procedimiento justo y que el tribunal adopte una decisión acertada en el ejercicio de la facultad disciplinaria.

2. Antecedentes Históricos del Debido Proceso.

Mayoritariamente se coincide que el debido proceso surgió de la Carta Magna de Juan sin Tierra en Inglaterra en el año de 1215, en la cual otorga a los

⁴⁴Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 205.

⁴⁵Constitución de la República, (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983), Art. 11.

nobles ingleses además de otras garantías está.⁴⁶ En la cláusula 39 se establecía⁴⁷ “*Ningún hombre libre deberá ser arrestado, o detenido en prisión, o desprovisto de su propiedad, o de ninguna forma molestado; y no iremos en su busca, ni enviaremos por él, salvo por el juzgamiento legal de sus pares y por la ley de la tierra*”.⁴⁸

Interesa resaltar de todo ello las frases *per legale iudicium parium suorum* que equivaldría a la “*garantía del juez competente*” y *per legen terrae* que en la actualidad sería lo mismo que decir “*la garantía de una ley preexistente*”. Precedente con vigencia de la Carta Magna en el reinado de Eduardo III (1354) se traduce el documento original al inglés sustituyendo la expresión “*per legem terrae*” por la más conocida “*Due process of law*” traducido a nuestro idioma como Debido proceso legal.

La idea rectora “*Due process of law*” también fue reconocida en el Código de Magnus Erikson en 1350 (de Suecia) la Constitución *Neminen Captivimus* (Polinia 1430) del Rey Wladislav Jagiello. Las Leyes Nuevas de India del 20 de noviembre de 1542⁴⁹ Esta cláusula del “*Due process of law*” aparece también consagrada en: la *Petition of Rights* o *Petición de Derechos* de 1628, confirmando ante el rey las garantías contenidas en la Carta Magna; más tarde en el *Habeas Corpus Act* de 1679.⁵⁰

⁴⁶Ana María Velásquez Rizo, “La Carta Magna de Inglaterra (1215)” *Derecho Universidad del Norte*, n. 6 (1996). <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2627/1740>

⁴⁷Miguel Satrústegui Gil-Delgado, “La Magna Carta: Realidad y Mito del Constitucionalismo Pactista Medieval”, *Historia Constitucional*, n. 10, <http://www.historiaconstitucional.com>

⁴⁸Rosa María Liarte Alcaine “La monarquía inglesa en el siglo XIII. Juan Sin Tierra y la Carta Magna” *Claseshistoria*, n. 124, (2010). <http://www.claseshistoria.com/revista/2010/articulos/liarte-monarquia-inglesa.html>

⁴⁹José Ávila Herrera, “Derecho al debido proceso: algunas cuestiones sobre su dogmática a propósito de la reforma constitucional”, *Derecho VOX JURIS* n. 12, (2004) http://www.derecho.usmp.edu.pe/chiclayo/vox_juris_12_1.pdf

⁵⁰*Habeas Corpus, Acta para completar las libertades de los súbditos y evitar las deportaciones a ultramar*, (Inglaterra, 1679), <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/62.html>,

Posteriormente en 1689 en el Bill of rights o Declaración de derechos del Hombre; con la revolución francesa se dan una serie de cambios políticos importantes siendo resultado una Asamblea Nacional Constituyente formada tras la reunión de los Estado Generales durante la revolución de donde surge La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que contenía en su articulado 5, 6, 7 y 8 el debido proceso.

En el Continente Americano la garantía del debido proceso o "*Due process of law*" fue introducido formalmente en la Constitución de los Estado Unidos de América en su V y XIV enmienda. La primera de las enmiendas en el año de 1791, que estableció: "*Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compeliere a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privara de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se le ocupara la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización*".

Esta primera enmienda formaba parte del Bill of Rights conjunto de garantías destinadas a proteger las libertades individuales, y extendida después parcialmente a los procesos estatales.

La décimo cuarta enmienda fue propuesta el 13 de junio de 1866 y ratificada el 9 de Julio de 1868 y en su texto expreso "*Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos de América y sujeta a su jurisdicción, será ciudadana de los Estados Unidos de América y del Estado en el que resida.*

Ningún Estado aprobará o hará cumplir ley alguna que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos de América; ni ningún Estado privará a persona alguna de su vida, su libertad o su propiedad sin el debido procedimiento legal; ni negará a nadie, dentro de su jurisdicción, la protección de las leyes en un plano de igualdad”.

Enmienda relacionada con el Civil Right Act que después de la guerra civil sea segura a los particulares la posibilidad de recurrir a las Cortes Federales contra las violaciones de los derechos garantizados por el “*due process*” perpetrados por el Estado.

Si bien es cierto el debido proceso tuvo sus orígenes en la Carta Magna de Juan sin Tierra, su configuración como tal después del devenir de los años fue en Estados Unidos de América, donde ya es integrado a su constitución y es ahí donde adquiere un carácter constitucional del que más adelante hablaremos.

2.1. Debido proceso en las constituciones de El Salvador cronología histórica.

En El Salvador, el debido proceso fue incluido desde la Constitución de 1841, mas no obstante las Constituciones Federales anteriores de 1824 y las reformas a la esta misma en 1835 contenían en sus articulados garantías a la libertad individual dentro de las cuales estaban igualdad ante la ley, imposición de penas para los delitos establecidos en la ley o mejor conocido como principio de legalidad formal, entre otros que están dentro del debido proceso como garantía procesal.⁵¹

⁵¹ Miguel Ángel Gallardo, *Constituciones Federales de Centroamérica y Constituciones Políticas de El Salvador*, (El Salvador: Edit. Tipografía La Unión, 1945), 14-15 y 36-37.

Las Constituciones de 1864, 1871, 1872, 1880 y 1886, en sus artículos 82, 109, 27, 23, 19 y 20 respectivamente conservaron el mismo texto con algunas variantes entre las cuales se pueden mencionar: *“enjuiciar dos veces por el mismo delito”* *“oír y vencen en juicio con arreglo a las formulas establecidas”* oración sustituida en las últimas tres constituciones por *“ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a las leyes”* omitiendo las frases de fórmulas establecidas prescindiendo de ellas, por el de leyes establecidas con lo cual se le da más amplitud al debido proceso ya no se reduce solo al ámbito procesal como lo hacía la Constitución de 1841 sino que abarca el ámbito sustantivo; suprimiendo la sanción por la violación cometida y en el Art. 20 de la Constitución de 1886 se elimina la privación del Derecho al honor como consecuencia de la imputación de una acción civil o criminal.⁵²

Por su parte, las Constituciones de 1898 y 1921 hacían alusión al debido proceso en los Arts. 27 y 58.⁵³

En la Constitución de 1939⁵⁴ el debido proceso es extendido hasta el derecho a la posesión siendo hasta la actualidad un derecho tutelado constitucionalmente en la garantía del debido proceso exceptuando en la Constitución de 1945 que conservo el texto establecido en la Constitución de 1886⁵⁵.

Ya en la Constitución de 1850 se adiciono un segundo inciso en el cual se contempló; en el mismo sentido se proclaman las Constituciones de 1950, Art. 169; 1962, Art. 169 hasta llegar a la Constitución de 1983 vigente en la

⁵²Gallardo, *Constituciones Federales de Centroamérica*, 139, 159, 166, 185, 202, 218.

⁵³Unidad Técnica Ejecutiva U.T.E., *Las Constituciones de la República Federal de Centro América*, Tomo I, (El Salvador, 1993), 48, 91.

⁵⁴Gallardo, *Constituciones Federales de Centroamérica*, 269.

⁵⁵Gallardo, *Constituciones Federales de Centroamérica*, 218.

actualidad, que lo desarrolla en el Art. 11 inciso primero el cual establece: *“Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes, ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”*.

De ello se puede apreciar que el artículo no hace una exclusión de nacionales o no nacionales sino más bien amplía la protección por el simple hecho de ser persona; la privación de los derechos contenidos en el artículo es la consecuencia jurídica de un acto del juez ya que él es el encargado por designio constitucional de la imposición de penas privativas de libertad y en nuestro país como está limitada la pena de muerte tras un juicio previo.

Ahora bien, lo que si esta normado además es mediante la recién aprobada Ley de extinción de dominio y de la administración de los bienes de origen o destinación ilícita⁵⁶ la privación de la posesión y la propiedad de los bienes que hayan sido obtenidos de forma ilícita; y al referirse a la privación de cualquier otro derecho se habla de todos los conocidos como derechos subjetivos de la persona ya sean estos individuales, sociales o políticos.

2.1.1. El debido proceso en los instrumentos internacionales.

Los tratados internacionales adquieren una dimensión especial tomando, El carácter de leyes de la República al entrar en vigencia, además en el caso de conflicto entre una ley y el tratado internacional prevalecerá el último,⁵⁷ en

⁵⁶Ley de extinción de dominio y de la administración de los bienes de origen o destinación ilícita de la Republica de El Salvador, (D.L. No. 534, del 7 de noviembre de 2013, D.O No. 233, Tomo 401 del 28 de noviembre de 2013).

⁵⁷Constitución de la Republica Asamblea Constituyente, Art. 144.

efecto, ser parte de los tratados y estar incluso sometido a la competencia de los órganos de vigilancia creados por estos no es suficiente, sino que es necesario que el Estado colabore con la adopción de mecanismos internos de aplicación que proporcionen el marco jurídico adecuado para el cumplimiento de las normas internacionales; en el sentido la protección al debido proceso pasa de una esfera nacional a una supranacional o como lo denomina Oswaldo Alfredo Gozáini “*debido proceso transnacional*”.⁵⁸

La noción de debido proceso, es común a todo tipo de causa es menester aclarar que él fue utilizado en el Derecho penal pues fue el primer medio de control social que utilizó el Estado para controlar la conducta humana, después siguió con el surgimiento del Derecho administrativo posteriormente el Derecho de policía seguido del Derecho administrativo penal hasta que llegó a ser Derecho administrativo sancionador, en donde está inmersa la potestad sancionadora de la Administración pública que encontró su fundamento en el Estado de Derecho y constituye un fundamento esencial y resulta a la vez una exigencia del ordenamiento de los Derechos Humanos.

Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, se consagra los requisitos que debe reunir el Debido Proceso, es así que La declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano Francés, del 26 de Agosto de 1789 señala en el texto, que las garantías jurídicas para asegurar la libertad de la personas son: ningún hombre puede ser acusado, detenido, ni encarcelado, sino en los casos determinados por la ley y según las formas por ellas descritas (Art. 7^o),⁵⁹ y la presunción de que todo hombre es inocente hasta

⁵⁸Oswaldo Alfredo Gazaini, *Derecho procesal Constitucional: El debido proceso*, (Argentina: Rubinzal-Culzoni, 2004), 36.

⁵⁹Asamblea Nacional Francesa, *Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano*, 1789, (Francia: 26 de agosto de 1789), Art. 7 y 9.

que haya sido declarada culpable (Art. 9º), son entendidos como derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre.

La Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre,⁶⁰ aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948; establece en su preámbulo *“Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros...Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan”*. En el sentido dispone el Art. 26 el derecho a proceso regular.

La Declaración universal de los derechos humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A(III) del 10 de diciembre de 1948, regula el reconocimiento de la igualdad de todos ante la ley (Art. 7º), el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales de justicia contra los actos que violen los derechos fundamentales (Art. 8º), nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (Art. 9º), el derecho a un juicio público e imparcial (Art. 10º), el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa (Art. 11º). Por su parte el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950, lo desarrolla en su Art. 6 derecho a un proceso equitativo, y Art. 7 no hay pena sin ley.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en el seno de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, consagra en su Art. 14º el

⁶⁰IX Conferencia Internacional Americana, *Declaración Americana de Los Derechos y Deberes del Hombre*, (Bogotá, Colombia: 1948), Art. 26.

derecho de la persona a acudir a los tribunales y cortes de justicia en defensa de sus derechos o para la sustanciación de cualquier acusación de carácter pena.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José Costa Rica del 22 de noviembre de 1969, lo contempla en el Art. 8 en donde establece las garantías judiciales de acceso a un tribunal judicial independiente e imparcial para determinar sus derechos o para afrontar una acusación penal; de presunción de inocencia; de asistencia jurídica gratuita; de comunicación previa de la acusación; de no ser obligado a declarar contra sí mismo; de apelar el fallo; de invalidez de la confesión compulsiva; de no ser sometido a un doble proceso por el mismo hecho; de publicidad del proceso; pero la principal característica de esta Convención es que las garantías resultan extensivas a todos los procesos.

2.2. Nociones del debido proceso.

Luego de unos breves antecedentes históricos del debido proceso conocido también como derecho de defensa plena, derecho de contradicción, de la audiencia y su regulación en los diferentes instrumentos internacionales, es necesario establecer una definición del mismo en base al cual seguiremos con el análisis de esta institución.⁶¹ El debido proceso para Bertrán Galindo implica el derecho que tiene todo gobernado a obtener protección de los tribunales contra las arbitrariedades del poder público y cuyo objeto es tutelar la seguridad y certeza jurídica y por consiguiente mantener el orden público. Según Adolfo Alberto Velloso no es ni más ni menos que el proceso

⁶¹Francisco Bertrand Galindo, José Albino Tinetti, y Otros. *Manual de Derecho Constitucional* Tomo II. 3ra. Ed., (El Salvador: Talleres Gráficos UCA, 1999), 863

(lógicamente concedido) que respeta los principios que van ínsitos en el sistema establecido desde el propio texto constitucional.⁶²

La Sala de lo Contencioso Administrativo lo define como un principio jurídico procesal o sustantivo según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente a un juez.⁶³ El debido proceso en vía administrativa supone que la Administración, en ejercicio de sus poderes, no puede ni debe adoptar resolución definitiva sin que antes los interesados tengan cabal conocimiento de las actuaciones administrativas, producir prueba y formular sus descargos.⁶⁴ El debido proceso luego de su incorporación a la constitución ha combinado sus raíces.

2.2.1. El debido proceso legal, adjetivo o instrumental.

Originalmente era sólo una garantía procesal de la libertad personal y de la propiedad privada, contra las arbitrariedades del Estado, de la monarquía y de los Jueces, pero no contra el Órgano Legislativo, ya que todo proceso en la ley era considerado un proceso legal, se concretó a la consagración de ciertos derechos. Desde este punto de vista el debido proceso se ve como las garantías que brindan protección al individuo en la tramitación de los procedimientos, constituyendo un conjunto de reglas y procedimientos tradicionales que el legislador y el administrador de justicia deben observar en cumplimiento de las normas que condicionan la actividad de estos, regulan

⁶²Adolfo Alberto Velloso. *El debido proceso* (Colombia: Edit: Temis, 2004)

⁶³ Sentencia Definitiva, Referencia: 298-2008, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2008)

⁶⁴ Graciela Roucco "El principio del debido proceso en vía administrativa", *Dereitos Fundamentais e Democracia, Curitiba*, n.13, 2-17.

jurídicamente la conducta de los individuos y restringen la libertad de los mismos.

La dimensión procesal del debido proceso legal, es entendida desde su formulación original como la posibilidad de que en todo procedimiento seguido contra cualquier persona se respeten ciertos elementos mínimos mediante los cuales se asegura alcanzar el valor justicia dentro de ese mismo procedimiento, o dicho en otros términos, la oportunidad que todo ciudadano tiene de asegurar el análisis de su pretensión mediante autoridad competente e imparcial, la cual luego de escuchar todas las consideraciones que resulten pertinentes, deberá resolver sin dilaciones indebidas. En esta configuración procesal del debido proceso, descansan pues, dos elementos que deben prevalecer en todos los “*process*”: el que sean justos y establecer condiciones “*razonables*” para las partes que intervienen en el proceso.⁶⁵

2.2.2. El debido proceso sustantivo o material.

Es en el Derecho Constitucional clásico o moderno de los Estados Unidos de América en donde el debido proceso legal se convierte en una garantía sustantiva y luego de ser sólo una garantía procesal.⁶⁶ Es a fines del siglo XVIII, que se caracteriza la Constitución en su parte dogmática, el proponer y perseguir como fin del Estado y de su organización Constitucional, la defensa de los derechos y libertades del hombre; limitando al Estado y dando seguridad al individuo frente éste.

⁶⁵ Ávila Herrera, “Derecho al debido proceso: algunas cuestiones sobre su dogmática a propósito de la reforma constitucional”, 240.

⁶⁶ Blanca Lidia Flores Cubias y Ana Maritza, Mármol Rodríguez, “El principio constitucional del presunción de inocencia en materia penal”, (tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, El Salvador, 1997), 5.

El debido proceso sustantivo o material fue inicialmente invocada por la judicatura norteamericana para proteger el ejercicio de ciertas libertades económicas, fue retomada por la Suprema Corte de dicho país a mediados de la década de los setenta como instrumento necesario para establecer un adecuado equilibrio entre los derechos de la sociedad y el Estado para legislar sobre aspectos con una importante connotación moral y el derecho de cada individuo a tomar decisiones de significativa relevancia para su desenvolvimiento personal sin mayor injerencia externa.

La dimensión material del debido proceso exige que todos los actos de poder, sean normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales, inclusive, sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a tal punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquel acto o con su invalidez.

De ese modo, un acto será considerado arbitrario, y por tanto lesivo del derecho fundamental a un debido proceso sustantivo, si no se sujeta a parámetros de razonabilidad; es decir,⁶⁷ si su fin no es lícito en tanto vulnera un derecho o un bien jurídico de mayor jerarquía que el que pretenden protegerse y los medios para alcanzarlo no son proporcionales en tanto no respetan los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

Denominado también principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido

⁶⁷Reynaldo Bustamante Alarcón, "Estado de Derecho, constitución y debido proceso. Algunos comentarios a propósito de la reforma constitucional", *Justicia Viva*, n. 14, (2002)

y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución. Se vincula directamente con el principio de razonabilidad y proporcionalidad de los actos de poder, los que determinan la prohibición de cualquier decisión arbitraria, sin importar si ésta fue emitida dentro o fuera de un proceso o procedimiento formalmente válido.

2.3. Consideraciones del debido proceso.

El concepto del debido proceso, a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos de América, se ha desarrollado en los tres grandes sentidos puntualizados.

2.3.1. El debido proceso como garantía constitucional.

El Constitucionalismo fue creado bajo la escuela clásica del Derecho Natural sostenida por John Locke desde 1632 hasta 1704 y Carlos Luis de Secondat, barón de la Brede y el Conde de Montesquieu desde 1689 hasta 1755, seguidos por James Wilson, John Adams, Thomas Paine y Thomas Jefferson en la reciente Nación Americana, también influyo el protestantismo en el factor religioso y el liberalismo e individualismo en lo político y filosófico.⁶⁸

El vocablo garantía tiene dos acepciones: tutela y protección. Dentro de una significación sociológica, garantía que imprime una seguridad al beneficiario.⁶⁹ Las garantías constitucionales son instrumentos o mecanismos que protegen o tutelan los derechos que establece la Constitución, ello obedece a que con

⁶⁸Cecilia Eugenia Mejía Alvarado, José Roberto, Juárez Villalobos, “Los derechos humanos en el procedimiento civil a la luz del debido proceso legal”, (tesis de grado, Facultad de jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 1994), 24

⁶⁹Roland Arazi, et al, *Debido proceso*, (Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores, 2005), 259.

el simple reconocimiento o declaración de estos formalmente no es condición sine qua non para su eficacia sino va acompañada de mecanismos jurídicos de rango constitucional que aseguren su protección. Se clasifican las garantías en tres grupos: (a) la garantía normativa. (b) la garantía jurisdiccional (c) la garantía institucional.⁷⁰

De la Constitución de Los Estados Unidos de América,⁷¹ en adelante es que las constituciones elaboradas a nivel de América Latina han retomado la idea y la han establecido en las constituciones de cada país. La aparición de los derechos humanos a nivel mundial fue el sustento de la promoción de un nuevo desarrollo del concepto del “*debido proceso*” al reforzarse derechos tales como, el derecho a ser oído y a tener un proceso con todas las garantías. Producto de esta evolución vemos hoy en día al debido proceso como una garantía constitucional, y más precisamente en una garantía esencial de los derechos humanos; cuando en sus orígenes era tan solo un proceso legal.

La recepción de los tratados internacionales en materia de derechos humanos por los textos constitucionales jugó un papel medular en éste punto.⁷²

Para Arturo Hoyos “con el constitucionalismo la garantía del debido proceso es reconocida como un derecho fundamental consagrado en un instrumento de derecho público y cuya titularidad no se limita ya a los miembros de un estamento feudal sino que se presenta como un derecho de todos los ciudadanos de un Estado o de todos los hombres por el hecho de serlo. Dentro

⁷⁰Louis Alain Benavides Monterrosa, “El debido proceso en la jurisprudencia constitucional” (tesis Mención Honorífica, Corte Suprema de Justicia, 2003).

⁷¹Santiago Benjamín Carrasco, Jerónimo Javier Motta y Leonardo Pablo Portolano, “*El Debido Proceso Adjetivo y Sustantivo*”, (Argentina: Ponencia), http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/carrasco_motta_portolano.pdf

⁷²Carrasco y Otros, “*El debido proceso adjetivo y sustantivo*”.

de sus muchas acepciones aparece siempre ligado a la idea de gobierno limitado, sobre todo por medio del Derecho ya que dicho principio, a lo largo de una evolución histórica política ha encontrado sitio en las constituciones modernas y democráticas como un derecho fundamental que no solo garantiza la actuación del Derecho material, sino que también impone límites importantes en la acción del Estado al punto de construir un freno a la potencial acción arbitraria; frente a todas las personas sujetas a dicha acción.

Y continua diciendo que se ocupa más del debido proceso como una de las instituciones procesales que gradualmente han adquirido el rango de derecho cívico o fundamental”.⁷³ La garantía del debido proceso constituye, por ende una seguridad, una tutela, una protección para quien se vincula o tiene la posibilidad de vincularse a un proceso.⁷⁴

2.3.2. El debido proceso como principio general del derecho.

Los principios generales del Derecho son “uno de los conceptos jurídicos más discutidos. Sánchez Román considera como tales los axiomas o máximas jurídicas recopiladas de las antiguas compilaciones; o sea las reglas del Derecho (v.).Según Burón, los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento inmediato de sus disposiciones, y en los cuales se haya contenido su capital pensamiento. Una autorización o invitación de la ley para la libre creación del Derecho por el juez (Hoffmann); y despectivamente, como el medio utilizado por la doctrina para librarse de los textos legales que no responden ya a la opinión jurídica dominante (Muger)”.⁷⁵

⁷³Arturo Hoyos, *Debido proceso*. (Bogotá, Colombia: Edit. Temis S. A., 1996), 10

⁷⁴Arazi, et al, *Debido proceso*, 259.

⁷⁵Manuel Osorio, “*Diccionario de Ciencias políticas jurídicas y sociales*”. (Guatemala: Edit. Datascan S.A.) 256.

José Ávila Herrera dice que para el profesor español Fernando de Castro Bravo, la expresión «principios generales» son las ideas fundamentales e informadoras de la organización política de la nación. Para el autor, estos principios constituyen la base de las normas legales y consuetudinarias, ofreciendo los medios con que interpretarlas y son, en fin, el recurso siempre utilizable y continúa diciendo que *“esta dimensión del debido proceso, fue el resultado de una propuesta novedosa señala que el principio del debido proceso es un principio general del Derecho (y más concretamente la de un principio constitucionalizado) como fuente del Derecho, procesal sino también material, informador de todos los órganos jurisdiccionales y administrativos, vinculante al legislador, y a la jurisprudencia constitucional y ordinaria, práctico de cualquier institución, particularmente de las de naturaleza procesal en todos sus órdenes”*.⁷⁶

Los Principios constituyen el cimiento sobre el cual se asienta todo sistema normativo, determinando la aplicación del mismo y cumple un papel subsidiario en defecto de la norma jurídica. En estos principios se inspiran las facultades o atribuciones de las que gozan los individuos, denominados “derechos”, los cuales son protegidos o resguardados a través de mecanismos constitucionales llamados garantías.⁷⁷

2.3.3. El debido proceso como derecho fundamental.

Los derechos fundamentales como principio y fin en la defensa de la persona

⁷⁶ Ávila Herrera, “Derecho al debido proceso: algunas cuestiones sobre su dogmática a propósito de la reforma constitucional”, 253.

⁷⁷ Gabriel De Jesús Arteaga Zepeda, Rosa Elisa, Ortiz Moreno, “El respeto a la garantía del debido proceso en la aplicación de la Ley de Protección de víctimas y testigos”, (tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador. 2010), 55.

humana deben ser los criterios inspiradores de la interpretación y aplicación jurídica en un Estado Democrático de Derecho⁷⁸. Aparecen consagrados en la Constitución cobrando prevalencia sobre los demás derechos adjetivos que complementan la vida en sociedad del hombre, son además la piedra angular sobre la cual descansa la superestructura jurídica de las democracias y tienen un rango que podríamos denominar como bien jurídico constitucional.

El derecho al debido proceso está concebido como garantía aseguradora de los demás derechos fundamentales. De esta manera el debido proceso poseería dos dimensiones: uno sustantivo y otro adjetivo, un aspecto referido a los estándares de justicia o razonabilidad y el otro referido a la dinámica procedimental.⁷⁹

Los derechos fundamentales son valiosos en la medida que cuentan con garantías procesales que permiten accionarlos no solo ante los Tribunales sino también ante la Administración pública.⁸⁰ La tutela de los derechos fundamentales a través de procesos, conduce necesariamente a dos cosas: primero, que se garantice el derecho al debido proceso material y formal de los ciudadanos y, segundo, que el Estado asegure la tutela jurisdiccional. De esa manera, la tutela judicial y el debido proceso se incorporan al contenido esencial de los derechos fundamentales, como elementos del núcleo duro de los mismos.

⁷⁸Constitución de la Republica Asamblea Constituyente, Art. 1.

⁷⁹Jorge Alexander Portocarrero Quispe, "El derecho al debido proceso en el sistema interamericano sobre derechos humanos", (Ponencia Presentada, Perú; Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2015).

⁸⁰Patricia Carolina Valles Godoy, "Violación del debido proceso y sus efectos en el proceso civil venezolano", (tesis de Postgrado, Dirección General de los Estudios de Postgrado, Área de derecho, Especialidad en Derecho Procesal, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello, 2012).

Por ser un derecho de primera categoría y/o generación, esta garantía se desarrolla en el marco de un Estado constitucional democrático; el debido proceso es el componente mismo de la democracia, ya que opera gracias a los diferentes procesos que en ella se siguen, permitiendo su pleno desarrollo. En ellos, incluso, también hay un debido proceso para seguir, que es lo que legitima a la democracia, la hace legal y hace efectivo su cumplimiento.

El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia y se concluye que es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del Derecho material. Una de las garantías que tiene el ciudadano frente al poder delegado del Estado constitucional democrático es la legalidad de sus acciones estatales, entre ellas la administración de justicia. La garantía del Derecho al debido proceso se establece en el Estado social de Derecho como marco fundamental del desarrollo de la función jurisdiccional propia.⁸¹

2.4. Garantías procesales que conforman el debido proceso.

En la constitución de El Salvador en su Art. 11 inciso primero nos expresa: “Ninguna persona puede ser privada del Derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”.⁸²

El debido proceso incluye las siguientes garantías desde la perspectiva de los

⁸¹Luisa Fernanda Hurtado Castrillón, “El debido proceso como garantía constitucional en el estado social de derecho” *Investigaciones Memorias* (2008).

⁸²Constitución de la Republica Asamblea Constituyente, Art. 11.

agentes policiales y el régimen disciplinario al que se encuentran sometidos: derecho o presunción de inocencia, derecho de defensa, derecho a no autoincriminación, derecho a un debido procedimiento, derecho a ser notificado, derecho a una imputación e intimación, derecho de acceso al expediente y a sus antecedentes, derecho a ser oído, derecho a ofrecer pruebas y a que le evacuen las pruebas pertinentes, derecho a una resolución final fundada, derecho a recurrir.⁸³

La Sala de lo Contencioso Administrativo nos dice que el debido proceso “es un principio jurídico procesal o sustantivo según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez. Esta Sala ha manifestado en repetidas ocasiones que, en sede administrativa, el debido proceso encuentra su concreción cuando los administrados plantean sus alegatos y tienen una real oportunidad de probarlos y, consecuentemente, son tomados en cuenta por la Administración Pública al momento de resolver. Las pruebas son valoradas, aceptadas o rechazadas en función de razones y argumentos que, convenzan o no, permitan conocer el sentido de la voluntad administrativa y el juicio lógico que fundamenta el mismo, dentro del acto administrativo”.⁸⁴

La idea de un debido proceso se traduce en la existencia de un proceso sustanciado conforme a la Constitución, esto es, la existencia de un proceso constitucionalmente configurado.⁸⁵

⁸³Jimmy Bolaños González, *Derecho disciplinario policial*, (Costa Rica: Edit. EUNED, 2006), 51-69.

⁸⁴ Sentencia Definitiva, Referencia: 89-2006 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2006)

⁸⁵ Sentencia de Amparo, Referencia: 580-98 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 1998)

2.4.1. Derecho a un juicio previo.

La garantía del juicio previo es de carácter básico y fundamental dentro de los derechos constitucionales que toda persona tiene. Aquí se determina que la sentencia sea previa y no debe ni puede existir una condena que no sea el resultado de un juicio lógico y legal expresado totalmente en una sentencia debidamente fundamentada de acuerdo a la ley con anterioridad al hecho.⁸⁶

El juicio previo es la condición sine qua non de legitimación de cualquier sanción; significa que para que la ley pueda ser aplicada es indispensable que haya habido una investigación preliminar y posterior discusión y evaluación, proceso donde se respeten todas las garantías inherentes a la persona humana, es decir, el conjunto de garantías indisolubles que lo integran, por cuanto la violación de una de ellas, es la violación de la otras. De esta manera se le está garantizando al acusado, procesado su seguridad en el proceso. La Sala de lo Constitucional expresa:⁸⁷ *“Cualquier persona, sea natural o jurídica, tiene derecho a ser oída y vencida en juicio previo de conformidad con las leyes, para poder ser privada legalmente de sus derechos, y esto corresponde a todos sin más excepciones que las que señala la Constitución en forma clara, expresa e indubitable.”*

2.4.2. Derecho a un juez natural.

El derecho al juez natural constituye un elemento esencial del debido proceso

⁸⁶Manuel de Jesús Arévalo Clemente, Carlos Núñez Rivas y Benito Antonio Lara Fernández, “Incidencias del procedimiento abreviado en la garantía del juicio previo contemplado en la Constitución”, (Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, El Salvador: Universidad de El Salvador, 1999).

⁸⁷Sentencia de Amparo, Referencia: 6-S-1993 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1993).

que se remonta al siglo XVIII con la aprobación de la Carta Magna de la cual ya citamos anteriormente, Momento en que se hacía referencia al juicio legal por sus pares,⁸⁸ no como un derecho subjetivo sino como un privilegio y desde entonces se ha venido desarrollando como elemento del debido proceso y ha sido incorporado en las distintas constituciones. El juez natural es un auténtico derecho para el justiciable al que se refiere a la Constitución, tanto el Órgano institución como el órgano individuo encargado de juzgar al que se le acusa, debiendo estar dotado de competencia, independencia, imparcialidad, estar establecido con anterioridad a la ley y ser inamovible o tener estabilidad judicial.

Según la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al respecto del tema dice: Sobre el contenido del Derecho al juez natural...comprende el derecho del justiciable a ser juzgado por un juez previamente establecido por la ley Art. 15 Cn., por ello las normas que conducen a la determinación del juez entroncan con el referido derecho. Entre ellas no se encuentran solo las que establecen los límites de la jurisdicción y competencia de los órganos jurisdiccionales, sino también las relativas a la concreta idoneidad del juez en relación con el asunto concreto, entre las cuales se encuentra precisamente la de imparcialidad Art, 186 inciso 5 Cn. que se mide no solo por las condiciones subjetivas de ecuanimidad y rectitud, sino también por las de desinterés y neutralidad.

En ese sentido... se afirmó que una de las consecuencias de la imparcialidad e independencia que caracteriza a los tribunales que integran el Órgano Judicial es la consagración del principio al juez ordinario predeterminado por la ley. Así, el Art. 15 de la Constitución prescribe que nadie puede ser juzgado

⁸⁸Velásquez Rizo, "La Carta Magna de Inglaterra (1215)", Capítulo XXXIX.

sino por los tribunales que previamente haya establecido la ley.⁸⁹

En términos generales, el contenido del Derecho al juez ordinario predeterminado por la ley puede abordarse desde dos aspectos: uno objetivo, que puede identificarse como la garantía del juez órgano predeterminado por la ley; y uno subjetivo, que se identifica como garantía del juez persona predeterminado por la ley. A. La garantía del juez órgano predeterminado por la ley implica las siguientes exigencias: (a.) la creación previa del órgano mediante una norma con rango de ley; (b.) la predeterminación de la competencia judicial con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial; y (c.) la necesidad de que ese órgano se rija por un régimen orgánico y procesal común que impida calificarle como órgano excepcional o extraordinario. B. Junto a estas exigencias objetivas de predeterminación legal, el derecho en análisis exige también que la composición del Órgano Judicial venga determinada por la ley y que en cada caso concreto se siga el procedimiento legalmente establecido para la designación de los miembros que han de constituir el órgano correspondiente (la garantía del juez persona predeterminado por ley).

Se trata de garantizar la independencia e imparcialidad que el derecho en cuestión comporta, garantía que quedaría burlada si sólo se mantuviera el tribunal nominalmente y se alteraran arbitrariamente sus componentes subjetivos, quienes en definitiva van a ejercitar sus facultades intelectuales y volitivas en las decisiones que hayan de adoptarse.⁹⁰

⁸⁹Sentencia de Amparo, Referencia: 533-2011 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2011), 21.

⁹⁰Sentencia de Amparo, Referencia 533-2011 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2011), 2-3

2.4.3. Derecho de audiencia.

Es un elemento esencial y configurativo del debido proceso y es a la vez un concepto abstracto que exige, antes de proceder a limitar la esfera jurídica de una persona o privársele de un derecho, el deber de ser oído y vencido previamente con arreglo a las leyes.

La finalidad de la garantía de audiencia que se concede a los gobernados mediante un determinado procedimiento, con todas las garantías como condición a la imposición de una pena, es doble. De una parte, supone dar al acusado la plena posibilidad de defenderse, al hacérsele saber el ilícito que se le reprocha y al facilitarle el ejercicio de los medios de defensa que estime oportunos.

La segunda finalidad es que la autoridad decisoria disponga de todos los elementos de juicio necesarios para emitir su resolución; y es que el conjunto de actuaciones en que se plasma el proceso, constituye el fundamento de la convicción de la autoridad que decide la situación que se haya conocido.

El Art. 11 de la Constitución que contempla el derecho de audiencia señala en esencia que la privación de derechos -para ser válida normativamente- necesariamente debe ser precedida de proceso o procedimiento seguido conforme a ley.

Al respecto, tal referencia supone y exige que se respete el contenido esencial del Derecho de audiencia, conformado, de modo genérico y sin carácter taxativo, por los siguientes aspectos esenciales: a) que la persona a quien se pretende privar de alguno de sus derechos se le siga un proceso o procedimiento que no necesariamente es especial, sino aquel establecido para

cada caso por las disposiciones infra constitucionales respectivas; b) que dicho proceso se ventile ante autoridades previamente establecidas; c) que en el proceso se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales y las normas constitucionales procesales y procedimentales; y, d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado, de conformidad a la Constitución.⁹¹

2.4.4. Derecho de defensa.

Puede definirse como aquella facultad para ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico pone al alcance de las personas en miras de obtener su justicia cuando se ve involucrado en un conflicto o controversia, e independientemente de la naturaleza de la entidad contra la que se enfrenta.

El profesor Enrique Evans define el derecho a la defensa jurídica como el *“derecho a solicitar y obtener la intervención de abogado para la defensa de los derechos de las personas, intervención que debe admitirse no sólo en los tribunales de justicia, sino en cualquier otro órgano jurisdiccional o ante cualquier autoridad”*.⁹²

Es entendido también como el derecho a defenderse de la demanda de un tercero o acusación policial, fiscal o judicial, mediante la asistencia de un abogado descomponiéndose a su vez en el derecho a elegir al defensor y en el caso de no contar con uno se le asigna de oficio pero siempre impera la obligatoriedad del defensor.

⁹¹ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 336-2009, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2009)

⁹² Enrique Evans De La Cuadra, *“Los Derechos Constitucionales”*. Tomo II, (Chile: Edit. Jurídica de Chile, 1986), 27.

2.4.5. No bis in ídem o única persecución.

Dicho principio aparece en el Art. 11 inciso 1º parte final de la Constitución, el cual establece que ninguna persona “... *puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa*”, buscando evitar con ello la duplicidad de decisiones sobre el fondo de una controversia.

El tratadista Luciano Parejo Alfonzo señala que es un principio general del Derecho que pretende la interdicción de la doble sanción por unos mismos hechos.⁹³ Alejandro Nieto, en su libro *Derecho Sancionador*, coincide con el anterior planteamiento y en términos restrictivos considera, que el principio non bis in idem significa que nadie puede ser condenado dos veces por un mismo hecho. Para el autor, la defensa de los valores de seguridad jurídica y justicia, imposibilitan dos procesos y dos resoluciones iguales o diferentes, sobre el propio tema o el mismo objeto procesal.⁹⁴

En efecto el principio non bis in idem, en esencia, está referido a aquel derecho que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, entendiendo por “*misma causa*” aunque no tengamos una definición natural una misma pretensión: aedem personas (identidad de sujetos), aedem res (identidad de objeto o bien de la vida) aedem causa pretendi (identidad de causa: sustrato fáctico y fundamento jurídico).⁹⁵

De lo anteriormente expuesto se desprende la posibilidad que se presente la

⁹³Luciano Alfonzo Parejo, Antonio Jiménez blanco y Luis Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ra. Ed., (España: Edit. Ariel, 1994), 324.

⁹⁴Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2da. Ed., (España: Edit. Tecnos 1994), 398.

⁹⁵ Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 304.

figura del non bis in idem entre dos trámites, uno desarrollado por un juez penal y el otro por la Administración en el ejercicio de potestades sancionatorias. Esta posibilidad no implica que en ocasiones, por la concurrencia imperfecta de las identidades procesales antes señaladas (y que condicionan el apareamiento de la figura), no pueda admitirse la coexistencia de una doble perspectiva punitiva.

Al respecto los maestros Ignacio Berdugo Gómez de la Torre y Juan Carlos Ferré Olivé, son del parecer que si una misma conducta puede caer en los ámbitos penales y administrativos, habrá que investigar en primer lugar su adecuación al precepto penal, que de comprobarse, excluiría la responsabilidad administrativa.⁹⁶

Pero además la Sala de lo Constitucional ha dado parámetros para la aplicación del principio en materia administrativa, evitando con ello la aplicación de sanciones administrativas y penales al mismo tiempo, tal como lo expresan en la Sentencia de Inconstitucionalidad con Ref. 18-2008,⁹⁷ que cabe mencionar que ha sido la que declara inconstitucional los Art. 8 numeral 35 y Art. 9 numeral 33 de la Ley Disciplinaria Policial, que hacían alusión a la sanción por acumulación de faltas leves y muy graves las cuales ya habían sido sancionadas con anterioridad pero que por la repetitividad en un determinado tiempo se sancionaban nuevamente.

En dicha sentencia la Sala dice: *“(a) la duplicidad de sanciones administrativas y penales (en las relaciones especiales de sujeción como acontece en el*

⁹⁶Ignacio Berdugo Gómez de La Torre y Juan Carlos, Ferré Olivé *Todo sobre el Fraude Tributario*, (España: Edit. Praxis, 1996), 13.

⁹⁷Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-2008 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2008)

ámbito disciplinario policial) no es contraria al principio de prohibición de doble juzgamiento por ser distintos bienes e intereses jurídicos los que se pretende proteger; (b) la prevalencia que la jurisdicción penal tiene por sobre la Administración debe ser respetada en los casos de colisión entre ambas instancias, de acuerdo con el instituto de la cosa juzgada, así como de los principios de seguridad jurídica posibles apreciaciones y decisiones contradictorias y proporcionalidad en la respuesta sancionatoria rigor excesivo del castigo estatal; (c) la Administración no puede aperturar un expediente disciplinario de hechos que puedan resultar comprendidos dentro de un tipo penal, o suspenderlo si ya fue iniciado hasta que exista un pronunciamiento jurisdiccional; (d) la Administración deberá respetar la apreciación de los hechos efectuada por los jueces penales conforme a las diferentes hipótesis señaladas en el presente considerando.”

2.5. El ordenamiento jurídico de La Policía Nacional Civil.

El 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec de México se firmaron los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y la Comandancia General del FMLN, que dieron fin a una guerra civil de más de 11 años; con esta se estampa un nuevo El Salvador, con el cual también se crea un nuevo cuerpo de seguridad que suprimirá a los anteriores,⁹⁸ que será regida por un verdadero espíritu de servicio a favor de la dignidad humana.

Además se crea también la Academia Nacional de Seguridad Pública en la que se entrenarían y capacitarían académicamente a todos los ciudadanos salvadoreños que conformarían la nueva Policía Nacional Civil de carácter no

⁹⁸Organización Mundial de las Naciones Unidas (ONU), *Informe sobre el cese de la función de verificación de los Acuerdos de Paz en El Salvador*, (Nueva York: 1990-1995).

militar, incorporando proporcionalmente de los sectores enfrentados el 20% del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el 20% de personal proveniente de las Fuerzas Armadas; y el 60% restantes de postulantes eran nuevos reclutas que no habían participado en grupos armados durante el conflicto.

2.5.1. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

Creada para lograr una administración ágil y eficiente de los servicios que le competen a la corporación policial, definiendo a la Policía nacional Civil, como una institución de derecho público, con personalidad jurídica, que depende de la Secretaria de Estado, que determine el reglamento interno del Órgano Ejecutivo, pero que siempre será diferente al que esté adscrita la Fuerza Armada.⁹⁹

La estructura y organización de la PNC es de naturaleza jerárquica, bajo la conducción del presidente de la República, por intermedio del titular del ministerio al que se le asigne las funciones de seguridad pública, que en todo caso, será diferente al de la Defensa Nacional. El mando ordinario de la misma lo ejerce el Director General, que es su máxima autoridad administrativa y representante legal.¹⁰⁰

2.5.2. Ley de la Carrera Policial.

Por medio de la cual se crea la Carrera Policial y el Escalafón Policial, y se regula todo lo concerniente al ingreso de aspirantes a la Policía Nacional Civil,

⁹⁹Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil Republica de El Salvador, (D.L. No. 269 del 25 de junio de 1992, D.O. No. 144, Tomo No. 316 del 10 de agosto de 1992).

¹⁰⁰Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Art. 6

así como lo relativo a los ascensos y la terminación de la Carrera Policial, define que el personal policial será profesional de carrera, y agente de autoridad en los términos que menciona la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Éste personal será el único que usará equipo, uniforme y distintivo, que lo identifique como tal; quedarán excluidos de ello, solamente el Director General y el Subdirector General Operativo, de la Institución Policial.¹⁰¹

La Ley disciplinaria Policial, limita su ámbito de aplicación, al personal policial de la Policía Nacional Civil; el personal administrativo, técnico y de servicio de la Policía Nacional Civil será regulado por otra ley.

Define el Escalafón de la Institución, que estará estructurado en los siguientes niveles y categorías:

Nivel Básico, cuyas categorías son: Agente, Cabo y Sargento.

Nivel Ejecutivo, cuyas categorías son: Subinspector, Inspector e Inspector Jefe.

Nivel Superior, cuyas categorías son: Subcomisionado, Comisionado y Comisionado General.

Las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles y categorías se determinarán reglamentariamente y corresponden básicamente:

Nivel Superior: la dirección, planificación, coordinación y supervisión de las divisiones, unidades y servicios policiales.

Nivel Ejecutivo: la Supervisión directa e inmediata en la ejecución de los servicios y las funciones de dirección que se le encomienden.

¹⁰¹Ley de La Carrera Policial Republica de El Salvador, (D.L. No. 773 del 18 de julio de 1996, D.O. No. 144, Tomo No. 332 del 7 de agosto de 1996).

Nivel Básico: los sargentos: las funciones de mando operativas que se le encomienden y las de apoyo a las jefaturas superiores y ejecutivas; los cabos: la responsabilidad del control de los equipos operativos dentro de las divisiones y delegaciones, ejerciendo funciones en el campo de la seguridad pública.

Asimismo intervendrán en la investigación del delito, información y captura, cuando sean designados para ello; los agentes: bajo la dirección de sus superiores, les compete integrar los equipos operativos para la prevención, vigilancia y mantenimiento de la seguridad pública en general, y las actividades inherentes a la investigación del delito, información y captura.¹⁰²

La incorporación al Escalafón se produce automáticamente, a partir de la fecha de ingreso a la Policía Nacional Civil. El incorporado será ubicado en el respectivo nivel y categoría, conforme al orden determinado por la puntuación global obtenida en el correspondiente proceso de ingreso o de ascenso.

2.5.3. Ley Disciplinaria Policial.

El control interno que la propia policía ejerce sobre sus miembros parece ser la forma más tradicional de vigilancia de sus actuaciones, y también la que ofrece las mejores garantías de eficacia. ¿Pero eso será así? El control interno podría ser asegurado informalmente por medio de la autodisciplina de los miembros del servicio policial y teniendo la plena aceptación de las normas que rigen sus actividades o el trabajo en equipo y; formalmente, mediante la intervención de los superiores jerárquicos o de organismos disciplinarios de la institución.

¹⁰²Ley de La Carrera Policial, Art. 14.

Pero ¿qué se debe entender por disciplina? de acuerdo al Art. 2 de la Ley Disciplinaria Policial es una condición esencial para el funcionamiento de la Institución y consiste en la observancia de las leyes, reglamentos, normas en general y las órdenes inherentes al deber profesional; se mantiene mediante el cumplimiento de los propios deberes y ayudando a los demás a cumplir los suyos.

La Policía es una institución social cuyos orígenes habrá que buscarlos en las primeras aglomeraciones urbanas, siendo considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de la expresión de la autoridad. Por otro lado está íntimamente ligada a la sociedad que la crea, su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependen fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad.

Desde la firma de los acuerdos de paz la PNC pasa a desarrollar otras funciones, según lo establece el Art. 159 Inc. 3 de la Constitución, que dice: *“la policía nacional civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y Policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos”*.

Creada bajo los principios de: carácter civil independiente de la fuerza armada sujeta a las autoridades civiles, profesional-son considerados profesionales de carrera encargados de prestar servicio de seguridad a todas las personas, apolítica-ajena a toda actividad partidista, transparente-sometida a principios democráticos de publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas de los funcionarios públicos, incorruptible están obligados a oponerse rigurosamente a los actos de corrupción y a combatirlos, respetuoso de los

derechos humanos, vocación comunitaria- servicio a la comunidad.¹⁰³

La nueva imagen la Policía ha de ser altamente profesionalizada, puesta al servicio, más que del Estado, del ciudadano; ello implica la utilización de medios y poderes necesario y adecuados para dar cumplimiento a las complejas y extensas misiones que la ley le atribuye, pues en un Estado de derecho, en el que se desenvuelve una sociedad como la salvadoreña, debe estar subordinada a la legalidad. Es por ello que cuando se conculca esa legalidad se ha de aplicar la sanción correspondiente, previamente establecida a esa conducta ilícita o ilegítima.

El régimen disciplinario en un primer momento se desarrolló dentro de la Ley Orgánica Policial, luego se crea el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil por medio del D.E. No. 48 de fecha 7 de junio de 1995 publicado en el D.O. No. 106 Tomo 327 de fecha 9 de junio de 1995; derogado por un nuevo reglamento creado por D.L. No. 72 de fecha 15 de agosto de 2001 publicado en el D.O. No. 153 Tomo 348 de fecha 18 de agosto de 2000 entrando en vigencia el día 26 de agosto del mismo año , derogando el último por la Ley Disciplinaria Policial creada mediante D.L. No. 518 del 8 de enero de 2008 publicado en el D.O. No. 10 Tomo 378 de fecha 16 de enero de 2008, con el objeto de permitir el cumplimiento de los fines y las funciones constitucionalmente encomendados a la Policía Nacional Civil, es preciso establecer el régimen disciplinario que, sin perjuicio de las garantías procedimentales para los miembros de esa Corporación, asegure una regulación específica, rápida y eficaz de esta materia al interior de la Institución Policial.

¹⁰³ Jeannette Aguilar Villamariona, Edgardo Amaya Cobar y Jaime Martínez Ventura, *Información y gestión policial en el Salvador*, (El Salvador: FESPAD 2011), 8.

2.5.4. Ámbito de aplicación de la Ley Disciplinaria Policial.¹⁰⁴

El régimen disciplinario se aplicará a los miembros y al personal de la Policía Nacional Civil, cualquiera que sea el puesto que desempeñen en la función policial o administrativa en que se encuentren, teniendo en cuenta que el régimen disciplinario tiene por finalidad garantizar el cumplimiento efectivo del servicio y la función policial.

Pero que se debe entender por miembros y personal de la Policía Nacional Civil pues la ley no define estos conceptos, para ello nos remitimos a la Ley de la Carrera Policial¹⁰⁵ en su Art. 3 dice: se entenderá por personal policial, el conjunto de agentes, cabos, sargentos y oficiales de la PNC; por oficial se entenderá a los miembros de las categorías comprendidas en los niveles ejecutivo y superior.

Debe entenderse como miembro al buscar dentro de los diferentes cuerpos normativos que regulan la actividad de la Policía Nacional Civil no se encontró una definición de ello, por lo que puede inferir: dentro del término se incluye al personal administrativo técnico y de servicio de la institución.

2.5.5. Código de Conducta Policial.

El código de conducta es el conjunto de reglas que establecen la manera y forma de comportamiento que se espera de los miembros de la institución policial y las conductas inadecuadas que no pueden ser permitidas, tomando

¹⁰⁴Ley Disciplinaria Policial Republica de El Salvador, (D.L. No. 518 del 20 de diciembre de 2007, D.O. No. 10, Tomo No. 378 del 16 de enero de 2008), Art. 1 y 2.

¹⁰⁵Ley De La Carrera Policial, Art. 3.

en cuenta la misión y visión institucional¹⁰⁶, para el cumplimiento de manera eficiente y eficaz y respetando con ello los derechos de los individuos involucrados. Se plantea como un compromiso voluntario, consciente, sincero, y enfocado a mejorar el funcionamiento de las actividades que desarrolla el personal de la institución.

El código de Conducta se encuentra regulado en el Capítulo IV de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil,¹⁰⁷ el cual ante su incumplimiento y posterior comprobación por medio del proceso respectivo se sanciona administrativamente o en su caso penalmente. Textualmente dice así:

Art. 13. En el ejercicio de la función policial, los miembros de la PNC estarán sometidos al siguiente Código de Conducta: Cumplirán en todo momento los deberes que impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su función.

Respetarán y protegerán la dignidad humana; mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Mantendrán en secreto la información de carácter confidencial de que tengan conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

No podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; ni podrán invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra,

¹⁰⁶Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Código de Conducta.

¹⁰⁷Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Código de Conducta, Capítulo IV.

amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Asegurarán la plena protección de la integridad y la salud de las personas bajo su custodia, y en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

No cometerán ningún acto de corrupción. Se opondrán rigurosamente a los actos de esta índole y los combatirán.

Cuando tengan motivos para creer que se ha producido o se va a producir una violación de las presentes normas de conducta lo informarán a sus superiores, y si fuere necesario, a cualquier autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

Deberán desempeñar su labor con el máximo esfuerzo y la mayor dedicación y responsabilidad en atender las necesidades del servicio.

Como dato importante es de recalcar que el artículo incorpora disposiciones del Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, también están asimilados los apartados 2 y 3 del Art. 2 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes. El Código en mención fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979, constando de tan solo 8 artículos seguidos de breves comentarios que proporcionan información para facilitar su uso en el marco de la legislación o la práctica de diversos países; señala pautas de conducta para la defensa de algunos de los derechos del hombre más importantes expresados en la Declaración Universal de los

Derechos Humanos y Pactos al respecto, y de la Declaración sobre protección de todas las personas contra la tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹⁰⁸

2.5.6. Deberes y derechos de los miembros y personal de la Policía Nacional Civil en la Ley Disciplinaria Policial.

Según el Art. 72 y siguientes de la Ley de la Carrera Policial el personal policial deberá desempeñar en forma eficiente y con estricto respeto a los derechos humanos, las funciones que le atribuyen las leyes, debiendo cumplir con sus deberes y obligaciones, y observar en el ejercicio de la función policial las normas establecidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, esta ley y demás leyes de la República.

Ahora bien para la determinación e imposición de las sanciones por la infracción o por el incumplimiento de los deberes y obligaciones a que se refiere el artículo anterior, se estará a lo dispuesto en las normas referentes al Régimen Disciplinario regulado en la Ley Disciplinaria Policial para que sea aplicada debe existir un incumplimiento al código de conducta que se encuentra regulado en el Capítulo IV de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil que es el conjunto de reglas que establecen la manera y forma de comportamiento que se espera de los miembros de la institución, el cual anteriormente habíamos estudiado. Pero con el inicio del procedimiento le devienen los derechos conferidos en el Art. 44 de la Ley Disciplinaria Policial

¹⁰⁸Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración sobre protección de todas las personas contra la tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes*, (Estados Unidos de América, Res. 3452 (XXX), 1975).

CAPITULO III
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO APLICADO A
LOS CUERPOS POLICIALES CIVILES, A PARTIR DEL DERECHO
COMPARADO

Centroamérica ha realizado cambios profundos en los últimos años en la creación de nuevos cuerpos normativos, regulando la administración pública, esto por cambios estructurales en el Gobierno, surgiendo nuevas instituciones desde los Acuerdos de Paz de mil novecientos noventa y dos, en El Salvador y en 1996 en Guatemala, naciendo de esos acuerdos la POLICIA NACIONAL CIVIL, nombre que utilizan los cuerpos de seguridad de ambos países; instituciones que tienen por mandato constitucional, el servicio de la seguridad pública, Costa Rica, por su peculiar sistema de gobierno, y al carecer de fuerzas armadas, tiene un sistema de cuerpos policiales con doctrina puramente civil, es pertinente conocer las normativas de carácter organizativo y es también necesario analizar el cuerpo normativo disciplinario con el que se le aplica sanciones mediante procedimientos disciplinarios.

A continuación analizaremos y describiremos la forma en que proceden a la luz de las incorporaciones en la legislaciones secundaria y la constitución, tomando de referente los países de Guatemala y Costa Rica.

3. Regulación Disciplinaria en Guatemala.

El Reglamento disciplinario de la Policía Nacional Civil de Guatemala¹⁰⁹ regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil, con el fin de garantizar la

¹⁰⁹Reglamento Disciplinario de La Policía Nacional Civil República de Guatemala (A.G. No. 420, D.CA. N. 19 Tomo CCLXXII del 28 de julio de 2003).

observancia y aplicación de las disposiciones de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de la Policía Nacional Civil y demás leyes aplicables, así como el cumplimiento de las órdenes y normas que rigen la Institución de conformidad con su naturaleza jerárquica, y la especial naturaleza del servicio que presta a las instituciones y a las personas, sin menoscabo de la protección penal que a toda ella corresponda.

3.1. Órganos Competentes.

Los competentes para conocer de los procesos disciplinarios son: El ministro de gobernación, Miembros de la escala jerárquica de dirección, los tribunales disciplinarios, Los oficiales superiores, los oficiales subordinados, Los mandos de estaciones y subestaciones tanto titulares y accidentales.¹¹⁰

3.1.1. De las Infracciones, Su Clasificación y Sanciones.

Las infracciones disciplinarias se clasifican en leves, graves y muy graves. Las Sanciones por faltas cometidas, son las siguientes: Amonestación escrita, Suspensión del trabajo, Destitución, limitación temporal y pérdida de derechos y oportunidades.

Para la calificación de las infracciones cometidas, se deben valorar los siguientes criterios:¹¹¹ a) la naturaleza de los bienes tutelados, b) el grado de responsabilidad, c) La naturaleza del servicio afectado, d) el grado de perturbación efectiva del servicio y e) las condiciones profesionales del infractor, tales como la categoría del cargo, naturaleza de sus funciones y el

¹¹⁰Reglamento Disciplinario de La Policía Nacional Civil, Art. 17.

¹¹¹Reglamento Disciplinario de La Policía Nacional Civil, Art. 29.

grado de instrucción para el desempeño de las mismas.

3.1.2 Procedimiento.

En el procedimiento disciplinario administrativo para la imposición de cualquier sanción, la responsabilidad por infracciones leves, graves y muy graves, se dilucidará mediante el procedimiento detallado en el Reglamento Disciplinario que se describe a continuación. Para infracciones leves, iniciará con el pliego de cargos contemplados en la orden de iniciación, suscrita por el superior jerárquico, la cual llevará el nombre del defensor y las actuaciones y diligencias del instructor.¹¹²

El trámite del procedimiento disciplinario administrativo, para las faltas graves y muy graves, dará inicio con la orden de iniciación que emitirá la autoridad competente, que incluirá la investigación preliminar y las medidas preventivas adoptadas para el caso en concreto.

En la resolución que ponga fin a un procedimiento para infracción grave o muy grave, podrán ser sancionadas las infracciones leves que resulten de los hechos que hayan sido notificados y que sean imputables al infractor. De igual modo podrán sancionarse infracciones graves en un procedimiento por infracción muy grave, siempre que se haya agotado el trámite de la investigación.

3.1.3. Medios de Impugnación.

En caso de inconformidad con la resolución provista por la autoridad

¹¹²Reglamento Disciplinario de La Policía Nacional Civil, Art. 71.

competente, el agraviado puede interponer el recurso de impugnación, éste debe contener los requisitos siguientes: a) Autoridad ante quien se interpone el recurso; b) Nombre y datos generales del interponente; c) Identificación de la resolución que se recurre; d) Objeto del agravio; e) Fundamento legal; f) Peticiones; g) Lugar y fecha de la elaboración; h) Firma del interponente.

Los plazos de prescripción se cuentan así: el inicio del procedimiento disciplinario administrativo para infracciones leves prescribirá a los dos meses, para infracciones graves prescribirá a los seis meses y para infracciones muy graves prescribirá a los doce meses; el plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en que se haya cometido la infracción; la ejecución de las sanciones impuestas por infracción leve prescribirán a los dos meses, por infracciones graves a los seis meses y por infracciones muy graves a los dos años; estos plazos comenzarán a computarse desde el día en que se emita la resolución condenatoria.¹¹³

3.2. Regulación Disciplinaria en Costa Rica.

Reconocida en la Carta Magna costarricense como la única institución de seguridad nacional y seguridad pública. Su régimen disciplinario se encuentra regulado en la Ley General de Policía de 1994¹¹⁴ en su Capítulo VII denominado del Régimen Disciplinario desde el Art. 77.

3.2.1. Órganos Competentes en materia disciplinaria.

El órgano competente para conocer de los procesos disciplinarios en contra

¹¹³Reglamento Disciplinario de La Policía Nacional Civil, 22.

¹¹⁴Ley General de Policía República de Costa Rica, (D.L. No. 7410 del 26 de Mayo de 1994, Edit. Digital Imprenta Nacional, 2012), Art. 77

de los servidores policiales que hayan cometido faltas graves o faltas de asistencias tipificadas como despido, es la Sección de Inspección Policial del Departamento Disciplinario Legal, el cual deberá instruir el caso, otorgar los plazos y garantías al servidor mediante el debido proceso y recomendar al Consejo de Personal lo pertinente, incluyendo las medidas cautelares que resulten procedentes. El Consejo de Personal, sin perjuicio de las facultades del Ministro para ese efecto, podrá ordenar como medidas cautelares mediante resolución fundada, la reubicación temporal o la suspensión temporal del funcionario investigado.¹¹⁵

3.2.2. De las Infracciones, Su Clasificación y Sanciones.

Las faltas disciplinarias de los funcionarios policiales se clasifican en: a) Leves. b) De asistencia de mera constatación. c) Graves. Las faltas leves se sancionarán con amonestación verbal o amonestación escrita y serán aplicadas por el superior inmediato, una vez otorgada la audiencia de Ley. Lo anterior sin perjuicio de que el Director de cada cuerpo policial, por revestir la falta alguna relevancia, decida avocarse al conocimiento de la causa.

Las faltas graves, se remitirán a la Inspección Policial del Departamento Disciplinario Legal a efecto de abrir el correspondiente proceso disciplinario. Para tales faltas se aplicarán las sanciones de suspensión sin goce de salario y el despido sin responsabilidad para el patrono,¹¹⁶ cuando corresponda.

Los criterios para definir faltas son: a) El grado de dolo o culpa en la conducta

¹¹⁵Ministerio de Seguridad Pública, *Reglamento del Servicio de los Cuerpos Policiales* (Costa Rica: 2010) Art. 74

¹¹⁶Código de Trabajo República de Costa Rica, (Ley No. 2, del 27 de agosto de 1943, La Gaceta No. 1943), Arts. 81 y 82.

constitutiva de la infracción; b) El modo de participación, sea como autor, cómplice o instigador; c) El grado de perturbación real en el funcionamiento normal de la prestación del servicio y en su trascendencia para la seguridad ciudadana; d) Los daños y perjuicios ocasionados con la infracción; e) Los efectos reales de la falta sobre la consideración y el respeto debidos a la ciudadanía, los subalternos del infractor o sus superiores; f) El grado de quebrantamiento de los principios de disciplina y jerarquía, necesarios para el buen desempeño de las fuerzas policiales.

En el caso de investigación administrativa e investigación jurisdiccional, el inicio de la acción penal pública no impide que, simultáneamente, se comience la investigación administrativa, por los mismos hechos y para aplicar el régimen disciplinario.

La relación de hechos probados que se pronuncien en la sentencia penal vincula a la instancia administrativa, para los efectos disciplinarios y laborales del caso, aunque con anterioridad haya recaído una resolución administrativa favorable al servidor; en el caso deberá oírsele, sumariamente, antes de aplicar las sanciones que correspondan.

Lo anterior no impide que, mientras se resuelve el asunto en la vía penal, la administración tome las medidas provisionales que estime necesarias. En cualquier caso de procesamiento en sede penal, por delito vinculado con torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, de inmediato la administración suspenderá al servidor y, hasta la decisión del caso, le retendrá, total o parcialmente, el salario.¹¹⁷

¹¹⁷Ley General de Policía República de Costa Rica, Art. 85.

3.2.3. Medios de Impugnación.

Para las sanciones previstas; se admitirán los Recursos descritos en el título octavo, Art. 353 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública,¹¹⁸ el de Revisión será resuelto por quien dictó el acto y el de Apelación por el Ministro o la Ministra. En todo caso, los recursos deberán ser interpuestos dentro del plazo de tres días hábiles.

Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente; b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente; c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.

3.3. Comparación de procedimientos disciplinarios policiales.

La observancia de las leyes, reglamentos, normas en general y las órdenes inherentes al deber profesional; se mantiene mediante el cumplimiento de los propios deberes y ayudando a los demás a cumplir los suyos. Al igual que en

¹¹⁸Ley General de Policía República de Costa Rica, Art. 353.

El Salvador, las normativas disciplinarias de Guatemala y Costa Rica, persiguen, como objetivo principal proteger el servicio, que los cuerpos policiales brindan a la población.

Empero las normativas que se están comparando revisten mejores garantías de procedimiento y de acceso a una tutela más efectiva de sus derechos por parte de los elementos policiales.

En Guatemala, con la firma de sus acuerdos de Paz, y la conformación de su Policía Nacional Civil el 17 de julio de 1997,¹¹⁹ retomaron la experiencia de la PNC Salvadoreña, mejorando su normativa disciplinaria policial, a tal punto, que la misma habilita a los elementos que se consideren perjudicados, a que, una vez agotada la instancia administrativa, si la resolución les resulta gravosa, acudir a la vía jurisdiccional, con todas las garantías propias del debido proceso en sede judicial.

Costa Rica, país donde fue abolido el ejército el 1 de diciembre de 1947,¹²⁰ los cuerpos de seguridad se han desarrollado, a partir de mediados del siglo XX, en un ambiente y con una doctrina puramente Civil.

Esta filosofía se ve reflejada claramente en su sistema disciplinario policial, ya que considera a los elementos policiales, como trabajadores, servidores públicos y por lo tanto protege sus derecho a la estabilidad laboral, remitiendo su despido, al proceso ordinario contemplado en el Código de Trabajo, bajo la pretensión de *“despido sin responsabilidad patronal”*, los medios de impugnación son los que se observan en la mayoría de trámites administrativo.

¹¹⁹Ley de la Policía Nacional Civil República de Guatemala, (Decreto 11-97 del 25 de febrero de 1997, publicado el 4 de marzo de 1997).

¹²⁰Constitución Política, (Costa Rica: Asamblea Nacional Constituyente, 1949), Art.12.

CAPITULO IV
EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
APLICADO AL PERSONAL POLICIAL.

Las sanciones administrativas buscan mantener la disciplina interna de la organización, para lo cual se ha dotado a la Administración, de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer a sus agentes sanciones, atinentes, normalmente al régimen funcional al que pertenecen.¹²¹

4. Faltas reguladas en la Ley Disciplinaria Policial.

La clasificación aplicada en la Ley Disciplinaria Policial es: faltas leves, faltas graves y faltas muy graves. El conjunto de infracciones reguladas en el ordenamiento administrativo policial no pretenden proteger los bienes jurídicos que ya gozan de protección en el Código Penal, sino que ésta regulación tiene por finalidad proteger la integridad y credibilidad de las personas que laboran en la institución policial.¹²²

4.1. Faltas leves.

Las faltas leves se desarrollan en el Art. 7 de la ley en estudio, según el mismo se considera como conductas constitutiva de estas las siguientes: 1) Ausentarse sin permiso o causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, hasta por dos horas. 2) No

¹²¹Sentencia Administrativa, Referencia: 318-M-2004, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia), 6.

¹²²Sentencia Administrativa, Referencia: 318-M-2004, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia), 10.

presentarse al lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio sin causa justificada, hasta por veinticuatro horas. 3) No saludar a sus superiores.

4) Faltar al respeto, mediante actos de descortesía, impropios, o empleando vocabulario soez, a los subalternos o compañeros. 5) No vestir debidamente el uniforme reglamentario, cuando se encuentre en servicio, exceptuando los casos a que hace referencia la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, o descuidar el aseo personal en contravención a los instructivos correspondientes. 6) Promover o participar vistiendo el uniforme, en actividades que no se ajusten a la honorabilidad o decoro con que deba actuar el personal de la Institución.

7) No entregar el equipo o prendas policiales recibidos para la prestación del servicio, en la forma y tiempo señalado en los reglamentos, manual, instructivo u órdenes. 8) No instruir debida y oportunamente a los subalternos, acerca de la observancia de los reglamentos, manuales, instructivos, circulares u órdenes relacionados con la prestación del servicio, cuando se está obligado por razón del cargo o función. 9) No ejercer con la debida diligencia y oportunidad las atribuciones disciplinarias, conforme al presente régimen, siempre y cuando no se afecte el desarrollo del servicio.

10) Proceder con negligencia en la aplicación de los estímulos o correctivos o en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el bienestar, la atención y orientación del personal a su mando. 11) No informar acerca de los hechos que deban ser llevados a conocimiento del superior por razón del cargo o servicio o hacerlo con retardo, siempre y cuando no se afecte el desarrollo del servicio. 12) No registrar oportunamente en libros, documentos o sistemas informáticos los hechos y novedades a que está obligado o hacerlo con

retardo, siempre y cuando no se afecte el desarrollo del servicio.

13) Practicar durante el servicio o en el lugar de trabajo juegos de azar prohibidos por la ley o en general aquellos en que se realicen cualquier tipo de apuestas. 14) Descuidar el mantenimiento del armamento, material o equipo que se le haya asignado por la Institución. 15) Omitir o negar el conducto regular.

4.2. Faltas graves.

Son conductas constitutivas de faltas graves se encuentran reguladas en el Art. 8 y estas son:

1) Ausentarse sin permiso o sin causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, hasta por ocho horas. 2) No presentarse al lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio sin causa justificada, por más de veinticuatro horas hasta por cuarenta y ocho horas. 3) Conducir vehículos, naves o aeronaves institucionales u operar material y equipo, sin poseer la respectiva licencia o autorización, o aun teniéndolas, si con ello se contravienen reglamentos, órdenes o normas sobre circulación, navegación, uso o manejo.

4) Perder o extraviar el armamento, las prendas de equipo e identificación policial asignado o recibido bajo custodia, o darles un uso diferente a los fines institucionales o permitir su uso a terceros. 5) No informar acerca de los hechos que deban ser llevados a conocimiento del superior por razón del cargo o servicio o hacerlo con retardo, afectando el desarrollo del servicio. 6) Incumplir las obligaciones profesionales relacionadas con la función policial o las inherentes al cargo.

7) Usar armas en actos del servicio o fuera de él con infracción de las normas que regulan su empleo, así como el descuido, imprudencia o exceso en el uso o manejo de las mismas, de la fuerza o de cualquier otro medio, siempre y cuando no se produzcan daños en la integridad de las personas o bienes. 8) Mostrar manifiesta inconformidad con las órdenes, causando un perjuicio a la Institución, o ejecutarlas con negligencia o tardanza. 9) Actuar manifiestamente con discriminación en razón del género, credo o raza.

10) Imponer a sus subalternos trabajos ajenos al servicio o impedirles el cumplimiento de sus deberes. 11) Prestar a título particular servicios de asistencia, asesoría o de cualquier naturaleza, en asuntos relacionados con funciones propias de su cargo y que riñan con el quehacer institucional. 12) Omitir, retardar o no suministrar oportunamente, respuesta a las peticiones o solicitudes relacionadas con el servicio, que de manera decorosa, formulen los particulares.

13) No asistir los miembros de los Tribunales a dos audiencias consecutivas o a tres audiencias no consecutivas en el mismo mes calendario. 14) No comparecer, injustificadamente, como testigo o perito a un procedimiento disciplinario o proceso penal, cuando haya sido debida y legalmente citado; 15) No ejercer con la debida diligencia y oportunidad las atribuciones disciplinarias, conforme al presente régimen, produciéndose con tal omisión una afectación en el desarrollo del servicio.

16) Eludir, retardar o modificar la ejecución de una sanción, bien sea por el sancionado o por quien se encuentre encargado de vigilar su cumplimiento; 17) Presentarse al servicio bajo los efectos de bebidas alcohólicas. 18) No prestar oportunamente un servicio o eludir la prestación del mismo. 19) Faltar al respeto, mediante actos de descortesía, impropios, o empleando

vocabulario soez, a los superiores, al público, a la autoridad o funcionarios públicos y miembros del Cuerpo Diplomático, conocida que sea la condición de tal.

20) Negar injustificadamente al superior la colaboración o el apoyo necesario para la prestación del servicio, cuando no se afecte el desarrollo del mismo.

21) Desautorizar o interferir, sin justa causa, decisiones u órdenes que, con base en atribuciones legales o reglamentarias, adopte cualquier mando de la Institución en relación con el servicio, cuando no se afecte el desarrollo del mismo. 22) No presentarse a su unidad o dependencia policial más cercana en forma inmediata, cuando ocurran alteraciones graves del orden público o situaciones de emergencia o catástrofe.

23) No auxiliar en defensa de la vida, integridad física y los bienes de las personas, fuera de las horas de servicio, siempre y cuando las circunstancias lo permitan. 24) Tolerar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como infracción disciplinaria. 25) Incumplir una sanción impuesta por los organismos competentes.

26) No usar en el uniforme policial el ONI o no portar la placa policial, así como ocultar cualquiera de esos distintivos. 27) Realizar actos o declaraciones que afecten el desarrollo del servicio, a la imagen de la Institución o que puedan perjudicar los derechos de un tercero. 28) Impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los subordinados o de cualquier persona.

29) Obstaculizar, negar o no brindar oportunamente la cooperación necesaria en las investigaciones que realicen otras autoridades administrativas o judiciales. 30) Haber sido condenado por faltas o por delitos menos graves tipificados en el código penal. 31) No registrar oportunamente en libros,

documentos o sistemas informáticos los hechos y novedades a que está obligado o hacerlo con retardo, afectando con ello el desarrollo del servicio.

32) Destruir, sustraer, modificar, ocultar, desaparecer o falsificar la correspondencia oficial, libros oficiales o cualquier otro documento oficial, independientemente del medio que haya sido utilizado para su archivo, sea éste electrónico o material. 33) Pertener a partidos políticos, optar a cargos de elección popular o realizar propaganda política en cualquier forma. 34) Prevalerse de su cargo o investidura o conminar a otro mediante abuso de autoridad para obtener algún beneficio o ventaja para sí o para un tercero; y, 35) La acumulación de tres faltas leves sancionadas en un período no mayor a un año, excepto cuando la sanción impuesta haya sido amonestación verbal o escrita. *Declarado Inconstitucional.¹²³

No obstante lo establecido en el numeral 30) del presente artículo, en los casos que exista conciliación, para efectos disciplinarios, éstos serán objeto de una sanción disciplinaria administrativa.

4.3. Faltas muy graves.

Son conductas constitutivas de faltas muy graves, las siguientes:¹²⁴ 1) Ausentarse sin permiso o sin causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, por un lapso de tiempo que exceda de veinticuatro horas; 2) Ausentarse sin permiso o sin causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, cuando durante dicha ausencia se produjere un daño a un bien jurídico; 3) No

¹²³ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-2008 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 2013).

¹²⁴Ley Disciplinaria Policial, Art. 9.

presentarse al lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio sin causa justificada, por más de cuarenta y ocho horas.

4) Faltar al respeto, mediante actos de descortesía o impropios, o empleando vocabulario soez, a los funcionarios del Estado, que no pertenezcan a la Institución Policial, a quienes se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones; 5) Presentarse al servicio bajo los efectos de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas; 6) Atentar contra la libertad sexual de sus superiores, compañeros o subordinados, así como de aquellas personas que estén bajo detención o custodia.

7) Negar injustificadamente al superior la colaboración o el apoyo necesario para la prestación del servicio, afectando el desarrollo del mismo; 8) Realizar actos que impliquen tratos crueles, inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los compañeros, subordinados o a cualquier persona, agravándose la sanción cuando la víctima se encuentre bajo detención o custodia; 9) Desautorizar o interferir decisiones u órdenes que, con base en atribuciones legales o reglamentarias, adopte cualquier mando de la Institución en relación con el servicio, afectándose el mismo.

10) Embriagarse durante el servicio o consumir drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas; 11) Insubordinarse individual o colectivamente ante las autoridades o mandos de que dependan, así como desobedecer las legítimas órdenes dictadas por aquéllos; 12) Divulgar el contenido de documentos o información oficial que conozca por razón del cargo, cuando se perjudique el desarrollo de la labor policial o los derechos de las personas.

13) Usar armas en actos del servicio o fuera de él con infracción de las normas que regulan su empleo, así como el descuido, imprudencia o exceso en el uso

o manejo de las mismas, de la fuerza o de cualquier otro medio, causando daño a la integridad física o moral de las personas; 14) Divulgar el contenido de documentos o información en el marco de una investigación penal o disciplinaria; 15) Mostrar un comportamiento negligente o incumplir las obligaciones profesionales o las inherentes al cargo, causando perjuicio al servicio o a terceros.

16) Permitir o dar lugar intencionalmente, por negligencia o imprudencia, a la fuga de personas capturadas, detenidas o condenadas, de cuya vigilancia o custodia haya sido encargado; o demorar injustificadamente la conducción de detenidos a su lugar de destino o no ponerlos a la orden de la autoridad competente, dentro del término legal establecido; o, brindar en forma incompleta o falsa o negar u omitir información, sobre el paradero de persona o personas a las que se haya privado de la libertad; 17) Fomentar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como infracción disciplinaria; 18) Omitir información al superior sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria.

19) Respecto de cualquier medio de prueba relativo a la investigación de faltas disciplinarias o de hechos punibles: a) Omitir la verdad u otras evidencias, elementos de cargo o de descargo o consignar hechos falsos; b) Sustituir, alterar, mutilar, destruir, ocultar, desaparecer o falsificarlos; c) Emitir acusaciones o informes gravemente inexactos, tendenciosos o exagerados; d) Realizar actos o diligencias falsas o tendenciosas que afecten o puedan perjudicar los derechos del imputado o del investigado, y e) Utilizarlos ilegalmente para realizar actos en contra de la Institución o de sus miembros, o para ingresar o permanecer en la misma.

20) Dedicarse a negocios ilícitos o tener conocimiento de la realización de los

mismos y no actuar conforme a las obligaciones que legalmente le corresponden; 21) Realizar actividades de vigilancia, fiscalización o control que no corresponda prestar a la Institución; 22) Exigir, solicitar, recibir o propiciar la entrega para sí o para un tercero, directa o indirectamente, de bienes o cualquier beneficio, para ejecutar, facilitar, retardar u omitir un acto propio o contrario a sus funciones y deberes.

23) Promover o participar en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar, paralizar o suspender total o parcialmente el normal funcionamiento de los servicios; 24) Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o mantenimiento de grupos armados al margen de la ley; promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos, tolerarlos o colaborar con ellos, ya sea al interior de la Institución o fuera de la misma; 25) Ejercer, encubrir o propiciar la prostitución.

26) Ejecutar actos sexuales en el lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta el servicio; 27) haber sido condenado por delitos graves tipificados en el código penal; 28) Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la función policial; Enajenar, pignorar, inutilizar, extraviar, perder, dañar o apropiarse de los bienes de la Institución, darles un uso o aplicación diferente al indicado o usarlos en beneficio propio o de un tercero.

30) Enriquecerse ilícitamente; 31) Mantener relaciones con aquellas personas con las que pueda existir algún conflicto de intereses entre esa relación y la función o servicio policial; 32) Incurrir en actos que, mediante elementos objetivos y concluyentes, riñan con el código de conducta y la doctrina policial que lleven a la pérdida de la confianza o que pueda afectar el ejercicio de la función y el servicio policial encomendado al miembro de la carrera; y, 33) La

acumulación de tres faltas graves sancionadas en un período no mayor a dos años.*Declarado Inconstitucional.¹²⁵

No obstante lo establecido en el numeral 27) del presente artículo, en los casos que exista conciliación, para efectos disciplinarios, éstos serán objeto de una sanción disciplinaria administrativa.

4.4. Sanciones.

Las sanciones se regulan a partir del Capítulo II de la ley en estudio, clasificándose en sanciones para faltas leves, faltas graves y muy graves detalladas a continuación.

4.4.1. Sanciones para faltas leves.

Las faltas leves darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones reguladas en el Art. 10 de la ley en comento: a) Amonestación verbal privada: es la impuesta en privado por el jefe competente con facultad sancionadora al subalterno, dejando constancia de la misma en el historial policial. b) Amonestación escrita: es la que impone el Jefe competente con facultad sancionadora al subalterno, dejando constancia de la misma en el historial policial. c) Suspensión de la licencia o permiso hasta por setenta y dos horas, sin perjuicio del servicio; d) Arresto sin goce de sueldo hasta por tres días; y, e) Suspensión del cargo sin goce de sueldo de uno hasta quince días.¹²⁶

¹²⁵ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-2008 (El Salvador, Sala de Lo Constitucional de La Corte Suprema De Justicia)

¹²⁶Ley Disciplinaria Policial. Art. 5.

4.4.2. Sanciones por faltas graves.

Según el Art. 11 de la ley en estudio las faltas graves darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones: a) Arresto sin goce de sueldo de cuatro hasta cinco días; y, b) Suspensión del cargo sin goce de sueldo de dieciséis hasta por noventa días.

4.4.3. Sanciones por faltas muy graves.

En el caso de las sanciones por faltas muy graves el Art. 12 señala: que darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones: a) Suspensión del cargo sin goce de sueldo de noventa y un días hasta ciento ochenta días; b) Degradación a la categoría inmediata inferior; y, c) Destitución.¹²⁷

En los casos de las infracciones señaladas en los numerales 1), 2), 3) y 4) del Art. 9, cuando el infractor se ausente o no se presente al lugar de trabajo o sector de responsabilidad, por más de setenta y dos horas, la sanción a imponer será la de destitución; la misma sanción será aplicable a la infracción establecida en los numerales 5), 8), 10), 11), 17), 20), 24), 25), 27) y 30) del mismo artículo.

Es importante hacer mención que para la determinación e imposición de cualquiera de las sanciones, según el Art. 13 de la ley en comento, se tendrán en cuenta los criterios siguientes: la afectación del servicio, la trascendencia de la infracción para la seguridad pública, el quebrantamiento de los principios de jerarquía y disciplina, la intencionalidad, la gravedad del daño causado a terceros, la colaboración que preste el indagado en la investigación o si

¹²⁷Ley Disciplinaria Policial. Art. 5.

hubiere procurado espontánea y eficazmente en evitar o atenuar las consecuencias dañosas de su infracción; así como su historial de servicio.

4.5. Competencia y Órganos aplicadores de la ley.

4.5.1. Competencia.

La competencia para conocer de procesos disciplinarios se desarrolla a partir del Art. 15 y siguientes de la ley en estudio la cual dice que serán competentes para conocer del procedimiento por faltas leves e, imponer las sanciones correspondientes, así como para iniciar la investigación disciplinaria por faltas graves o muy graves: El titular del Ministerio al que se le asignen las funciones de seguridad pública, respecto de las faltas cometidas por el Director General; El superior jerárquico respecto de sus subordinados, de conformidad a la estructura orgánica y administrativa de la Institución, aprobada legalmente; En general, los jefes de servicio; el inspector general podrá iniciar investigación disciplinaria por faltas graves y muy graves que a su consideración ameriten ser investigadas, Y el inspector general podrá retomar investigaciones preliminares que hayan sido archivadas y que considere que deben continuarse, toda vez que no haya prescrito la acción correspondiente.

Los Tribunales Disciplinarios serán competentes para conocer y decidir en los procedimientos seguidos para imponer las sanciones por faltas graves y muy graves y también conocerá de las faltas leves conexas, entendiéndose portales aquéllas que se imputen al investigado en el mismo procedimiento junto con otras graves o muy graves. Si estuviere conociendo de una falta inicialmente calificada como grave o muy grave y advierte que los hechos constitutivos de la misma tipifican una falta leve, se declarará incompetente y remitirá el expediente, junto al informe correspondiente, a la autoridad con

competencia sancionadora para que conozca de ello. Si ésta considerase que los hechos o la conducta del investigado constituyen falta grave o muy grave, elevará el expediente, en unión del informe justificado, al Tribunal de Apelaciones, el cual dirimirá la competencia. En caso de suscitarse conflictos de competencia por faltas leves el competente para dirimirlos es el Director General, mediante resolución razonada.

4.5.2. Órganos aplicadores de la Ley.

La Ley Disciplinaria Policial regula los órganos de aplicación de la ley desde el Art. 17 hasta el Art. 40, siendo estos los siguientes: Los tribunales disciplinarios que se clasifican en nacional y regional; los primeros conocerá de los casos del personal del Nivel Superior¹²⁸ y Ejecutivo;¹²⁹ Inspector General, sus delegados, jefes administrativos y asesores en todo el territorio de la República.

Excepcionalmente, conocerá de faltas cometidas por personal del nivel básico,¹³⁰ cuando éstas fueren cometidas conjuntamente con el personal mencionado anteriormente, además conocerá de los conflictos de competencia surgidos entre los tribunales disciplinarios regionales, siendo su sede la ciudad de San Salvador aunque puede constituirse en cualquier otro lugar del territorio nacional.

El Tribunal Disciplinario Nacional estará conformado por un presidente y dos vocales. Dos de sus miembros deberán ser ajenos a la institución policial y el restante podrá ser un oficial de la carrera policial, un oficial retirado ambos del

¹²⁸Ley de la Carrera Policial, Nivel Superior, Art. 13 numeral 3.

¹²⁹Ley de la Carrera Policial Nivel Ejecutivo, Art. 13 numeral 2.

¹³⁰Ley de la Carrera Policial Nivel Básico, Art. 13 numeral 1.

nivel superior o un ex director, de moralidad y competencia notoria. Los dos miembros ajenos a la institución policial deberán cumplir con los requisitos siguientes: ser salvadoreño por nacimiento, profesional, preferentemente abogado de la república, del estado seglar, de moralidad y competencias notorias, estar en el pleno goce de sus derechos de ciudadano, así como haberlo estado en los ocho años anteriores al desempeño de su cargo, y en el caso de los abogados haber obtenido la autorización para ejercer la profesión en los cinco años anteriores de su nombramiento.

Los dos miembros ajenos a la institución policial serán designados por el Ministro de justicia y seguridad pública. El director general de la institución policial podrá designar a un oficial de la carrera policial, un oficial policial retirado ambos del nivel superior o un ex director, de moralidad y competencia notoria como miembros del tribunal, o podrá designar a un abogado de la república con las calidades descritas para los miembros ajenos a la institución, ahora bien uno de los dos miembros ajenos a la institución policial fungirá como presidente del tribunal disciplinario nacional y deberá ejercer el cargo a tiempo completo. Los otros dos miembros concurrirán a las audiencias.

Los tribunales disciplinarios regionales se conforman por dos miembros ajenos a la institución policial y por un miembro de la carrera policial. Las dos personas ajenas deberán reunir los requisitos que se exigen para los miembros ajenos a la institución del tribunal disciplinario nacional, asimismo uno de ellos fungirá como presidente del tribunal a tiempo completo.

Para seleccionar el miembro policial se considerará la buena conducta y conocimiento del régimen disciplinario. Los tres serán designados y nombrados por el ministro de justicia y seguridad pública, a propuesta del director general.

El nombramiento de los miembros y de los presidentes de los tribunales disciplinarios, se realizará mediante acuerdos emitidos por el Ministro de justicia y Seguridad pública, siendo juramentados por dicho funcionario.

Y no podrán integrar los tribunales el personal de la institución quien hubiese sido sancionado por falta grave o muy grave. Contando cada uno de los miembros de los tribunales disciplinarios con un suplente, cuyo nombramiento deberá hacerse de la misma forma que el propietario y sustituirá a éste en casos de enfermedad, excusa, recusación, fuerza mayor o caso fortuito.

Los requisitos para los suplentes serán los mismos que se exigen para los miembros propietarios. Para toda resolución de los tribunales disciplinarios se necesitarán dos votos conforme de sus miembros, el voto en contra, deberá constar debidamente fundamentado y razonado en la resolución respectiva. Los tribunales disciplinarios dispondrán del personal técnico, administrativo y de servicio, así como de los recursos materiales y la estructura administrativa adecuada para realizar sus funciones.

El siguiente órgano de aplicación de la ley es el Tribunal de Apelaciones los cuales a tenor de la ley habrá dos Tribunales de Apelaciones, los que conocerán a prevención y tendrán competencia para conocer de los recursos contra las decisiones de los Tribunales Disciplinarios.

Conformados por un presidente y dos vocales, los cuales serán nombrados por el titular del ministerio al que se le asignen las funciones de seguridad pública.

Uno de sus miembros podrá ser un oficial de la carrera policial del nivel superior, y los dos restantes serán ajenos a la institución policial. Entre estos

últimos se nombrará al presidente del tribunal.

No podrá integrar el tribunal, el personal de la institución policial que hubiese sido sancionado por falta grave o muy grave. Para sus resoluciones se necesitarán dos votos conforme de sus miembros el voto en contra, deberá constar debidamente fundamentado y razonado en la resolución respectiva, de igual manera las resoluciones se necesita dos votos conformes y el voto en contra debe de estar fundamentado y razonado en la resolución.

La Inspectoría General es otro órgano de aplicación de la ley encargada de verificar el cumplimiento del régimen disciplinario, su función principal es actuar como ente contralor, debiendo presentar los informes respectivos al Director General, y apelar si fuese necesario de la resolución final del Tribunal Disciplinario respectivo; el Inspector General, para el mejor desempeño de sus funciones, tendrá a su cargo la Unidad de Investigación Disciplinaria y estará asistido por las Secciones de Investigación Disciplinarias.

La Unidad de Investigación Disciplinaria y sus secciones constituye otro órgano de aplicación de la ley, quien es la encargada de las investigaciones por faltas graves y muy graves, sus miembros son nombrados por la jefatura respectiva con competencia sancionadora, actuando de oficio por comisión de la autoridad sancionadora y debiendo nombrar a un instructor para cada caso quien será el facultado para recoger las pruebas necesarias y realizar toda indagación con el fin de descubrir la verdad.

La Unidad de Asuntos Internos se incluye como órgano de aplicación de la ley, quien estará encargada de realizar las investigaciones de aquellas conductas cometidas por miembros de la institución que se presume pudieran ser constitutivas de delitos graves. Además, podrán realizar las investigaciones de

oficio o a solicitud de las Autoridades que de acuerdo a la presente ley pueden solicitar el inicio del procedimiento disciplinario.

Y por último los instructores que tiene la calidad de autoridad investigadora quienes son delegados por los jefes con competencia sancionadora, el tribunal disciplinario, la inspectoría o la unidad de investigación disciplinaria y sus secciones para que investigan los casos cuando sea necesario, son parte de sus obligaciones intervenir en todas las diligencias de la investigación para una vez comisionado; tomar por su propia iniciativa todas las providencias necesarias para la investigación. Las declaraciones de testigos y otras pruebas, las recogerá trasladándose al lugar donde se encuentren, sin esperar que comparezcan o sean llevados a la oficina; entre otras, y podrán nombrar a un secretario quien puede pertenecer a cualquier nivel.

4.6. Procedimientos para imposición de sanciones.

4.6.1. Procedimiento por faltas leves.

Con respecto al procedimiento se limita a un par de etapas. El proceso inicia según el Art. 48 y siguiente de la ley en estudio, mediante resolución de apertura emitida por el *“jefe con competencia sancionadora”* en el plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a aquel de tener conocimiento del cometimiento de la infracción. En la resolución de apertura se hará constar la individualización del presunto infractor, en su caso, el hecho a investigar, la infracción que el mismo pueda constituir, así como la sanción que podría imponerse. Se notificará al indagado y a la Inspectoría General.

El indagado luego de ser notificado tiene dos opciones o admite su culpabilidad o requiere la fase de instrucción, en el primer caso el jefe con competencia

sancionadora procederá a emitir la sanción correspondiente, y en el segundo el ofrecerá la prueba o solicitará las diligencias que considere pertinentes para su defensa, el jefe con competencia sancionadora recibirá la prueba por sí o por medio del Instructor, nombrado para que depure el expediente, con citación del investigado, dentro del término de cuatro días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la respectiva notificación.

La resolución final deberá emitirse por escrito en un plazo no mayor de diez días posteriores a la iniciación del procedimiento y será notificada a las partes, a la Inspectoría General y a la División de Personal, en el plazo de cuarenta y ocho horas posteriores. Si el Jefe con competencia sancionadora hubiese presenciado el hecho, levantará un acta, en la que señalará los testigos y demás medios de prueba que puedan apoyar sus constataciones, si los hubiere.

4.6.2. Procedimiento por faltas graves y muy graves.

Inicia mediante petición razonada, que deberá contener una breve relación de los hechos objetos de investigación, síntesis de la prueba recabada, individualización e identificación del posible infractor y la solicitud de inicio del procedimiento, se presenta ante el Tribunal Disciplinario competente por el Director General, el Inspector General o sus Delegados, la autoridad con competencia sancionadora, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o al Fiscal General de la República.

Si durante el procedimiento ante el Tribunal, cualquiera de las partes se percatare que el investigado ha incurrido en la comisión de otros hechos constitutivos de falta disciplinaria, deberá iniciar por separado otra investigación o Si en el curso de un procedimiento disciplinario, se percatan

que el hecho podría constituir delito perseguible de oficio, estará en la obligación de ponerlo en conocimiento de inmediato de la Fiscalía General de la República, remitiendo copia certificada de los pasajes procesales pertinentes.

Una vez recibida la petición razonada, se procede a admitirla o se hacen las prevenciones respectivas (la ley no dice el plazo) y procederá a adoptar medidas preventivas¹³¹ de suspensión del cargo sin goce de sueldo o arresto preventivo del investigado.

Admitida ésta se citará a la audiencia inicial en el plazo de cuatro días hábiles a la notificación se le advierte al indagado que en caso de no comparecer por sí o por medio de su defensor el procedimiento continuara sin él. La audiencia inicial será presidida por el Presidente del Tribunal quien dará lectura de la petición razonada seguidamente dará la palabra a la parte que presentara los cargos y luego al investigado y finalmente en los casos en que la petición razonada y los cargos no hayan sido presentados por el Inspector General, le concederá la palabra a él o su representante.

Si los hechos y responsabilidad quedaren establecidos en esta audiencia o el indagado admitiere su culpabilidad, el Tribunal Disciplinario pronunciará resolución final inmediatamente caso contrario o a petición razonada de las partes, abrirá a pruebas por ocho días hábiles. En dicho término, los intervinientes recabarán, todas las pruebas que fueren necesarias, o le hayan sido solicitadas para el esclarecimiento de los hechos. Concluido el período de prueba se celebrará la segunda audiencia, previa citación de partes, quienes harán saber el resultado de la investigación, así como también podrán

¹³¹Ley Disciplinaria Policial, Art. 70

presentar en el acto cualquier prueba oportuna. La intervención de las partes será en el mismo orden de la primera audiencia.

Concluido el debate, el Tribunal dictará su resolución en el acto y lo comunicará verbalmente, pero se hará constar por escrito para efectos de prueba. En cualquier momento del procedimiento en que aparezca plenamente probado que el hecho atribuido no ha existido, o que la conducta no está prevista como falta disciplinaria, o que está plenamente demostrada una causa de justificación, o que el procedimiento no podía iniciarse o proseguirse, la autoridad competente, mediante resolución motivada, así lo declarará.

Si la autoridad sancionadora competente, no se le señalen términos para resolver, deberá tomar sus determinaciones dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo del expediente o resolución respectiva. La resolución queda firme dentro de las veinticuatro horas siguientes al jefe respectivo, a fin de que la ejecute en el término de tres días y a la División de Personal a efecto de que proceda a hacer las anotaciones en el historial policial y a efectuar los respectivos descuentos, en su caso.

4.6.3. Medios impugnativos.

Estos se desarrollan a partir del Art. 72 y siguientes de la ley en estudio, las resolución final que se pronuncia por las faltas leves admite el recurso de revisión y se debe presentar ante la misma autoridad que sanciono en el plazo de veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva y resuelto dentro del término de tres días hábiles posteriores a su interposición ya luego resuelto; no admite otro tipo de recurso, es decir que queda agotada la vía administrativa con la resolución del mismo dando paso a incoar la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

De las resoluciones finales que se pronuncien por faltas graves o muy grave procederá recursos de apelación que será interpuesto en el término de tres días hábiles al siguiente de la notificación interpuesto en tiempo y forma el Tribunal Disciplinario lo remitirá junto con el expediente respectivo al Tribunal de Apelaciones, en el término de veinticuatro horas después de recibido el mismo.

Al recibir el expediente, el órgano que debe resolver el recurso decidirá sobre su admisibilidad en un plazo no mayor de tres días hábiles y, le ley no establece requisitos de manera expresa por lo cual se entenderá la remisión al Derecho común; admitido que sea, señalará audiencia dentro de los cinco días hábiles siguientes para que las partes hagan uso de sus derechos. Al finalizar la audiencia deberá pronunciarse la resolución correspondiente. La interposición del recurso suspende la ejecución del acto impugnado, la resolución en ningún caso podrá agravar la situación del administrado. Toda resolución deberá fundamentarse y la prueba en ambos procesos deberá ser apreciada bajo las reglas de la sana crítica.

Visto lo anterior se dice que el Derecho Disciplinario ha de discurrir por intermedio de un instrumento que lo haga efectivo, siendo el procedimiento administrativo, regulado y desarrollado por el Derecho Administrativo.

En este medio los reglamentos o leyes disciplinarias de las instituciones son los que comúnmente prevén regímenes de faltas y sanciones, procedimiento a seguir, autoridades y órganos competentes con competencia investigadora y sancionadora, el cual en ocasiones es deficiente.

El Derecho Disciplinario tiene poco desarrollo a nivel mundial como una rama autónoma a pesar que muchos le dan tal categoría y le adjudican sus propias

características, objeto de estudio, etc.; y nulo desarrollo en nuestro sistema jurídico salvadoreño, que se desarrolla como un régimen disciplinario y como decíamos con anterioridad en nuestro caso particular se desarrolla como un régimen disciplinario policial regulado en la Ley Disciplinaria Policial, no teniendo desarrollo doctrinario ni jurisprudencial ya que al revisar los criterios de las diferentes Salas de la Honorable Corte Suprema de Justicia esta solo ve la potestad sancionadora de la Administración pública respecto de los servidores que fungen en ella, orientada en el interés público, pero no da ninguna posición sobre los regímenes disciplinarios ni mucho menos como Derecho Disciplinario que desde nuestro punto de vista tendría que tener más desarrollo en vista de llegar muchas demandas de las diferentes carteras del Estado por sanciones impuestas a los subordinados.

4.6.4. Informe del Estudio de la Ley Disciplinaria Policial.

Estructuralmente la Policía Nacional Civil obedece a un organización jerárquica en donde la máxima autoridad es el Presidente de la República y luego sigue al mando el Director General, que se le otorga la potestad de nombrar a los miembros integrantes del Tribunal Disciplinario y del Tribunal de Apelaciones, tales circunstancias llevan a miembros y personal de la institución a ser juzgados por personas que carecen de idoneidad, imparcialidad e independencia en el caso de las *“Jefaturas con competencia Sancionadora”* y del Tribunal Disciplinario.

En el caso de Tribunal de Apelaciones a pesar de que su integración es en mayor número por personas ajenas a la institución, siempre hay un miembro que pertenece a la corporación policial, que se encuentran supeditado a las órdenes del Director General de la Policía, lo que constituye un peligro para el que se ve inmerso dentro de un proceso sancionatorio.

La proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, en vista del abuso que se da por parte de la autoridad con potestad sancionadora, que genera violaciones al debido proceso; si bien es cierto en la imposición de sanciones por faltas leves queda al arbitrio del superior jerárquico o jefes de servicio no es darle un trato igualitario al hecho de no sancionar conductas por cuestiones subjetiva así por ejemplo por amistad.

Al analizar los Órganos con Competencia Sancionadora se sustrae de ello en lo que respecta a los requisitos de los miembros que conforman los Tribunales Disciplinarios que una falencia de la ley es en lo atinente al Art. 19 inciso segundo y tercero en donde de manera expresa establece que *“los dos miembros ajenos a la institución deberán cumplir con los requisitos siguientes: ser salvadoreño por nacimiento, profesional, preferentemente Abogado de la República, (...) en el caso de los Abogados, haber obtenido la autorización para ejercer la profesión en los cinco años anteriores de su nombramiento y el miembro perteneciente a la institución oficial del nivel superior o abogado”*,¹³² siendo así contradictorio al principio de idoneidad, en vista que no es igual que la ley diga expresamente que estos deben ser de abogados de la República y conocedores del Derecho administrativo y constitucional, a que se enuncie de la manera en la cual lo hace pues cabe la posibilidad que pueden ser médicos, administradores de empresas o incluso hasta un profesor de educación física o licenciado en deportes (todos profesionales) los que juzguen a las acciones, dando prioridad a las profesiones mencionadas, por sobre los profesionales del Derecho.

Por lo tanto no están cumpliendo uno de sus propósitos como institución el de la profesionalización del servicio ya que internamente sus juzgadores no son

¹³²Ley Disciplinaria Policial, Art. 19.

profesionales en el área jurídica.

Lo cual a nuestro punto de vista debe de reformarse y ser todos los miembros de los tribunales, personas ajenas a la Policía Nacional Civil, profesionales de las Ciencias Jurídicas, los que se encarguen de juzgar las actuaciones de los miembros y personal de la corporación policial; y ser tribunales ajenos a la institución, debido a que como se mencionaba con anterioridad por estar supeditado a la misma corporación policial carece en gran medida de imparcialidad e independencia en la administración de justicia.

Luego de todas las situaciones planteadas con anterioridad en los procesos disciplinarios sancionatorios, para que sea eficaz el debido proceso en la aplicación de las sanciones administrativas a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil y se llegue a tutelar efectivamente los derechos del personal policial, es necesario efectuar modificaciones con el objeto de dar cumplimiento a las garantías constitucionales en los procedimientos disciplinarios; con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.

Con respecto al plazo de apertura a prueba en el proceso disciplinario sancionador por faltas leves Art. 50, si el indagado solicita la instrucción del procedimiento ofrecerá la prueba o solicitará las diligencias que considere pertinentes para su defensa, el jefe con competencia sancionadora recibirá la prueba por sí o por medio del Instructor nombrado para que depure el expediente, con citación del investigado, dentro del término de cuatro días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la respectiva notificación.

Lo que en ningún momento de manera expresa el artículo menciona el tiempo con el que cuenta para poder ofrecer la prueba para lo cual remitimos al Art. 63 en donde se establece que la autoridad sancionadora competente, en

aquellos casos que no se le señalen términos para resolver, deberá tomar sus determinaciones dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo del expediente o la solicitud respectiva.

Y en caso del procedimiento por faltas graves y muy graves se abrirá a pruebas por el plazo de ocho días hábiles si los hechos y responsabilidad no quedaren establecidos en la audiencia o el indagado no admitiere su culpabilidad, es decir que cuando el indagado recibe la esquila de citación se le hace saber que tiene un plazo de ocho días para recabar y ofrecer prueba antes de la audiencia una vez admitida la petición razonada.

En ambos casos se está hablando de plazos de suma importancia para que el indagado pueda ejercer una verdadera defensa, es decir que se estaría violentando el derecho de defensa que implica, que para solucionar cualquier controversia, es indispensable que los individuos contra quienes se instruye un proceso, tengan pleno conocimiento del hecho o actuación que se les reprocha, brindándoseles además una oportunidad procedimental de exponer sus razonamientos y aportar prueba en defensa de sus posiciones jurídicas a efecto de desvirtuarlos (principio contradictorio).

Se vuelve necesario establecer un plazo mayor razonable y que la ley lo exprese de forma clara en vista que el procedimiento disciplinario tiene un carácter oral Art. 46 y siendo así que la oralidad implica los principios de concentración y celeridad, o que se remita a las reglas de la actividad probatoria del derecho común.

Es importante hacer alusión a los medios probatorios que puede hacer uso el indagado, la ley no contempla un catálogo expreso de ellos ni hace una remisión al derecho común en lo atinente, en este sentido se ve violentado el

derecho de prueba como derecho instrumental del derecho de defensa y consecuentemente la presunción de inocencia del indagado; y de igual manera no hay mecanismos de exclusión probatoria por lo que el indagado caerá en indefensión al presentar pruebas que sean declarada inadmisibles ya que la fuente es ilícita o afecten la moral o a terceros.

De igual manera regula en su Art. 13, que para la determinación e imposición de cualquiera de las sanciones, se tendrán en cuenta los criterios siguientes “... *la colaboración que preste el indagado en la investigación...*”, pero a qué clase de colaboración se refiere y como debe de prestarla, en la lectura del artículo no da respuesta a esto, entonces se puede decir que una forma de prestar colaboración es aceptando los hechos el indagado en la audiencia Art. 49 y 59 de la ley en comento, lo que conlleva a que al derecho de no declarar contra sí mismo o autoincriminación; el cual parte del principio que la carga de la prueba le corresponde a quien acusa, pues en virtud de la presunción de inocencia al acusado no se le puede obligar a contribuir en su propia acusación, el principio de defensa y el de la dignidad humana, pues todo lo que dijere o no el acusado puede ser tomado como una estrategia defensiva y así una inactividad puede entenderse como una modalidad de autodefensa pasiva.¹³³

Abstenerse a no declarar contra sí mismo no implica necesariamente que ante el hecho de guardar silencio el implicado este aceptando el cometimiento del hecho. Lo más recomendable es explicarle en que consiste teniendo esta responsabilidad su abogado y que implicaciones tiene para fortalecer el derecho de defensa y que este decida si rinde o no la respectiva declaración

¹³³ Andrés David Ramírez Jaramillo. *El agente encubierto frente a los derechos fundamentales a la intimidad y a la no autoincriminación*, (Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Edit. Librería Jurídica Sánchez Ltda. 2010), 75.

en el procedimiento disciplinario, más sin embargo aunque el indagado acepte los cargos esto no es prueba fehaciente sino que se tendrá que comprobar que lo declarado es verídico y solamente así se podrá imponer la respectiva sanción.

Respecto a los medios impugnativos regulados en la ley por parte del agraviado; cierto la motivación es importante que se haga de manera expresa su contenido de la petición razonada Art. 54.

Es necesario establecer los requisitos de admisión o inadmisión de un recurso, puesto que la ley en ningún momento describe cuales son estos Art. 74 inciso tercero solo hace mención que debe interponerse en tiempo y forma y de igual manera no hace una remisión al derecho común para suplirlo, todo ello siempre en beneficio del indagado en base igualmente al derecho de defensa y legalidad de las actuaciones de los funcionarios públicos Art. 86 inciso segundo de la Constitución. Y como la misma ley lo expresa la violación a este derecho conlleva a declarar el procedimiento Art. 76 letra d.

Ahora bien en la redacción del Art. 91 que regula: En la aplicación de la presente ley, se estará a los principios del procedimiento administrativo sancionador y, subsidiariamente, los del derecho común. A tenor de. Este hace referencia a la supletoriedad solamente en cuanto a principios del Derecho común que sean aplicables al Derecho administrativo sancionador, mas no a los medios de prueba, la exclusión probatoria, los requisitos de la resolución o a los de admisión o inadmisión de los recursos, por lo cual es necesario que se desarrolle cada uno de estos incorporándose todos estos en la misma ley o que el articulo diga textualmente que en lo que respecta a ello se estará en lo concerniente a lo dispuesto en el derecho común, pues es un error de técnica legislativa el hecho de la redacción de esta manera.

CAPITULO V
PLANTEAMIENTO DE MODIFICACIONES A LA NORMATIVA
DISCIPLINARIA POLICIAL.

Luego de todas las Observaciones del Informe de Investigación, para que sea eficaz el debido proceso en la aplicación de las sanciones administrativas a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil y se llegue a tutelar efectivamente el debido proceso, es necesario ciertas modificaciones encaminadas al beneficio de los miembros de la corporación policial; esto con la finalidad de dar cumplimiento a los fines constitucionales con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos. Es por eso proponemos:

Contemplar los principios del Derecho administrativo de manera expresa en la Ley Disciplinaria Policial, el Art. 91 de la misma hace mención que en la aplicación de esta ley se estará a los principios del Derecho Administrativo y subsidiariamente a los del Derecho común; y el Art. 43 y siguientes de la ley en cuestión, hacen mención de algunos de ellos, pero como parte de los principios por los cuales se regirá el proceso disciplinario.

Se vuelve necesario que sean expresados a manera de catálogo, pues las normas escritas se nutren de los principios que son la materialización de la racionalidad fundamentados en el respeto a la persona humana; y generalmente sirven para interpretar normas jurídicas, es así que por la misma necesidad que surge.

Se vuelve necesario crear un espacio dentro de la ley donde se hable directamente, cuales son los principios del Derecho administrativo bajo los cuales se regirá la ley y que no sea de manera taxativa pues existen muchos principios, que se van creando y acoplado de acuerdo a la necesidad, y que

no se deje solo plasmado de la forma en cómo se lee en el Art. 91, ya que a pesar de la última reforma que incluye más personas civiles conocedoras del Derecho en los tribunales disciplinarios y tribunal de apelaciones, siempre habrá personas que conforman los diferentes órganos de aplicación de la ley que no son conocedoras del Derecho y eso limita la ley haciendo que estos vulneren derechos constitucionales.

Estructuralmente la PNC obedece a una organización jerárquica en donde la máxima autoridad es el Presidente de la República y luego sigue al mando el Director General, que se le otorga la potestad de nombrar a los miembros integrantes del Tribunal Disciplinario y del Tribunal de Apelaciones, tales circunstancias llevan a miembros y personal de la institución a ser juzgados por personas que carecen de imparcialidad e independencia, a pesar de que su integración es en mayor número por personas civiles conocedoras del Derecho, pero siempre hay un miembro que pertenece a la corporación que se encuentran supeditado a las órdenes del Director, lo que constituye un peligro para el que se ve inmerso dentro de un proceso sancionatorio.

Lo cual debería de cambiarse y ser todos los miembros de los tribunales personal civil pero con conocimiento del área jurídica, los que se encarguen de juzgar las actuaciones de los miembros y personal de la corporación policial; y ser tribunales ajenos a la institución, debido a que como se mencionaba con anterioridad por estar supeditado a la misma corporación policial carece en gran medida de imparcialidad e independencia en la administración de justicia.

La Especialización del recurso humano, es más que una necesidad o que una simple propuesta en pro de evitar vulneración del debido proceso en la imposición de sanciones se vuelve importante pues al capacitar a los que

integran los diferentes órganos de aplicación de la ley, la efectividad y eficacia en el desempeño de sus funciones será mayor.¹³⁴

Con respecto a los medios impugnativos de las resoluciones, la Ley no contempla requisitos para declarar la admisibilidad de los recursos, por lo cual debería de incluirse estos requisitos de manera taxativa en un artículo de la referida Ley, así en el caso de agotamiento de la vía administrativa el afectado no acude a otra instancia por la falta de recursos económicos o desconocimiento de aspectos legales. El problema afecta la tutela judicial efectiva y, más precisamente, la garantía de defensa, que integran el llamado debido proceso adjetivo (derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada); pues el no hacer uso de los medios impugnativos en su momento procesal oportuno la resolución toma firmeza.

La creación de un socorro jurídico ajeno a la institución con la finalidad de brindar ayuda al personal y miembros de la corporación policial que están inmersos dentro de un proceso administrativo sancionatorio y que no cuentan con los recursos económicos para poder ser asistidos por un profesional conocedor del área jurídica; o para aquellos que necesiten una asesoría siempre que sea sobre el proceso administrativo sancionador; que cuente con recursos económicos, técnicos, especializados para poder afrontar los costos que significa un proceso judicial.

Con el fin de contribuir a la construcción de un sistema que garantice el debido proceso en el procedimiento disciplinario aplicado a los miembros de la Policía Nacional Civil, se presentan a continuación una serie de soluciones integrales

¹³⁴Hans Mathieu, Catalina Niño Guarnizo, *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en la América Latina y el Caribe*, (Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2011), 51.

que deben ser incorporadas a la normativa vigente: Ley Disciplinaria Policial y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

5.1. Reformas a la Ley Disciplinaria Policial.

5.1.1. Con respecto a los requisitos de los miembros del tribunal disciplinario y tribunal de apelaciones.

Estos actualmente están conformado por tres profesionales, dos ajenos a la institución preferentemente abogados de la República, uno oficial de carrera, lo que no garantiza la imparcialidad de los mismos.

Por lo que es necesaria la reforma quedando la redacción siguiente para los artículos en donde se habla de los requisitos para los miembros que los conforman: *“Los dos miembros ajenos a la institución policial deberán cumplir con los requisitos siguientes: ser salvadoreño por nacimiento, Abogado de la República, del estado seglar, de moralidad y competencias notorias, estar en el pleno goce de sus derechos de ciudadano, así como haberlo estado en los ocho años anteriores al desempeño de su cargo, haber obtenido la autorización para ejercer la profesión en los cinco años anteriores de su nombramiento. Los mismos requisitos deberán ser cumplidos por el miembro oficial de carrera, que sea nombrado para desempeñar el cargo.”*

5.1.1.1. Unificación de procedimiento por falta.

Actualmente las faltas leves son ventiladas en un proceso que es dirigido por y ante las jefaturas con potestad sancionadora, situación que limita el acceso al debido proceso por parte de los indagados, razón por la cual debe reformarse el Art. 14 de la siguiente manera: *“Art. 14. Serán competentes para*

iniciar la investigación disciplinaria por faltas leves, graves o muy graves: a) El titular del Ministerio al que se le asignen las funciones de seguridad pública, respecto de las faltas cometidas por el Director General; b) El superior jerárquico respecto de sus subordinados, de conformidad a la estructura orgánica y administrativa de la Institución, aprobada legalmente; y, c) En general, los jefes de servicio”.

“Art. 15. Los Tribunales Disciplinarios serán competentes para conocer y decidir en los procedimientos seguidos para imponer las sanciones por faltas leves, graves y muy graves en que incurran los miembros de la Policía Nacional Civil”.

Art. 16.- DEROGADO

5.1.1.2 Unificación de procedimiento en razón de nivel jerárquico.

Actualmente existe una separación de los tribunales disciplinarios, delegando a un tribunal disciplinario nacional la facultad de dirimir los procesos disciplinarios en los que estén involucrados miembros de los niveles ejecutivo y superior, dejando a los tribunales regionales para atender el nivel básico, situación que no cumple el principio de igualdad.

“Art. 17. de los Tribunales Disciplinarios: Conocerán de los casos del personal del Nivel Básico, Superior y Ejecutivo; Inspector General, sus delegados, jefes administrativos y asesores en todo el territorio de la República. Tendrán sede en cada una de las circunscripciones territoriales y conocerán también de los casos del personal administrativo, técnico y de servicio”.

Art. 18.- La competencia territorial de los Tribunales Disciplinarios, será la

siguiente: a) Tribunal Disciplinario de la Región Occidental: en el territorio bajo la responsabilidad de las dependencias policiales de los Departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate; b) Tribunal Disciplinario de la Región Central: en el territorio bajo la responsabilidad de las Dependencias policiales de los Departamentos de La Libertad y Chalatenango; c) Tribunal Disciplinario de la Región Metropolitana: En el territorio bajo la responsabilidad de las dependencias policiales del Departamento de San Salvador; d) Tribunal Disciplinario de la Región Paracentral: En el territorio bajo la responsabilidad de las dependencias policiales de los Departamentos de La Paz, Cuscatlán, Cabañas y San Vicente; y, e) Tribunal Disciplinario de la Región Oriental: En el territorio bajo la responsabilidad de las Dependencias policiales de los Departamentos de San Miguel, Usulután, Morazán y La Unión.

CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Art 19 DEROGADO

Art. 20. Los Tribunales Disciplinarios estarán conformados por tres miembros Policiales, uno del nivel superior, quien fungirá como Presidente; el segundo del nivel ejecutivo; y, el tercero del nivel básico en categoría de sargento. Serán nombrados por el Director General considerando su buena conducta y conocimiento del régimen disciplinario.

Art. 48 DEROGADO

Art. 49 DEROGADO

Art. 50 DEROGADO

Art. 51 DEROGADO

Art. 52 DEROGADO

Art. 53. El procedimiento disciplinario inicia mediante petición razonada, la cual será presentada ante el Tribunal Disciplinario competente por el Director General, el Inspector General o sus Delegados, la autoridad con competencia sancionadora, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o el Fiscal General de la República.

5.2. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El inicio de un proceso disciplinario en contra de un elemento policial, implica una serie de actividades, la mayoría, lesivas a los intereses del mismo, la ausencia de alguna unidad, institución o área que le brinde asistencia y representación ante el poder punitivo de la administración disciplinaria, es desde el principio, una desventaja y por consiguiente una violación a la garantía de defensa, la cual es a su vez, una manifestación del debido proceso.

Por lo tanto al analizar los casos ventilado es posible colegir, que la Procuraduría General de la República es la institución idónea, para retomar esta tarea, ya que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, señala:¹³⁵

Art. 12 Son atribuciones del Procurador General: Crear, organizar, fusionar o modificar Procuradurías Auxiliares, Unidades de Atención al Usuario, Unidades de Apoyo Institucional, proponer la creación de toda clase de plazas, de acuerdo a las necesidades del servicio y disponibilidades presupuestarias.

¹³⁵Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, (D.L. No. 775 18 de diciembre de 2008, D.O No. 241, Tomo 381 del 22 de diciembre de 2008), Art. 12.

CONCLUSIONES

En El Salvador al finalizar el conflicto civil, se ha transitado por una serie de cambios, en las normativas, costumbres e instituciones; una de ellas es la Policía Nacional Civil, que nació con una visión humanista, misma que no ha podido alcanzar por los resabios de los tristemente célebres Cuerpos de Seguridad Pública, las extintas Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda, todas parte del Ministerio de la Defensa, que fueron dirigidas con una filosofía completamente militar y represiva, por consiguiente sus elementos eran formados con una mentalidad completamente sumisa, bajo el pretexto de mantener la disciplina, por lo que toleraban una serie de abusos físicos y psicológicos los cuales al formar parte de su diario vivir, éstos se reproducían con sus subalternos, compañeros y hasta con la misma población.

Las cuotas de ingreso a la PNC por parte de las jefaturas de estos cuerpos militares, han mantenido vivas estas prácticas y la disciplina “*militar*”, lo que impide la materialización del carácter “*civil*”, tal como su mismo nombre establece para la nueva corporación policial. Esta filosofía “*militar*” sumada al poco o nulo conocimiento del personal policial, sobre sus derechos, no solo como policías, sino como trabajadores y miembros de la sociedad civil, ha contribuido a que se den abusos por parte de las jefaturas policiales, quienes con el pretexto de mantener “*la disciplina*”, cometen actos tan arbitrarios, con la sola finalidad de castigar a los elementos policiales que exigen sus derechos, o simplemente no les simpatizan.

Como sujetos de derechos y obligaciones los miembros de la corporación policial también tienen sus derechos los cuales son protegidos por la Constitución al entablarse un proceso sancionatorio es por ello que al inicio se plantea como objetivos principales verificar en qué medida se cumple el debido

proceso en la aplicación del proceso administrativo sancionatorio aplicado a los miembros y personal de la PNC y elaborar criterios para reformar la Ley Disciplinaria Policial para el efectivo cumplimiento del debido proceso; debido a la inobservancia en su totalidad del debido proceso como garantía constitucional en el proceso administrativo sancionatorio para que se vuelva eficaz.

Es por ello, que la inobservancia del debido proceso y la influencia de las jefaturas policiales, desde el director hasta los niveles superior y ejecutivo, han vuelto las decisiones que toman los tribunales subjetivas por lo cual se vuelve importante destinar un auxilio para los intereses del involucrado en algún proceso, desde que es notificado hasta su culmen en sede administrativa, y de igual manera en sede judicial; pero por la circunstancias distintas de cada elemento se ven incapacitados a contar con un auxilio.

En ese mismo sentido se observa en el texto de la Ley Disciplinaria Policial que los procedimientos descritos en ella son: uno para infracciones leves y otro para infracciones graves y muy graves, es decir que existen dos tipos diferentes de proceso que varían de acuerdo al tipo de infracción cometida.

También existen dos tipos diferentes de tribunal disciplinarios, El Central para juzgar los niveles ejecutivos, superior, asesores e inspector general y los tribunales regionales. Para juzgar al demás personal policial, lo cual conlleva a que no hay igualdad en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador y por ende no hay igualdad ante la ley, pues los procedimientos no son uniformes.

RECOMENDACIONES

La Ley Disciplinaria Policial se creó con la finalidad de permitir el cumplimiento de los fines y las funciones constitucionalmente encomendados a la Policía Nacional Civil sin perjuicio de las garantías procedimentales para los sujetos a quienes se les aplica, es por ello que se sugiere la reforma de esta ley en el siguiente sentido.

Reformar la Ley Disciplinaria Policial

Respecto a la conformación subjetiva de los miembros del tribunal disciplinario, dándoles preferencia a profesionales con formación académica jurídica, conocimientos especiales en derecho administrativo sancionatorio y constitucional.

Unificar los procedimientos por faltas leves, graves y muy graves, para garantizar el acceso al debido proceso, y todas sus garantías especialmente la de juez natural.

Eliminar la figura de tribunal disciplinario nacional, delegando el juzgamiento de todo el personal y miembros de la institución policial a los tribunales regionales previamente establecidos. Esto con la finalidad de hacer prevalecer el principio de igualdad entre los indagados, evitando preferencia o parcialidad en razón del grado jerárquico.

Reformar a la Ley de la Procuraduría General de la Republica.

La defensa técnica de interés de los indagados, es un elemento indispensable para que sean estos acompañados desde el inicio en el proceso disciplinario,

por un delegado de La unidad de defensa de los derechos del trabajador, Por lo anterior, es factible crear, bajo la dirección del Procurador Adjunto de la Unidad de Defensa de los Derechos Laborales del Trabajador, la Unidad de Procuración en Materia Disciplinaria Policial.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Aguilar Villamariona, Jeannette, Edgardo, Amaya Cobar y Martínez Ventura, Jaime. *Información y gestión policial en el Salvador.* El Salvador: FESPAD 2011.

ANSP Derechos Humanos, El Salvador. *Unidad de Planificación Institucional. Asesoría Técnica Principal,* El Salvador, 1995.

Arazi Roland, Barbosa Moreira, et. Al. *“Debido proceso”,* Argentina: Edit. Rubinzal-Culzoni. 2005.

Bacigalupo, Enrique. *Derecho penal Parte general.* 2da. Ed. Totalmente renovada y ampliada. República Argentina: Hammurabi Srl. 1999.

Bailón Valdovinos Rosalío. *Teoría General del Proceso y Derecho Procesal Civil, Preguntas y respuestas.* 2da Ed. Edit. Limusa. México. 2004.

Berdugo Ignacio Gómez de La Torre, Juan Carlos Ferré Olivé. *Todo sobre el Fraude Tributario.* Edit. Praxis. España. 1994.

Bolaños González Jimmy. *Derecho disciplinario policial.* Edit. Universitaria Estatal a Distancia. Costa Rica. 2006.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de derecho administrativo, primer curso.* 2ª Ed. Edit. Limusa, México, 2005.

Diez, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo.* Tomo I. 2da. Ed. Edit. Plus Ultra. Argentina. 1980.

Dromi, Roberto. *Tratado de derecho administrativo.* Tomo II. Ed. de Argentina. Argentina. 1998.

Evans de La Cuadra, Enrique. *Los Derechos Constitucionales.* Tomo II. Edit. Jurídica de Chile. Chile. 1986.

Fernández Marín Fernando, et. al. *Derecho comunitario y procedimiento tributario.* Edit. Atelier. España. 2010.

Fernández Montalvo, Rafael. *Principios sustantivos de la potestad sancionadora de la administración.* Cuadernos de Derecho Judicial. Núm. XIII España. 1994.

Gallardo Miguel Ángel. *Constituciones Federales de Centroamérica y Constituciones Políticas de El Salvador.* Edit. Tipografía La Unión. 1945.

García Enterria, Eduardo y Tomas, Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo.* Vol. II. 10ma. Ed. Edit. Civitas. España. 2006.

Gazaini, Oswaldo Alfredo. *Derecho procesal Constitucional: El debido proceso.* Edit. Rubinzal Culzoni. Argentina. 2004.

Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho disciplinario.* 5ta. Ed. Edit. Universidad Externado. Colombia. 2011.

Hoyos, Arturo. *Debido proceso.* Edit. Temis S. A, Colombia. 1996.

Jalvo, Belén Marina. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos.* 3ra. Ed. Edit. Lex Nova. España.

Jiménez Meza Manrique. *Derecho Constitucional y Administrativo.* 3ra. Ed. Ampliada y mejorada. Edit. Jurídica Continental. Costa Rica. 2005.

Juan Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil.* 3ra. Ed. Edit. Roque Depalmal. Argentina. 1958.

Luciano Parejo Alfonso, A. Jiménez Blanco y I. Ortega Álvarez. *Manual de Derecho Administrativo.* 3ra. Ed. Edit. Ariel Derecho. España. 1994.

Maggiore, Giuseppe. *Derecho Penal.* Edit. Temis. Colombia. 1965.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo, Primer Curso,* 2da. Ed. Colección de Textos Jurídicos. Edit. Harla, México. 1991.

Martínez Ventura, Jaime. *La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos, un proyecto internacional de investigación, La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: caso de El Salvador.* Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda. Colombia.

Mattes Heinz y Mattes Herta. *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado.* España. 1979.

Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo.* Edit. Cuscatleca. El Salvador. 2014.

Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador.* 2da. Ed. Edit. Tecnos,

España. 1994.

Parejo Alfonso, Luciano, Antonio, Jiménez Blanco, Ortega Álvarez, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. II. 5ta. Ed. Edit. Ariel. España. 1998.

Politoff, Lifschitz, Sergio, Jean Pierre Matus A, María Cecilia Ramírez G. *Lecciones de derecho penal chileno, parte general*. 2da. Ed. Edit. Jurídica de Chile. 2003.

Saldaña Magalles, Alejandro A. *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales*. 2da. Ed. Edit. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. II Curso*. 22va. Ed. Edit. Porrúa. México. 2003.

Torré, Abelardo. *Introducción al Derecho*. 15ta. Ed. Edit. Lexis Nexis Abeledo-Perrot. Argentina. 2006.

Younes Moreno, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. 6ta. Ed. Edit. Temis. Bogotá. 1997.

TESIS

Arévalo Clemente Manuel de Jesús, Carlos Núñez Rivas y Benito Antonio, Lara Fernández. “Incidencias del procedimiento abreviado en la garantía del juicio previo contemplado en la Constitución”. Tesis de grado. para Obtener el título Licenciado en ciencias Jurídicas. Universidad Nacional. El Salvador. 1999.

Arteaga Zepeda Gabriel de Jesús, Rosa Elisa, Ortiz Moreno. “El respeto a la garantía del debido proceso en la aplicación de la Ley de Protección de víctimas y testigos”. Tesis de grado. Para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad de El Salvador. El Salvador. 2010.

Flores Cubias Blanca Lidia, Ana Maritza Mármol Rodríguez. “El principio constitucional del presunción de inocencia en materia penal”. Tesis de grado. Para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad de El Salvador. 1997.

Mejía Alvarado Cecilia Eugenia, José Roberto Juárez Villalobos. “Los derechos humanos en el procedimiento civil a la luz del debido proceso legal”, Tesis de grado. Para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad de El Salvador. 1994.

Ramírez Jaramillo Andrés David. “El agente encubierto frente a los derechos fundamentales a la intimidad y a la no autoincriminación.” Tesis de Grado. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho. Colombia. 2010

Valles Godoy Patricia Carolina. “Violación del debido proceso y sus efectos en el proceso civil venezolano”. Dirección General de los Estudios de Postgrado. Área de derecho. Especialidad en Derecho Procesal. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, 2012.

LEGISLACION

Constitución de la Republica de El Salvador. D.C. No. 38 del 15 de diciembre de 1983. D.O. No. 234. Tomo 281 del 16 de diciembre de 1983.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. “Pacto De San José Costa Rica”. San José, Costa Rica. 22 de noviembre de 1969. Vigencia 18 de julio de 1978. Ratificada Acuerdo No. 405. 14 de junio de 1969.

Habeas Corpus. Acta para completar las libertades de los súbditos y evitar las deportaciones a ultramar. Inglaterra. 1679. <http://old.dipublico.org/tratados/62.html>

Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita. D.C. No. 534 del 7 de noviembre de 2013. D.O. 233. Tomo 401 del 28 de noviembre de 2013.

Ley de la Carrera Policial. D.L. No. 773 del 18 de julio de 1996. D.O. No. 144. Tomo 332 del 7 de Agosto de 1996.

Ley Disciplinaria Policial. D.L. No.518 del 20 de diciembre de 1997. D.O. No.10. Tomo 378 del 16 de enero de 2008.

Ley General de Policía y sus Reglamentos Conexos. Edit. Digital Imprenta Nacional. San José Costa Rica. 2012. https://issuu.com/imprentanacional/docs/ley_general_de_policia.

Ley Orgánica de la Inspectoría de Seguridad Pública. D.L. No. 815 del 2 de octubre de 2014. D.O. No. 202. Tomo 405 del 30 de octubre de 2014.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. D.L. No.653 6 de diciembre de 2001. D.O. No. 240. Tomo 353 del 19 de diciembre de 2001.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D.L. No.775 18

de diciembre de 2008. D.O. No. 241. Tomo 381 del 22 de diciembre de 2008.

Nov. Conf. Internacional Americana. “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. Bogotá. Colombia. 1948.

Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. D.E. No. 4 del 27 de enero de 1995. D.O. No. 19. Tomo 326 del 27 de enero de 1995.

Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo Número 420-2003 del 18 de julio de 2003. Publicado en el Diario de Centro América Número 19 Tomo CCLXXII del 28 de julio de 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica de La Policía Nacional Civil de El Salvador. D.E. No. 82 del 25 de septiembre de 2002.

JURISPRUDENCIA

Líneas y Criterios Jurisprudenciales. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2007.

Sentencia Administrativa. Referencia: 175-A-2000. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2002.

Sentencia Administrativa. Referencia: 306-A-2004. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2008.

Sentencia Administrativa. Referencia: 78-2006. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2009.

Sentencia Administrativa. Referencia: 269-2006. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2009.

Sentencia Administrativa. Referencia: 89-2006. El Salvador Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2011.

Sentencia Administrativa. Referencia: 142-2011. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2014.

Sentencia Administrativa. Referencia: 336-2009. El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2013.

Sentencia de Amparo. Referencia: 6-S-1993. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 1994.

Sentencia de Amparo. Referencia: 270-2000. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2000.

Sentencia Amparo. Referencia: 330-2000. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2000.

Sentencia de Amparo. Referencia: 580-98. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2001.

Sentencia de Amparo. Referencia: 183-2000. El Salvador Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2002.

Sentencia de Amparo. Referencia: 533-2011. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2012.

Sentencia de Habeas Corpus. Referencia: 1-2010R. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2010.

Sentencia Inconstitucionalidad. Referencia: 100-P-2001. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2005.

Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia: 102-2007. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2009.

Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia: 18-2008. El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2013.

REVISTAS

Ávila Herrera José. “Derecho al debido proceso: algunas cuestiones sobre su dogmática a propósito de la reforma constitucional”. 1ra. Parte. *Derecho VOX JURIS* 12. Ed Especial. 2004. http://www.derecho.usmp.edu.pe/chiclayo/vox_juris_12_1.pdf.

Benavides Monterrosa, Louis Alain. “El debido proceso en la jurisprudencia constitucional”. <http://www.jurisprudencia.gob.sv>

Bustamante Alarcón, Reynaldo. “Estado de Derecho, constitución y debido proceso. Algunos comentarios a propósito de la reforma constitucional”, *Justicia Viva*. n. 14. Perú. 2002.

Danos Ordoñez. Jorge E. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. *IUS ET Veritas*. n. 10.

De la Plaza Manuel. “Derecho Procesal Civil Español”. *Derecho Privado*. Tomo I. 3ra. Ed. Editorial, España. 1951.

Hurtado Castrillón Luisa Fernanda. “El debido proceso como garantía constitucional en el Estado Social de derecho” *Investigaciones Memorias*. Colombia. Universidad Cooperativa. 2008

Machado Jorge. “El debido proceso penal”. *Apuntes jurídicos*. La Paz. Bolivia. 2010. <http://ermoquisbert.tripod.com/pdfs/debido-proceso.pdf>

Nieto, Alejandro. “Problemas capitales del Derecho Disciplinario”. *Administración Pública*. n. 63. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1970, [file:///C:/Users/pc%20hp/Downloads/Dialnet-ProblemasCapitalesDelDerecho Disciplinario-2111728.pdf](file:///C:/Users/pc%20hp/Downloads/Dialnet-ProblemasCapitalesDelDerechoDisciplinario-2111728.pdf).

Pertile, Félix Alberto. “El sumario Administrativo”. *Advocatus*. Argentina 2005 <http://felixalbertopertile.com/desc/EISumarioAdministrativo.pdf>.

Ramírez Torrado, María Lourdes. “Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración”. *Derecho*. n. 028. Universidad del Norte. Barranquilla. Colombia. 2007.

Rosa María Liarte Alcaine “La monarquía inglesa en el siglo XIII. Juan Sin Tierra y la Carta Magna”. *Claseshistoria*. n. 124. 2010. <http://www.claseshistoria.com/revista/2010/articulos/liarte-monarquia-inglesa.html>

Roucco, Graciela. “El principio del debido proceso en vía administrativa”, *Dereitos Fundamentais e Democracia, Curitiba*. Vol.13. n.13. Rio de Janeiro. 2013. <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/4>

08/317.

PONENCIA.

Santiago Benjamín Carrasco, Jerónimo Javier Motta y Leonardo Pablo Portolano, “El Debido Proceso Adjetivo y Sustantivo”. Argentina. Ponencia Estudiantes UBA). http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/carrasco_motta_portolano.pdf

Portocarrero Quispe Jorge Alexander, Ponencia. “El derecho al debido proceso en el sistema interamericano sobre derechos humanos”. Perú. Ponencia. Universidad Nacional de San Marcos. 2005.

DICCIONARIO.

Diccionario de La Lengua Española. 23ra. Ed. Edición del tricentenario en línea, Madrid, España, 2014.