

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2010
PLAN DE ESTUDIO 1993



Universidad de El Salvador

Hacia la libertad por la cultura

LA POTESTAD SANCIONADORA CON LA APLICACIÓN DE LA LEY
DISCIPLINARIA POLICIAL.

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS.

PRESENTAN:

EDWIN ENRIQUE RODRÍGUEZ PÉREZ
JOSÉ ENRIQUE GÓMEZ RODRÍGUEZ
MARIO ROBERTO MADRID ORDÓÑEZ

LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2010

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ

RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL PÉREZ RAMOS

VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO ÓSCAR NOÉ NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHÁVEZ

SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMÉNEZ

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES

DECANO

MÁSTER ÓSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

SECRETARIO

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO

DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIADO JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS

CON TODO MI AMOR: Doy gracias a Dios por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio, pero sobre todo por haberme dado fuerzas para llegar a esta etapa de mi vida, por concederme la inmensa satisfacción de poder terminar mis estudios universitarios y por todas sus bendiciones.

A MI HIJO: Edwin Fernando Rodríguez López, quien representa la felicidad de mis días y la razón de mis deseos de superación.

A JOSÉ RODOLFO SANTOS MIRA: Por haberme motivado a estudiar y porque estoy seguro de que sin su valiosa amistad, sus consejos y el apoyo que me brinda, éste trabajo no existiera.

A MIS PADRES: Por todo su apoyo, por sus constantes oraciones y por su confianza en la realización de mis sueños.

A MIS HERMANAS: Mayra, Rosmeri y Karla, a fin de que formen su futuro por medio del estudio y la dedicación al saber.

A DORA MIRNA CRUZ SANTOS, por el apoyo y el amor que me da y por ser una persona maravillosa que ha cambiado mi existencia.

A MIS AMIGOS: Alicia Meléndez, Karen Vargas, Ronin Serrano y Mario Madrid, por todo el apoyo recibido a lo largo de esta carrera y por ser unos amigos increíbles con quienes he compartido muchos momentos que siempre llevare en mi corazón.

A MI AMIGA: Ángela Tobar, por toda su ayuda, por ser una persona con la que puedo contar siempre, por el cariño que me brinda y los ánimos que me da.

Al Licenciado Jesús Ernesto Peña, por aceptar ser nuestro asesor de tesis, sus consejos, paciencia y tiempo dedicado.

Mención especial merece mi querida y amiga Gloria, mi familia y todos aquellos que siempre creyeron en mí...

Edwin Enrique Rodríguez Pérez.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios todo poderoso y a San Juan Bosco, por permitirme culminar esta meta profesional, por darme la paciencia para superar todos los obstáculos y la sabiduría para llegar a lograrlo.

Agradezco a mi madre, por darme lo más preciado el don de la vida, por tu amor, por brindarme todo tu apoyo de manera incondicional en los momentos más difíciles, mil gracias por ser mi madre y por que este sueño logrado, que sin lugar a dudas es tuyo también.

Agradezco a mi esposa Valentina Raquel, por ser mi amiga y compañera, por el amor, la paciencia, el apoyo y tolerancia brindada a lo largo de toda la carrera, infinitas gracias por todo el esfuerzo y sacrificio que realizaste, para que pudiera culminar esta meta profesional

Agradezco a mis tíos, Rafael y Ana María, por ser la piedra angular y fundamental a lo largo de todos mis estudios y de mi vida personal, infinitas gracias por todo su apoyo y el cariño brindado en los momentos que mas necesite.

Agradezco, a mis hermanos, primos, tíos y especialmente a Tío Oscar, por ser siempre mi amigo, por brindarme su confianza y sobre todo, por su apoyo y palabras de motivación para volver a reiniciar mis estudios.

Agradezco a mis compañeros de tesis, Edwin y Mario, por toda su dedicación y sacrificio, en la realización de esta investigación, gracias por toda su comprensión y paciencia hacia mi persona, y por llegar a tener un acuerdo mutuo, en las decisiones tomadas, durante todo el proceso.

Agradezco al Lic. Jesús Ernesto Peña, por haber sido, mi maestro de cátedra, por brindarnos toda su calidad profesional, dedicación y asesoramiento, para llegar a culminar esta investigación.

José Enrique Gómez Rodríguez

AGRADECIMIENTOS

A JESUCRISTO TODO PODEROSO: Por darme la bendición de realizar mis estudios, fuerza cuando lo he necesitado y sabiduría para guiarme en sus caminos.

A MI PADRE: Que en vida hizo todo lo posible para animarme y apoyarme en seguir estudiando.

A MI MADRE: Por el apoyo que me ha brindado, haciéndome más fácil la solución de las dificultades que se me han presentado.

A MI ABUELA: Por la compañía y el apoyo que nos ha dado a nuestra familia, cuando más lo necesitábamos.

A YOLANDA CAMPOS Y GABRIEL OSWALDO: Por los momentos felices y el apoyo para seguir adelante.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS: Por la comprensión y esfuerzo que han empeñado para la realización de este trabajo.

Al director del seminario de graduación Licenciado Jesús Ernesto Peña Martínez, por la disponibilidad y confianza que nos ha brindado en el presente trabajo.

Mario Roberto Madrid Ordóñez.

INDICE

INTRODUCCION.....	i
CAPÍTULO I.....	1
PLANTEAMIENTO, FORMULACION Y DELIMITACION DEL PROBLEMA... 1	1
1.1. Ubicación del problema en su contexto socio-histórico.	1
1.2. Identificación de la situación problemática.....	5
1.3. Enunciado o formulación del problema.....	8
1.4. Delimitación espacial y temporal de la investigación.	8
1.4.1. Delimitación espacial.....	9
1.4.2. Delimitación temporal.....	9
1.5. Justificación de la investigación.....	9
1.6. Formulación de objetivos de investigación.....	11
1.6.1. Objetivo general.....	11
1.6.2. Objetivos específicos.....	11
1.7. Sistema de hipótesis y operacionalización.....	12
1.7.1. Hipótesis general.....	12
1.7.2. Hipótesis específicas.....	12
1.8. Métodos, Técnicas e Instrumentos a utilizar.....	13
1.8.1. Nivel y tipo de investigación.....	13
1.8.2. Población, muestra y unidades de observación.....	13
1.8.3. Métodos, Técnicas e Instrumentos a utilizar.....	14
CAPÍTULO II.....	15
2.1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 15	15
2.2. Naturaleza.....	16
2.3. Generalidades de la potestad sancionadora.....	17
2.4. Existen dos clases de potestades sancionadoras administrativas:.....	19
2.5. Características.....	19
2.6. Principios generales de la potestad sancionadora.....	21
2.6.1. Principio de legalidad.....	21
2.6.2. Principio de tipicidad.....	24
2.6.3. Principio de proporcionalidad.....	26
2.6.4. Principio de culpabilidad o responsabilidad.....	27
2.6.5. Principio de non bis in idem.....	29
2.6.6. Principio de irretroactividad.....	30
2.6.7. Principio de prescripción de las infracciones y sanciones.....	31
CAPÍTULO III.....	33
LA POLICÍA NACIONAL CIVIL COMO ENTE EJECUTOR DE LA SEGURIDAD PUBLICA.....	33
3.1. La Policía Nacional Civil.....	33
3. 2. Situación actual de la Policía Nacional Civil.....	33

3.3. Principios rectores de la Policía Nacional Civil.	35
3.4. Principios organizativos de la Policía Nacional Civil.	39
3.5. Proceso de admisión de los miembros del personal policial.	42
3.5.1. La formación policial.	45
3.5.2. La nueva doctrina policial.	48
3.6. Deberes y derechos.	51
3.6.1. Los deberes del personal policial.	51
3.6.2. Los derechos del personal policial.	52
3.7. Personal que integra en la actualidad la institución policial.	53
3.7.1. Plantilla de personal policial actual.	54
3.7.2. Distribución del personal policial por región, delegación y sexo.	55
3.7.3. Plantilla de Personal Administrativo.	57
3.7.4. Plantilla de Personal Administrativo Actual.	57
3.7.5. Ubicación física del personal administrativo.	58
3.7.6. Crecimiento del personal policial en el periodo 2008 a Junio 2010.	59
3.7.7. Ingreso de personal la ANSP.	61
3.7.8. Jefaturas en unidades centrales.	61
3.8. Organización de la Policía Nacional Civil despliegue territorial.	62
CAPÍTULO IV.	63
CONSIDERACIONES A LA LEY DISCIPLINARIA POLICIAL.	63
4.1. Objetivo de la ley.	63
4.2. Definición de palabras en la ley.	65
4.3. Clasificación de las infracciones o faltas contenidas en la Ley Disciplinaria Policial.	68
4.4. Clasificación de las sanciones ante el incumplimiento del régimen disciplinario.	74
4.5 Tribunal disciplinario.	82
4.6. Tribunal de Apelaciones.	83
4.7. Inspectoría General.	84
4.8. Unidad de investigación disciplinaria y sus secciones.	84
4.9. Unidad de asuntos internos.	85
4.10. Instructores.	86
4.11. Procedimiento disciplinario.	87
4.12. Procedimiento por falta graves y muy graves.	89
4.13. Otros instrumentos legales.	93
4.13.1. Ley de Policía.	93
4.13.2. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.	93
4.13.3. Ley de la Carrera Policial.	94
4.13.4. Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.	94
CAPÍTULO V.	96
SISTEMAS DE CONTROL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.	96

5.1. Control de la legalidad.	97
5.2. Instrumentos legales.	101
5.3. Los entes con competencia sancionadora.	102
5.3.1. Los Jefes de Servicio.	102
5.3.2. Los Tribunales Disciplinarios.	104
5.4. Los órganos de fiscalización interna.	106
5.4.1. La Inspectoría General de la PNC.	106
5.4.1.1. La unidad de asuntos internos.	108
5.4.1.2. La unidad de control.	111
5.4.1.3. Unidad de derechos humanos.	113
5.4.1.4. La unidad de investigación disciplinaria.	117
5.4.2. Auditoría interna.	119
5.4.2.1. Consejo de ética policial.	119
CAPÍTULO VI.	123
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	123
6.1. Conclusiones.	123
6.2. Recomendaciones.	132
BIBLIOGRAFÍA.	134
ANEXOS.	138

INTRODUCCION.

En nuestro país los acuerdos de paz señalaron el modelo para la creación de una policía profesional y respetuosa de la ley que fuera para la población fuente de confianza y no de temor y por lo tanto contribuyera a la consolidación de la paz y de la democracia. Diecisiete años después de su creación es necesario revisar a la luz de la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, si la misma cumple con los fines para el cual fue creada.

Esta reflexión y análisis nos parece importante dado que al hablar de seguridad pública en El Salvador, nos referimos a una de las exigencias más importantes de la sociedad actual, por el imparable aumento de criminalidad en nuestro país, por lo que nos situamos en un escenario donde el tema de la conducta policial tanto dentro de la institución, como con la ciudadanía, ha cobrado especial notoriedad pública por la implicación de los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, en hechos delictivos y delincuencia común.

Por lo anterior sobrevinieron reformas y derogaciones a las leyes y reglamentos disciplinarios en materia de Seguridad Pública, siendo la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, parcialmente derogada en el capítulo VI y el Art. 61 de la Ley de la Carrera Policial, el veinte de diciembre del año dos mil siete, lo que permitió la creación de la Ley Disciplinaria Policial, estableciendo un nuevo régimen disciplinario en el interior de la institución policial, con el objeto de cumplir los fines y funciones constitucionalmente encomendadas a la Policía Nacional Civil.

Por consiguiente, la finalidad de investigar, sancionar y castigar al personal involucrado en faltas graves e incluso, en hechos delictivos, es una tarea no sólo legítima sino necesaria e indispensable para el gobierno y la sociedad, pero tales fines no justifican una tipificación y aplicación de manera arbitraria de sanciones y procedimientos que atentan contra los derechos humanos de los miembros y personal de la Institución Policial, de sus garantías constitucionales, y de los principios tanto del derecho administrativo como del derecho penal, pues este tipo de medios únicamente obstaculizan el funcionamiento institucional de la Policía Nacional Civil dentro de la naturaleza democrática que definieron los Acuerdos de Paz y que consagra la Constitución de la República.

Según la Constitución, los policías no pueden sindicalizarse, hacer huelgas ni presentar peticiones colectivas, es decir, no pueden agruparse para exigir sus derechos. Solo reclaman a través de sus familiares o cuando pasan a retiro, en nuestro país aparecen en el padrón electoral del Tribunal Supremo Electoral, pero a la mayoría se le ha prohibido emitir el sufragio.

Por otra parte, la afectación de los derechos humanos, especialmente laborales que victimizan a miembros de la policía, se convierten muchas veces en factor que potencia condiciones para que la PNC tienda a convertirse en un cuerpo autoritario y de decisiones verticales alejándose del espíritu de creación.

En el primer capítulo se explica brevemente el planteamiento del problema y el manejo metodológico de la investigación; realizando un estudio sobre la **“LA POTESTAD SANCIONADORA CON LA APLICACIÓN DE LA LEY DISCIPLINARIA POLICIAL”** basándonos a partir de la entrada en

vigencia de la ley antes mencionada, justificándose de esta forma que en la actualidad esta ley en relación al régimen disciplinario policial es un tema nuevo y novedoso y oportuno de estudiar dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

En el capítulo II, se desarrolla la potestad sancionadora de la administración pública, haciendo un breve análisis de su significado, naturaleza y que principios deben formarla, para luego centrarnos en verificar que la misma, aplique el régimen disciplinario a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, respetando principios de derecho administrativos y derechos humanos de los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, y hacer conciencia de la importancia e implicaciones que conlleva un estricto respeto de los principios que rigen la administración pública y derechos humanos.

El capítulo III, incluye un análisis sobre la situación actual de la Policía Nacional Civil, analizándose a partir del proceso de admisión de los miembros del personal policial, la formación profesional y técnica que recibe el personal que integra en la actualidad la institución y como esta distribuido el personal para garantizar la seguridad, el orden, la tranquilidad, prevenir y reprimir el delito con estricto apego a los derechos humanos.

En el capítulo IV, se hace un breve análisis al régimen disciplinario, verificando que los procedimientos sean coherentes entre sí, con los principios constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos y cual es el rol que desempeñan las autoridades encargadas de imponer sanciones.

En el capítulo V, se explica el sistema de control que ejerce la administración pública y conocer cuales son los diversos mecanismos de control, sobre todo porque ya que “el peligro del abuso o el poder de ejercer violencia sobre la gente siempre esta presente en instituciones que manejan armas y cuerpos especiales.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y sugerencias para mejorar la institución policial, en función de la consolidación de su papel como garante del respeto a los derechos humanos. Tomando en cuenta que los hombres y mujeres integrantes de una institución policial, quienes a la vez que tienen el mandato de velar por la seguridad y el orden público, también son sujetos de derechos, en su calidad de personas humanas y funcionarios o empelados del Estado.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO, FORMULACION Y DELIMITACION DEL PROBLEMA.

1.1. Ubicación del problema en su contexto socio-histórico.

Para formarse un marco general de lo que es la Policía Nacional Civil, es necesario remontarse a sus orígenes y delimitar, sus funciones, límites y su ordenamiento jurídico. Así hacemos una breve referencia al nacimiento y desarrollo de la policía desde que El Salvador era parte de las provincias unidas de Centro América, ya que fue el 29 de abril de 1825, que se promulgó la primera Ley de Policía conocida con el nombre de Ordenanza Gubernativa, su objeto era prevenir la perpetración de los delitos contra los particulares y contra el orden público, cuya aplicación estaba dirigida a los ebrios, vagos, holgazanes y en general a los que no tenían oficio ni modo honesto de vivir.

Posteriormente en 1841 al decretarse a El Salvador como Estado libre, soberano e independiente se crearon los primeros ejércitos, éstos nacen con la finalidad de defender al Estado y sustituir al ejército colonial, luego el 6 de julio de 1867 se crea el primer cuerpo policial llamado Guardia Civil, sustituida el 12 de febrero de 1883 por la Policía Reformada, teniendo como finalidad mantener el orden público y hacer respetar las normas de salubridad y buenas costumbres en el ámbito urbano de la capital San Salvador.¹

El 12 de Mayo de 1886 se decretó el reglamento de policía el cual vino a ampliar la finalidad de la ordenanza gubernativa, ya que el primer artículo recordaba a las autoridades encargadas de aplicar la ordenanza de su

¹Martínez Ventura, Jaime. La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano. 1ª Edición, San Salvador, 2002. Pág. 8.

ejecución en todos los lugares. En general se desarrollaban las funciones que se indicaban a las autoridades civiles y las prohibiciones para los juegos de azar y de que las personas anduvieran en estado de embriaguez; asimismo se establecieron las bases para crear las policías urbanas en los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate y Santa Ana.²

En 1912, las policías urbanas fueron unificadas y se creó la Policía Nacional dirigida por un capitán de la Guardia Civil Española, quien estableció una academia de policía y al mismo tiempo, otro oficial español se encargó de constituir el Cuerpo de Seguridad Central de la República, como prototipo de las policías políticas; luego el mismo año las policías rurales fueron trasladadas a la Guardia Nacional, para hacer cumplir las normas que prohibían la organización sindical de los trabajadores.

En 1933 se creó la Policía de Hacienda para controlar el movimiento a través de fronteras y combatir los delitos fiscales, en especial el contrabando³. Posteriormente se crearon otros dos cuerpos policiales menores: la Policía de Aduanas y la Policía de Inmigración, la primera encargada de garantizar el pago de los impuestos del comercio exterior y la segunda se encargaba de controlar la entrada y salida de personas del país; ambos cuerpos policiales fueron incorporados a la policía de Hacienda.

El último cuerpo policial, lo mismo que la Policía Nacional y la Guardia Nacional, llamados Cuerpos de Seguridad Pública o CUSEP, formaron parte de un sistema de seguridad inter militarizado que desde los primeros años de

² Browning, David. El Salvador, la tierra y el hombre, 1ª Edición, San Salvador, Ministerio de Educación. Dirección de Publicaciones, 1975. Pág. 355-357.

³ Costa, Gino, La Policía Nacional Civil de El Salvador. 1ª edición, San Salvador, 1990-1997, UCA editores, 1999. Pág. 31.

la década del sesenta se convirtió en lo que Gino Costa⁴ denomina “El Sistema de Seguridad Contrainsurgente, Tributario de la llamada “Doctrina la Seguridad Nacional”, cuya esencial característica era el control y represión de los “enemigos internos”, es decir, toda persona disidente con el régimen político dominante.

Antes y durante el conflicto armado que vivió El Salvador, estos cuerpos policiales tuvieron una destacada participación en la lucha contrainsurgente que reprimía a integrantes de las fuerzas revolucionarias armadas y a cualquier persona identificada como enemigo interno. La Comisión de la Verdad recibió e investigó más de 22,000 denuncias de violaciones los derechos humanos, ocurridas entre enero de 1980 y julio de 1991 de las cuales el 60% fueron atribuidas a la Fuerza Armada, el 25% a los Cuerpos de Seguridad y el 10% a los escuadrones de la muerte y a las fuerzas insurgentes.⁵

De acuerdo a las disposiciones procesales penales que rigieron durante la existencia de dichos cuerpos policiales, éstos eran definidos como “Órganos Auxiliares de la Administración de Justicia”, que en teoría debían estar limitados a realizar tareas de investigación en la fase preparatoria bajo la supervisión de los jueces, pero en la práctica eran un poder real en la persecución de los delitos tanto por el monopolio de investigación criminal que estaba en sus manos como por la amplia capacidad de discrecionalidad para decidir qué conductas perseguir y cómo perseguir, incluyendo el uso de la fuerza física y la acción como método generalizado para la obtención de confesiones extrajudiciales.

⁴Ibídem. Pág. 38-60.

⁵ Comisión de la Verdad. De la Locura a la Esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad, Revista ECA, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, marzo 1993, No. 533, año XLVIII.

Luego como parte del proceso de negociación que puso fin al conflicto armado, se decidió la supresión de las policías anteriores. Los primeros cuerpos de seguridad en ser disueltos fueron la Guardia Nacional, Policía de Hacienda y Policía Nacional. ⁶La disolución de la Policía Nacional se hizo gradualmente conforme se preparaba la Policía Nacional Civil, y al crearse ésta, es el único cuerpo policial armado encargado exclusivamente de las funciones de policía rural y urbana, lo cual quedó plasmado como capítulo segundo del Acuerdo de Chapultepec, suscrito el 16 de enero de 1992 que en lo esencial dice: “La Policía Nacional Civil⁷ será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.”

Conforme a esa nueva doctrina, la misión de la Policía Nacional Civil fue: garantizar los derechos y libertades de las personas, combatir la delincuencia, mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad en el campo y en la ciudad, con naturaleza civil; sin embargo, ésta no ha logrado consolidarse debido a que desde su creación, se ha permitido la existencia de una fuerte tendencia a la militarización, por las estructuras, usos y costumbres militares y por la permanente ocupación del ejército en operaciones de vigilancia conjunta con otros de la Policía Nacional Civil, especialmente en la zona rural.⁸

Posteriormente con el compromiso que adquiere el gobierno en los Acuerdos de Paz del dieciséis de enero de 1992 de promover reformas a la Constitución, se establece la existencia de la Policía Nacional Civil en los

⁶Zacarías Ortez, Eladio. Estudios Sociales y Cívica I. 1ª edición, 1999, San Salvador. Pág.110.

⁷ En adelante podrá denominarse la PNC o la Policía.

⁸ V. Martínez Ventura Jaime, Amaya Cobar, Edgardo y otros. Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997, FESPAD. Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES, San Salvador, 1998, Pág. 16 y 17.

Arts. 159 incisos 2 y 3 y 168 ordinales 17 y 19 de la Constitución de la República⁹ sentando con esto las bases para la creación de Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de 1992¹⁰.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en su Art. 1 establece la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador como una institución de Derecho Público con personalidad jurídica, con el fin de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y la libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos; así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de los delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.

1.2. Identificación de la situación problemática.

La seguridad pública en El Salvador es una de las exigencias más importantes de la sociedad actual, por el imparable aumento de criminalidad, por lo que el tema de la conducta policial dentro de la institución, como con la ciudadanía, ha cobrado especial notoriedad pública, por la implicación de miembros y personal¹¹ de la Policía Nacional Civil en hechos delictivos y delincuencia común. La opinión pública y la cobertura de los medios de comunicación, llevaron en el año dos mil a las autoridades del Gobierno a impulsar un proceso denominado depuración del personal policial, con el

⁹ Decreto Legislativo 152, de 30 de enero de 1992, Diario Oficial 19, Tomo 314, & la misma fecha.

¹⁰ Decreto Legislativo 269, de 25 de junio de 1992, Diario Oficial 144, Tomo 316 de 10 de agosto de 1992.

¹¹ Siempre que en el presente trabajo se mencione miembros de la Policía Nacional Civil, se entenderá que se alude a los agentes o personal operativo y cuando se haga alusión al personal se entenderá que nos referimos al personal administrativo, técnico o de servicio de la Institución Policial. Ley Disciplinaria Policial. Decreto Legislativo No. 518. Art. 1.

objeto de retirar de la institución a los miembros con faltas graves, especialmente aquellos que estuviesen involucrados en hechos delictivos.

Por lo anterior sobrevinieron reformas a los reglamentos disciplinarios, se ampliaron las facultades sancionatorias de los jefes de la Policía y se aprobó un decreto legislativo especial de depuración, el cual definió un régimen temporal de “remoción de miembros y personal de la Policía que incurrieren en conductas irregulares.”¹² El régimen afectó a más de 1500 policías depurados. Desde sus inicios, el proceso de depuración fue cuestionado como vulnerador de las garantías mínimas del debido proceso, también se cuestionó la amplia discrecionalidad que el proceso otorgaba al Director de la PNC, en cuanto a la selección de los policías que serían removidos así como la poca transparencia.

El 20 de diciembre de 2007, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley Disciplinaria Policial”, estableciendo un nuevo régimen disciplinario en el interior de la institución policial, con el objeto de cumplir los fines y funciones constitucionalmente encomendadas a la PNC.

Ante la inseguridad ciudadana y los constantes señalamientos sobre la participación de miembros y personal policial en hechos delictivos, el interés público exige sancionar a todos aquellos elementos que se les compruebe que irrespetan el régimen disciplinario e incumplen los deberes policiales, pero tal exigencia debe enmarcarse en el orden constitucional con respeto pleno de los derechos fundamentales y de las garantías procesales en el debido proceso, contempladas en los artículos 14 del Pacto Internacional de

¹² Decreto Legislativo 101, del 23 de agosto 2000, Diario Oficial 161, Tomo 348 del mismo año.

Derechos Civiles y Políticos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros textos de la normativa internacional referidas a la materia.

Sin embargo, en la Ley Disciplinaria Policial se establecen disposiciones en contravención a la norma primaria, por ausencia de principios del derecho administrativo, lo que genera consecuencias negativas como: imposición de sanciones de manera arbitraria por falta de idoneidad de los órganos encargados de la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, atentatorias contra los derechos a la estabilidad laboral, la presunción de inocencia y otros derechos y garantías fundamentales del personal y miembros de la PNC.

Entonces, para buscar la reducción de la criminalidad por la vía de las reformas legales en materia de seguridad pública, es necesario mantener las condiciones disciplinarias dentro de la institución policial, pero no podemos perder de vista que toda ley debe cumplir con al menos las garantías mínimas del debido proceso, adecuarse a la legislación internacional de los derechos humanos y principios del derecho administrativo sancionador.

Por consiguiente, la finalidad de investigar, sancionar y separar de la institución al personal involucrado en graves faltas e incluso, por hechos delictivos, es una tarea no sólo legítima, sino necesaria e indispensable, pero tales fines no justifican una tipificación de sanciones y aplicación de procedimientos que atentan contra los derechos humanos de los miembros y personal de la institución, pues este tipo de medios únicamente obstaculizan el funcionamiento institucional de la Policía Nacional Civil dentro de la

naturaleza democrática que definieron los Acuerdos de Paz y que consagra la Constitución de la República.¹³

Por otra parte existe una concentración de poder, ya que la estructura y organización de la Policía Nacional Civil que se abrevia “PNC”, es de naturaleza jerárquica, bajo la conducción del Presidente de la República; el mando ordinario de la misma lo ejerce el Director General, que es su máxima autoridad administrativa,¹⁴ pero además al director de dicha institución se le otorga la potestad de nombrar a los miembros integrantes del Tribunal Disciplinario, tales circunstancias llevan a miembros y personal de la institución a ser juzgados por personas que carecen de imparcialidad e independencia, pues se encuentran supeditados a las órdenes del Director, lo que constituye otro peligro para la seguridad ciudadana, ya que queda a decisión del Director investigar o no las faltas cometidas por los subalternos.

1.3. Enunciado o formulación del problema.

Por todo lo anterior se enuncia el problema de la siguiente manera:
¿En qué medida la potestad sancionadora de la administración pública cumple con la aplicación del régimen disciplinario a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil con la entrada en vigencia de la Ley Disciplinaria Policial?

1.4. Delimitación espacial y temporal de la investigación.

Es necesario delimitar la investigación que habrá de realizarse, y sintetizar si realmente mediante la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial,

¹³ Los Acuerdos de Paz que dieron vida a la Institución Policial, establecieron como parte de su régimen legal, naturaleza civil y democrática, el respeto a los derechos humanos de los miembros de la institución. Acuerdos de Paz de Chapultepec, Capítulo II Policía Nacional Civil, 4. Personal de la PNC, B, Régimen Legal.

¹⁴ Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Art. 6. Decreto Legislativo No 653.

la administración pública está cumpliendo con la potestad de sancionar a los miembros y al personal de la Policía Nacional Civil que cometen faltas dentro de la institución y si este régimen disciplinario, violenta derechos y principios de derecho administrativo y del debido proceso.

Para efectos de alcanzar los objetivos propuestos y por motivos de tiempo y recursos, es necesario delimitarlos espacial, temporal, conceptual y jurídicamente.

1.4.1. Delimitación espacial.

El espacio geográfico en el cual se va a realizar la investigación es la Región Metropolitana del departamento de San Salvador, por ser éste el departamento con más miembros administrativos y personal policial que comprende las delegaciones policiales de los municipios: Soyapango, San Salvador, San Marcos, Mejicanos, Apopa y Ciudad Delgado, y por ser el lugar en donde más se reportan casos constitutivos de faltas disciplinarias por parte de los agentes y personal administrativo de la institución policial.

1.4.2. Delimitación temporal.

Se toma como marco temporal desde la fecha en que la Ley Disciplinaria Policial entró en vigencia, es decir, a partir del día veinticinco de enero del año dos mil ocho hasta el mes de junio del dos mil diez, con la finalidad de obtener datos del resultado de la aplicación de la ley en comento a los miembros y personal de la institución policial.

1.5. Justificación de la investigación.

La motivación que induce a realizar la investigación, es para conocer las diversas finalidades que se persiguen con la entrada en vigencia de la

Ley Disciplinaria Policial, ya que por una parte se trata de reprimir las faltas graves de conductas para garantizar la función policial y proteger a los ciudadanos en general; pero también con la aplicación de esta ley, se violentan principios de derecho administrativo y de derechos humanos y considerando la investigación dentro de la visión de seguridad pública, esta ley constituye una de las leyes de mayor interés y trascendencia nacional por cuanto una de sus finalidades, desde su creación es establecer el régimen disciplinario que se aplicará a los miembros y personal de la PNC.

Así mismo, la PNC por una parte tiene el mandato constitucional de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, y por otra son sujetos de derechos, en su calidad de personas humanas y funcionarios y/o empleados del Estado. Por lo que es necesario revisar a la luz del derecho administrativo y el derecho internacional de los derechos humanos, si la ley en comento conserva el espíritu con el cual se creó y si ha cumplido el objeto para el cual fue creada, ya que en la actualidad la institución policial ha sido objeto de múltiples denuncias, por lo que nos parece necesario buscar las causas de por qué una de las instituciones más importantes de la administración pública, a pesar de contar con un régimen disciplinario que ha sufrido reiteradas reformas, sigue siendo una de las instituciones más denunciadas.

De igual modo se hace necesario el análisis dado que en los últimos dos años han quedado evidenciadas las violaciones a los derechos humanos de muchos/as policías, tales como la imposición de sanciones arbitrarias, amenazas a su estabilidad laboral, malas condiciones de trabajo, pocos incentivos y falta de capacitación; condiciones que provocan que la institución policial tienda a convertirse en un cuerpo indisciplinado de decisiones autoritarias, alejándose de su filosofía original.

Finalmente la importancia de realizar esta investigación, es con el ánimo de verificar que la potestad sancionadora de la administración pública, aplique el régimen disciplinario a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, respetando principios de derecho administrativos y derechos humanos de los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, y hacer conciencia de la importancia e implicaciones que conlleva un estricto respeto de los principios que rigen la administración pública y derechos humanos.

1.6. Formulación de objetivos de investigación.

Con la realización de la presente investigación, se pretende lograr los objetivos siguientes:

1.6.1. Objetivo general.

Presentar un estudio jurídico sobre la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, en los miembros y personal de la institución y analizar la posibilidad de reformar la ley en comento, en los artículos que regulan las faltas, con el fin de que las sanciones a imponer estén en armonía con los principios del derecho administrativo.

1.6.2. Objetivos específicos.

Identificar la posible incidencia o irrespeto a los derechos de los miembros y personal de la institución policial, por la inaplicabilidad de principios del derecho administrativo.

Identificar los sistemas de control disciplinarios de la Policía Nacional Civil.

Identificar las unidades encargadas de capacitar e implementar la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial.

Determinar los procedimientos disciplinarios y sus diferentes sanciones.

Plantear nueva estructura del personal que integra los tribunales de la Policía, en cuanto a su nombramiento, independencia e imparcialidad.

Proponer procedimientos disciplinarios que se ajuste a las garantías y principios básicos amparados por los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

1.7. Sistema de hipótesis y operacionalización.

1.7.1. Hipótesis general

El bajo desempeño de los órganos encargados de la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, incide en el aumento de infracciones disciplinarias.

1.7.2. Hipótesis específicas

La falta de aplicadores idóneos, independientes e imparciales influye en la imposición de sanciones arbitrarias.

La aplicación de procedimientos que atentan contra los derechos humanos de los miembros y personal de la Policía conduce a irrespetar los derechos de la población.

La reforma a la citada ley es determinante para la aplicación de los principios del derecho administrativo.

La ausencia de aplicación de principios de derecho administrativo, permite arbitrariedades por parte de la administración pública y atenta contra la garantía de los derechos de los agentes y personal de la PNC.

La insuficiencia de conocimiento y de capacitación del contenido de la Ley Disciplinaria Policial, incurre en el aumento de infracciones disciplinarias por parte de los miembros y personal de la PNC.

1.8. Métodos, Técnicas e Instrumentos a utilizar.

1.8.1. Nivel y tipo de investigación.

El estudio a realizar pretende cubrir tres niveles del conocimiento: científico descriptivo, explicativo y predicativo por las razones siguientes:

El nivel científico descriptivo se cubrirá al plantear los aspectos generales o externos del fenómeno a investigar, que para el caso será “El régimen disciplinario que se aplica a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil”.

El nivel explicativo comprenderá la identificación de las causas o factores que inciden en la problemática y posterior postulación de las hipótesis para el desarrollo de las preguntas, con la finalidad de identificar las posibles respuestas al presente problema, llegando a la esencia del desarrollo de la temática a investigar.

El nivel predicativo se desarrollará al señalar las recomendaciones o medidas de solución, que como investigadores pretendemos sugerir para el problema investigado y posteriormente obtener las conclusiones específicas en base al estudio realizado.

1.8.2. Población, muestra y unidades de observación.

En la presente investigación el universo de estudio comprende a los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, con el cual se busca obtener información de fuentes claves que se relacionan con el problema de investigación: (director, jefes, policías, personal administrativo y personal que integra los tribunales disciplinarios entre otros.), con la finalidad de conocer la situación actual de la problemática y poder encontrar posibles soluciones para traducirlas en recomendaciones al final de la investigación.

1.8.3. Métodos, Técnicas e Instrumentos a utilizar.

Para llevar a cabo el desarrollo de la investigación y alcanzar los objetivos trazados, se realizará la misma, a través de la aplicación de los siguientes métodos generales: Análisis, Síntesis, Inducción y Deducción.

La investigación se enfocará en la Ley Disciplinaria de la Policía Nacional Civil, englobando principios básicos del derecho administrativo y en las diferentes formas de garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas a dicha institución, a través de métodos particulares como la observación de la incidencia ante el incumplimiento del régimen disciplinario de la Policía Nacional Civil; el experimento permitirá obtener una información concreta sobre la situación que responde si dicha institución garantiza el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos; la encuesta será el método que brinde información respecto a casos específicos en los cuales se haya aplicado el régimen disciplinario, lo cual servirá como medio para alcanzar la comprobación de los objetivos de la investigación.

CAPÍTULO II.

2.1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Al estudiar la potestad sancionadora con la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, la primera cuestión que se plantea es: ¿Cuál es su significado, naturaleza y cuáles principios deben formarla?

Para Juan Miguel de la Cuétara: la potestad sancionadora es aquella que tiene la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.¹⁵

Según el Manual de Justicia Administrativa,¹⁶ las potestades son los poderes jurídicos que el ordenamiento jurídico atribuye a las administraciones públicas a los efectos del desarrollo de sus funciones, ya sea protectora o tutela de intereses públicos o colectivos, también definidos por el ordenamiento jurídico como: intereses que no son los propios y egoístas de la administración titular de la competencia o de la persona física que dicta el acto sino de la colectividad, se trata por tanto de una potestad-función, por cuyo cause se producen normas abstractas que van a regular la vida social.

¹⁵ De la Cuétara, Juan Miguel. Las Potestades Administrativas. Editorial Tecnos, S.A, Madrid 1986. Pág.13-15.

¹⁶Manual de Justicia Administrativa. Consejo Nacional de la Judicatura. Pág. 35.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a “la potestad sancionadora de la administración pública”, ha indicado que se debe entender como aquel comportamiento transgresor de lo dispuesto en una norma jurídica, ya sea por realizar lo prohibido o no hacer lo requerido y a lo que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho que el destinatario sólo puede ser aquél a quien se le impute una infracción o ilícito administrativo.¹⁷

Por su parte José Garberí Llobregat sostiene que debemos entender por potestad sancionadora, como la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados, y facultad, aparejada a la anterior, de imponer medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que proscriben aquellos.¹⁸

En síntesis, la potestad es un poder otorgado por el ordenamiento jurídico de alcance limitado o medio para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye y susceptible de control por los tribunales. No supone, en ningún caso, un poder de acción libre según la voluntad de quien lo ejerce, sino un poder limitado y controlable.

2.2. Naturaleza.

Tradicionalmente ha existido un dilema acerca de si el derecho administrativo sancionador es de naturaleza penal o si por el contrario es administrativa. La potestad sancionadora de la administración es tan antigua como esta misma y durante siglos ha sido considerada como un elemento esencial de la policía.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Definitiva, Ref. 92-P-2000 de las 15: 15 de fecha 3/12/2001.

¹⁸ Garberí Llobregat, José, “La Aplicación de los Derechos Constitucionales a la Potestad y al Procedimiento Administrativo Sancionador” Editorial Trivium, S.A, Madrid 1989, pag.51.

No podemos negar la notable influencia del derecho penal, en cuanto a que los principios y garantías de éste, son retomados por el derecho administrativo sancionador para la realización de sus fines, así como también que ambos pertenecen al ius puniendi del Estado.

Aceptada genéricamente la existencia de la potestad sancionadora de la administración, doctrina y jurisprudencia se han puesto de acuerdo en la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad sancionadora de la administración 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 simplemente manifestaciones de éste.

Hay que afirmar que el derecho administrativo sancionador es, como su mismo nombre indica derecho administrativo encajado directamente en el derecho público estatal y no un derecho penal; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora es una potestad adjunta a toda atribuida a la administración para la gestión de los intereses públicos.

En conclusión, la naturaleza jurídica es indudablemente administrativa, porque ésta contribuye a preservar el orden jurídico institucional, pues se le asignan competencias o potestades a la administración que habilitan para imponer a sus propios funcionarios normas internas disciplinarias, inclusive por medios punitivos, y que naturalmente difiere de lo que asigna la ley al juez para imponer la pena por el cometimiento de un ilícito penal.

2.3. Generalidades de la potestad sancionadora.

La potestad sancionadora tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, la administración está facultada para aplicar un

régimen de sanciones, a todo aquel particular que infrinja el ordenamiento jurídico. Pero internamente, si bien el poder del Estado es único, éste se divide en ciertas cuotas de poder y se transfiere al interior de cada órgano administrativo por medio de un ordenamiento jurídico específico y cada órgano administrativo detenta una potestad disciplinaria sobre los miembros que pertenece a ésta, por medio del cual éste puede imponer diferente clase de sanciones dependiendo de la gravedad de la falta cometida por un uno de sus miembros, con el objetivo de conservar la disciplina interna y mantener el ejercicio de las funciones públicas.

Tales sanciones buscan entonces mantener la disciplina interna de la institución, para lo cual se ha dotado a la administración de un poder disciplinario con el cual puede imponer a sus agentes sanciones pertenecientes normalmente al régimen funcional al que pertenecen.¹⁹

La doctrina sostiene que la peculiaridad de esta especie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la administración, derivada de la actuación en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento.

Luciano Parejo Alfonso²⁰ sostiene que tales sanciones: son administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva que está en función del tipo de organización y su fin propio en el que operan: la relación de empleo público y que se explica así, el distinto alcance y por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la administración pública.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la CSJ. 2008. Pág. 13.

²⁰ Luciano Parejo Alfonso, Jiménez Blanco, Ortega Álvarez, Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1994, Pág. 313.

Lo anterior no implica que tales sanciones estén desprotegidas o que no apliquen garantías constitucionales generales; sin embargo, es claro que en ellas han de entenderse matizados los principios del derecho penal aplicable al derecho sancionador común.²¹

En síntesis, en materia de sanciones disciplinarias su especial fin y naturaleza no permiten aplicar la premisa de reserva de ley en la tipificación de sanciones internas o de sujeción especial.

2.4. Existen dos clases de potestades sancionadoras administrativas:

1-Correctiva: es aquella que se aplica a los administrados de un país, prescindiendo si son o no agentes de la administración.

2-Disciplinaria: se le conceptúa como la facultad que posee la administración para sancionar a sus trabajadores que trasgreden el orden normativo que regula la función pública. Además se considera que la potestad sancionadora disciplinaria, es un poder de supremacía, dotado de facultades punitivas del ordenamiento no soberano ni territorial, el cual se expresa al interior de la administración y está orientada a que los funcionarios o empleados adecuen su comportamiento al orden normativo que regula la fe pública..²²

2.5. Características.

Según, el autor Santamaría Pastor,²³ existen características imprescindibles e importantes que se encuentran presentes en la potestad

²¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Lineas y Criterios Jurisprudenciales de la CSJ. 2004. Pág.12.

²² De la Cuétara, Juan Miguel, Las Potestades Administrativas. Ob. Cit. Pág. 16.

²³ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo. Ob. Cit. 13-14.

sancionadora de la administración pública para una mayor comprensión de dichas características, se ha realizado una confrontación entre el derecho subjetivo y cada una de las características en comento:

La potestad tiene su origen en una norma jurídica que la atribuye al sujeto titular de ella; el derecho subjetivo emana normalmente de una relación jurídica concreta (ejemplo: un acto administrativo, un contrato, entre otros), aunque también puede ser otorgado directamente por una norma como los derechos fundamentales e incluso creado por el ejercicio de una potestad.

El derecho subjetivo posee objeto específico, concreto y determinado, siendo su contenido la realización de una conducta igualmente específica y concreta que es exigible a uno o varios sujetos pasivos y la potestad posee un objetivo genérico, consistiendo su contenido en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos o materiales sobre un sujeto o colectivo de sujetos.

El derecho subjetivo consiste en una posición de poder que se dirige a la satisfacción de un interés de su propio titular, por ello su contenido es libremente modificable por el titular e incluso renunciable. La potestad, en cambio es poder fiduciario, es decir, un poder cuyo beneficiario es una persona distinta a su titular, y que confiere a éste para la protección de intereses de terceros; es por ello que las potestades son irrenunciables y su contenido inmodificable por la voluntad de su titular.

El derecho subjetivo es por naturaleza transmisible a terceros, salvo los de carácter personalísimo. La potestad, por el contrario, es inalienable por

su titular mediante actos singulares, aunque, en determinadas condiciones puede cederse su mero ejercicio.²⁴

El derecho subjetivo es normalmente susceptible de prescripción adquisitiva y extintiva. Las potestades en cambio, no pueden adquirirse por prescripción solo por atribución normativa, ni tampoco extinguirse por el mismo procedimiento; aunque si puede prescribir o incurrir en caducidad su posibilidad de ejercicio sobre casos concretos.

En ese sentido Juan Miguel de la Cuétara²⁵ sostiene que: las distintas potestades conferidas a la Administración Pública, no son idénticas entre sí, el factor más diferenciador, son los distintos ordenamientos jurídicos que amparan a cada una de ellas.

El principal carácter de toda potestad es que produce un cambio en la esfera del individuo, cambio que es totalmente independiente de la voluntad de dichos sujetos. En otras palabras la potestad se caracteriza por que proyecta efectos sobre terceros con independencia de su voluntad.

2.6. Principios generales de la potestad sancionadora.

2.6.1. Principio de legalidad.

Es la expresión del principio *nullun crimen, nulla poena sine lege*, que significa que ley a de preceder a la conducta sancionable, así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse. Así, dentro de la ideología de un Estado Democrático de Derecho, el principio de legalidad

²⁴ *Ibidem*. Pág. 15.

²⁵ De la Cuétara, Juan Miguel, *Las Potestades Administrativas*. Ob. Cit. Pág. 35.

constituye uno de sus fundamentos y para el caso de la administración, supone que ésta se encuentra sometida plenamente a la ley y al derecho.²⁶

Para García de Enterría y Fernández, el principio de legalidad impone la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes, exigencia que afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que el conjunto de las normas aplicables permita predecir con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta.²⁷

El tratadista González Camacho,²⁸ sostiene que se trata de un nuevo modelo a seguir en lo contencioso-administrativo, lo cual resulta de total aplicación cuando de procedimientos administrativos se habla, toda vez que permite observar ya no solo la potestad sancionadora que tiene el ente estatal, sino que además se pueden visualizar las actuaciones que dentro de la misma se generen bajo una óptica garantista, donde el procedimiento administrativo sancionador se constituya en una verdadera garantía a favor de la persona, evitando actuaciones arbitrarias y la consecuente imposición de sanciones cuyo único fin sea mostrar el poder estatal.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha declarado que la conexión entre el derecho de las actuaciones de la Administración se materializan en la atribución de potestades cuyo otorgamiento habilita la administración a realizar sus actos. En virtud de lo anterior, el reconocimiento

²⁶ García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, 1991. Pág. 172.

²⁷ Eduardo García de Enterría y Ramón Fernández, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civistas, 1997, Pág. 176.

²⁸ González Camacho, Oscar. La Justicia Administrativa. Tomo I. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. Primera Edición. 2001, Pág. 215-245.

del principio de legalidad contemplado en nuestra Constitución implica que la Administración Pública del país pueda ejecutar solo aquellos que el bloque jurídico permite y en la forma en que el mismo se regule, es decir solo puede actuar cuando la ley lo faculte y en los términos que lo delimite.

La relación jurídica entre la administración pública y los administrados está regulada por el derecho administrativo, por lo que en un Estado de Derecho en la administración pública actuará conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa “sometimiento estricto a la ley” Art. 86 de la Constitución. El principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la Administración Pública no como un mero límite de la actuación administrativa sino como el legitimador de todo su accionar.²⁹

En síntesis, el principio de legalidad como su propio nombre lo indica, tiene como primera y principal manifestación la de precisar de una norma con rango de ley formal, dictada previamente a la comisión del hecho antijurídico que determine si el mismo constituye delito, falta o infracción administrativa. Sustentado lo anterior, el artículo 86 inciso final de la Constitución de la República dice que: “la Administración Pública de El Salvador, se encuentra sometida al principio de legalidad, en sentido o versión positiva, esta sujeción significa que los entes que la articulan en el ejercicio de la función administrativa no poseen más potestades que las que la ley expresamente les reconoce.”³⁰

²⁹ Triviano Foss, Antonio García. Los Actos Administrativos, segunda edición, Editorial Civistas, 1986, Pág. 263.

³⁰ Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 30/03/98, Ref. 20-T-96.

2.6.2. Principio de tipicidad.

Si el delito se define como una acción típica, antijurídica, culpable y punible, la misma definición puede aplicarse a las infracciones administrativas, con la diferencia de que, en este caso, la punición o castigo corresponde a la Administración y no a los tribunales de justicia.³¹

La tipicidad consiste en la exigencia hecha a la Administración para que de manera previa a la conducta reprochada se establezcan las infracciones en las que puede incurrir un sujeto, así como las correspondientes sanciones que le podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, lo cual viene a garantizar el principio de seguridad jurídica que necesariamente debe impregnar los diferentes ámbitos de la materia sancionadora.

El principio de tipicidad de las infracciones administrativas admite una mayor flexibilidad que el Derecho Penal, pero tal criterio de flexibilidad implica la necesidad de que el acto o la omisión castigados se hallen claramente definidos como faltas administrativas y tengan una sanción y de no ser así se reconocería a la administración una facultad creadora de tipos de sanciones y de correctivos por analogía que llevarían evidentemente a una indefensión al administrado.³²

Por su parte Suay Rincon, confirma lo anteriormente descrito, nos dice que la tipicidad se entiende diferente en el derecho penal con el derecho administrativo, se demanda que la acción u omisión realizada por la persona constituya falta y que exista una perfecta combinación con las circunstancias

³¹ Ayala Muñoz, José María y otros. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativos. Cuarta Edición, Editorial Thomson Arandi, 2008. Pág. 925-926.

³² Ibidem. Pág. 928.

personales y objetivas determinantes de la licitud, por una parte y la imputabilidad por otra. En cualquier caso el principio de tipicidad demanda que se encuentren debidamente establecidas las infracciones, pero con la diferencia que el Derecho Administrativo permite una mayor flexibilidad en cuanto su concreción.³³

Por su parte, Garberí Llobregat afirma que tipicidad y legalidad no son principios similares ni se identifican el uno con el otro, puesto que el último, en realidad, viene a ser un modo especial de realización del citado en primer término. Así mientras el principio de legalidad se observa mediante la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, la exigencia de tipicidad quedará complementada a través de la precisa definición de la conducta que la ley considere constitutiva de la infracción y la precisa definición de la sanción que pueda imponerse.³⁴

Por consiguiente para que la administración pueda ejercitar válidamente sus potestades sancionadoras no basta con que la ley contenga la descripción del ilícito; también resulta necesario que el precepto mismo contemple su consecuencia sancionadora adecuadamente tipificada, de lo contrario podría ocurrir que se realice la conducta típica y que quede dicho comportamiento sin sanción por no haberse previsto la misma en el tipo legal.

³³ Suay Rincon, José. *Obra Colectiva, Derecho Administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Pág. 199.

³⁴ Garberí Llobregat, José. *Potestad Sancionadora, jurisprudencia constitucional y reforma del control jurisdiccional de las sanciones administrativas*. Editorial Aranzadi, 1997. Pág. 1.

2.6.3. Principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad ha de informar, en general, toda actuación administrativa y debe observarse de manera especial en materia sancionadora, considerando que no basta con una simple previsión genérica de sanciones posibles sino que es necesaria una correlación precisa entre las infracciones y sanciones que correspondan, prohibiendo que dadas unas infracciones y sin graduación de éstas, se deje abierta a la autoridad sancionadora la elección entre un catálogo de sanciones genéricamente previstas.³⁵

Según Garberí Llobregat, el principio de proporcionalidad obliga a que en su aplicación se haga depender la cuantía exacta de la sanción de la concurrencia en la comisión del ilícito de determinados perfiles o circunstancias, de lo contrario supondría conferir a la administración una facultad discrecional para imponer la sanción que estime oportuna.³⁶

Así, el llamado principio de proporcionalidad debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad.

³⁵ Ob. Cit. Ayala Muñoz, José María. Pág. 948.

³⁶ Ob. Cit. Pág. 156.

Es frecuente que la sanción que se nos imponga no sea realmente adecuada a la infracción cometida. Disponiendo la autoridad a su antojo de la graduación de la pena, utilizándola con excesiva ligereza o prescindiendo de criterios rectores de proporcionalidad en el momento de sancionar.

El principio de proporcionalidad debe ser concebido y así lo ha señalado entre otros, como una herramienta en la lucha contra la discrecionalidad de la Administración y contra su poder soberano para decidir la sanción.³⁷

2.6.4. Principio de culpabilidad o responsabilidad.

El principio de culpabilidad se entiende bajo el precepto: “no hay pena si la conducta no le es reprochable al autor” y se fundamenta en que el hombre es un ente capaz de auto determinarse. Por lo tanto el delito y la infracción administrativa, es una acción típica, antijurídica, culpable y punible³⁸.

Junto a la existencia de una infracción creada y tipificada por la ley, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisa naturalmente de un sujeto pasivo al que se impute la comisión de la conducta infractora, bien por acción o bien por omisión, ya que solamente sobre la base de la constatación en el procedimiento administrativo sancionador de ambas circunstancias (la intervención culpable por parte de un sujeto determinado en un hecho antijurídico debidamente tipificado) podrá serle impuesta a aquella la correspondiente sanción administrativa por parte de la autoridad competente.

³⁷ Quiroz Lobo. Principios del Derecho Sancionador. Comares.1996. Pág. 162.

³⁸ Ob. Cit. Ayala Muñoz, José María y otros. Pág. 935-939.

De este modo, mientras la faceta objetiva del ejercicio de la potestad sancionadora se ciñe a la existencia y constatación de los hechos tipificados como constitutivos de la infracción, la subjetiva se desdobra en dos vertientes: una activa, determinada por la titularidad de la competencia administrativa habilitadora del ejercicio de la potestad punitiva y una pasiva, integrada por una persona responsable de la vulneración o inobservancia de la norma sancionadora.³⁹

Según Nieto García⁴⁰: “la culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas, pero no en los mismos términos que en el Derecho Penal, por lo que propone que la solución a dicha cuestión debe buscarse en dos ideas fundamentales: la diligencia exigible y la buena fe.

Con la primera, la responsabilidad, al sujeto le será exigida no por los conocimientos reales que tenga sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida, la cual puede variar de acuerdo al entorno en que se desarrolla la persona. Como complemento de esto, se encuentra la buena fe, que es de gran relevancia para el derecho administrativo sancionador y está referida a las relaciones entre el autor y la administración. Como excluyente de culpabilidad deberá comprobarse la buena fe con que ha actuado el infractor al momento de cometer la falta.

Para la Sala de lo Contencioso Administrativo:⁴¹ “El principio de culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable. En virtud del principio de culpabilidad solo podrán ser

³⁹ Garberi Llobregat, José. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Valencia, 5ª edición, 2008. Pág. 123-124.

⁴⁰ Nieto García, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid, España: Editorial TECNOS S.A., Segunda Edición ampliada. 1994, Pág. 347-348.

⁴¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Ref. Sentencia del 24-02-98, Ref. 36-G-95.

sancionadas por hechos de constitutivos de infracción administrativa, las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad, constituye un requisito necesario para la configuración de la conducta sancionable.

2.6.5. Principio de non bis in idem.

Este principio se refiere a la prohibición de condenar dos veces por el mismo hecho. La infracción a una norma administrativa será objeto de la respectiva sanción administrativa sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente, cuando ambas sean compatibles⁴².

Si en vía penal se determina que el hecho no se cometió o no lo fue por la persona a la que se le atribuye no podría ser sancionada administrativamente por los mismos hechos. Si en vía penal se determina que el hecho irregular existió, pero no constituye delito, por ejemplo, por no haber sido cometido en forma dolosa, el asunto si podría ser examinado en vía administrativa. Se debe aclarar que lo contrario no es inconstitucional. Es decir, es posible imponer una sanción disciplinaria cuando el hecho si fue penalizado en la jurisdicción común.

Es de suma importancia dejar claro que dentro de un procedimiento de esta naturaleza la persona investigada deberá siempre ser considerada como un sujeto de Derecho y no como un mero objeto del poder dado a la Administración para sancionar.

⁴² Ob. Cit. Ayala Muñoz, José María y otros. . Pág. 961.

El principio “non bis in idem”, se encuentra intrínsecamente vinculado con el principio de legalidad del Art. 15 de nuestra carta magna, este principio nos señala que no es posible la existencia o la imposición de una infracción administrativa y penal por un mismo hecho.

2.6.6. Principio de irretroactividad.

La retroactividad es: "la aplicación de la norma nueva a hechos o situaciones que tuvieron su origen bajo el imperio de la norma antigua", es decir, hay retroactividad cuando la ley se aplica a un supuesto ocurrido antes de su vigencia para modificarlo o restringirlo.⁴³

Como regla general la ley surte efectos hacia el futuro: se aplica a los actos y hechos jurídicos que surgen a partir de su vigencia. Cuando la nueva ley influye sobre el pasado, imponiendo sus efectos a hechos y actos ocurridos con anterioridad a su promulgación se dice que dicha ley es retroactiva.

La irretroactividad, se establece como un límite mediante el cual se prohíbe tal aplicación hacia el pasado. Así, una ley será irretroactiva si no afecta las consecuencias jurídicas de hechos anteriores, ya agotadas, en caso de producirse o incluso futuras. La irretroactividad enuncia que las leyes deben proyectar sus efectos únicamente hacia el futuro, salvo excepciones.

En nuestro marco constitucional la irretroactividad se establece como regla general, a la cual se oponen dos excepciones en los términos siguientes: Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al

⁴³ Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas S.A., 1ª Edición, 1995, Tomo IV, Pág. 59,87.

delincuente. La Corte Suprema de Justicia tendrá siempre la facultad para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público Art. 21 Constitución. En aplicación de tal precepto, la autoridad administrativa no puede aplicar retroactivamente una ley, más que en los supuestos antes enunciados de orden público y materia penal favorable al delincuente.

Al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en anteriores resoluciones que: "si una nueva ley considera como conducta ilícita determinado hecho que bajo la normativa anterior no se calificaba como una conducta constitutiva de infracción, no es lícito que bajo el amparo de la nueva normativa se sancione al administrado por dicha conducta. El efecto retroactivo se encuentra totalmente prohibido en relación a los hechos sucedidos antes de empezar a regir la nueva ley, salvo el otro principio también universal de la aplicación de la ley más favorable al sujeto infractor, de ahí que en materia sancionatoria la irretroactividad de la ley esté expresamente prohibida, salvo que la nueva ley sea favorable al supuesto infractor."⁴⁴

2.6.7. Principio de prescripción de las infracciones y sanciones.

No existe una regulación general de la prescripción en materia de sanciones administrativas, únicamente se encuentran normas particulares de prescripción según el tipo de sanciones.

Sala de lo Contencioso Administrativo⁴⁵, señala que el origen común de las potestades sancionadora jurisdiccional y administrativa en el denominado *ius puniendi* del Estado que justifica el traslado de principios aplicables en materia penal al ámbito administrativo sancionador. Uno de dichos principios es el de la

⁴⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ref. 41-E-99.

⁴⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ref. 152. P-02.

prescripción como una vía de extinción de la responsabilidad que elimina el estado de incertidumbre en las relaciones jurídico-penales entre el delincuente y el Estado, fortaleciéndose así la necesaria seguridad jurídica; con el paso del tiempo, la razón de persecución y castigo del hecho delictivo se debilita o, mejor, se extingue con lo que los fines básicos de la pena resultan prácticamente inalcanzables." ⁴⁶

En el ámbito del Derecho Sancionador las normas jurídicas refieren el objeto de la prescripción estrictamente a los ilícitos y a las sanciones. Así, se afirma que: "Entender de tal modo la prescripción supone también el tener que atribuir al mero transcurso de un período de tiempo previamente determinado en la norma el radical efecto de extinguir o eliminar la posibilidad de que por parte de los poderes públicos se declare o se reprima la responsabilidad penal." ⁴⁷

La infracción prescrita, al haber quedado extinguida por el transcurso del plazo fijado al efecto no puede ser objeto de un procedimiento sancionador evidentemente abocado al fracaso, ni puede ser ya sancionada o reprimida. La sanción prescrita, por la misma razón, tampoco puede ser exigida o ejecutada al sujeto a quien se hubiera impuesto". ⁴⁸

El verdadero objeto de la prescripción es perseguir el ilícito cometido o a hacer efectiva la sanción impuesta". Continúan afirmando los autores antes citados que, además, el discurrir del tiempo de prescripción determina la imposibilidad de ejercitar dicha potestad, así desde el punto de vista del infractor finalizados los plazos señalados para la prescripción, se origina el derecho a no ser imputado.

⁴⁶ García de Enterría, Eduardo y otros. Pág. 178.

⁴⁷ Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y otros: Lecciones de Derecho Penal, Editorial Praxis. S.A., Barcelona, España, 1996. Pág. 365 y 366.

⁴⁸ Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramírez, Guadalupe: El Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2001. Pág. 144.

CAPÍTULO III

LA POLICÍA NACIONAL CIVIL COMO ENTE EJECUTOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

3.1. La Policía Nacional Civil.

La actual Policía Nacional Civil en sus 17 años emprendió un proceso de planificación estratégica y muy particularmente durante el año 2009 en donde la intensa reflexión y análisis culminó con la creación del plan estratégico 2009-2014: “Seguridad y tranquilidad, con participación social”, herramienta que en adelante conduce la actuación de la institución en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas de inseguridad que vive la población salvadoreña.

3. 2. Situación actual de la Policía Nacional Civil.

Dos elementos vertebrales caracterizan la función de la institución, la participación activa de la población y el compromiso de todas las personas que la integran.

La misión institucional se define como “garantizar la seguridad, el orden, la tranquilidad, el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir y reprimir el delito, con estricto respeto a los derechos humanos, integrando el compromiso del personal y la participación de la población, contribuyendo al fomento del estado de derecho y desarrollo general del país”.

La policía con esta misión, que es la que corresponde a los cuerpos de seguridad en sociedades democráticas requiere de una nueva doctrina que le de sustento. La nueva doctrina policial comparte con la nueva doctrina militar los mismos principios democráticos, a saber, el respeto a los derechos humanos, la subordinación a las autoridades constitucionales y la noción de

que brinda a la ciudadanía un servicio ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación.

Aquí es importante rescatar el concepto de la actividad policial como un servicio público, que siempre debe proporcionarse en el marco de la ley y que tiene por objeto fundamental proteger contra actos ilegales y garantizar sus derechos y libertades.⁴⁹

La visión consiste en que sea una institución policial moderna, profesional, transparente, democrática y respetuosa de los derechos humanos, que goce de confianza, credibilidad y prestigio nacional e internacional, por la integridad de sus miembros y la efectividad de los servicios orientados a la comunidad, en la que los siguientes nueve valores rijan la actividad institucional: solidaridad, espíritu de servicio, justicia, tolerancia, madurez profesional, respeto a los derechos humanos, integridad, disciplina y responsabilidad.

Los lineamientos estratégicos orientan el trabajo institucional de cada uno de ellos que se desglosan en sus respectivas acciones operativas y las actividades específicas: organización policial efectiva, prevención del delito y de la violencia con participación ciudadana, represión al delito e investigación criminal, desarrollo profesional, bienestar policial, administración y gestión eficiente de recursos, actuación policial y rendición de cuentas, atención a la niñez, adolescencia y a otros grupos vulnerables, protección y apoyo a la mujer, fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales e internacionales y comunicación efectiva del trabajo policial.

⁴⁹ Gino, Costa. La Policía Nacional Civil de El Salvador. 1990-1997. UCA Editores. San Salvador, C.A. 1999. Pág. 104-105.

3.3. Principios rectores de la Policía Nacional Civil.

Carácter civil: independiente de la Fuerza Armada, sujeta a las autoridades civiles, no aislada de la sociedad y por lo tanto no sometida al acuartelamiento⁵⁰.

Profesional: los miembros de la PNC son considerados profesionales de carrera obligados a prestar servicio de seguridad a todas las personas sin discriminación alguna.

Apolítica: ajena a toda actividad partidista, sin menoscabo del derecho de sus miembros a asumir como ciudadanos la opción política de su preferencia, pero sin valerse de su condición para fines partidistas.

Transparente: sometida a los principios democráticos de publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas de los funcionarios públicos; Incorruptible, los miembros de la PNC están obligados a no cometer actos de corrupción y deben oponerse rigurosamente a ellos y combatirlos.

Sujeta a la legalidad: toda orden superior está sujeta a las leyes de la República. La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles.

Protectora de los Derechos Humanos en el desempeño de sus funciones: los miembros de la PNC respetarán y protegerán los derechos humanos de todas las personas, especialmente cuando tengan que hacer uso de la fuerza o de las armas de fuego, y

⁵⁰ “Los miembros de la Policía Nacional Civil no estarán sometidos a régimen de acuartelamiento; sin embargo en condiciones excepcionales y por el tiempo requerido por éstas, podrán ser acuartelados de conformidad al reglamento que desarrolle esta ley”. Art. 28 Ley Orgánica de la PNC de 1992 creada en 2001.

Vocación Comunitaria: los miembros de la PNC cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, los cuales se traducen en servicio.

Característica esencial de la PNC es su naturaleza civil: sin embargo, esto no ha llegado a consolidarse debido a que desde su inicio, se ha permitido la existencia de una fuerte tendencia de la militarización, por las estructuras, usos y costumbres militares, el dominio de los elementos y jefaturas provenientes de las fuerzas armadas y los extintos cuerpos de seguridad⁵¹ y por la permanente participación del ejército en operaciones de vigilancia conjunta con miembros de la PNC especialmente en la zona rural.

El Art. 168, ordinal 12 de la Constitución, permite al Presidente de la República disponer de la Fuerza Armada para labores de seguridad pública de forma excepcional, si se han agotado los medios ordinarios para ello, limitado temporalmente y con la obligación de rendir información a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, esta atribución presidencial, extraordinaria, temporal y sujeta a control, se ha convertido en una situación permanente a través de los llamados Grupos de Tarea Conjunta integrados mayoritariamente por elementos del ejército y miembros de la Policía que desarrollan desde 1994 tareas de patrullaje y disuasión en diferentes lugares del territorio.⁵²

⁵¹ Costa, Gino, ob.cit. Pág. 225-227

⁵² Martínez Ventura, Jaime, Amaya Escobar, Edgardo y otros. Informe de Seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD, Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES, San Salvador, 1998 Pág. 16 y 17.

Las reformas constitucionales de 1992⁵³ establecen la existencia de la PNC en los Arts. 159 incisos 2 y 3, y 168 números 17 y 19 de la Constitución de la República y sentaron las bases para la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de 1992⁵⁴, que recientemente fue derogada y sustituida por otra con el mismo nombre, que contiene modificaciones sustanciales aunque conserva las disposiciones relativas a los principios rectores⁵⁵. Las normas constitucionales y la PNC incorporan dichos principios, ya que los incisos 2 y 3, del Art.159 de la Constitución dicen: La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes.

La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el bien, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la elaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.

El inciso final 17 del Art.168, que establece las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, dice: Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil para el resguardo de la paz, la tranquilidad, orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la protección de autoridades civiles; y el ordinal 19, establece: fijar anualmente un número razonable de efectivos de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil.

⁵³Decreto Legislativo 152, de 30 de enero de 1992, Diario Oficial 19, Tomo 314, de la misma fecha.

⁵⁴Decreto Legislativo

⁵⁵Decreto Legislativo 653, del 6 de diciembre de 2001, Diario Oficial 240, Tomo 53, del 19 de diciembre de 2001.

Por su parte, en las disposiciones pertinentes, la actual Ley Orgánica de la PNC establece: Art.1 Crease la Policía Nacional Civil de El Salvador como institución de derecho publico, con personalidad jurídica, que dependerá de la Secretaria de Estado que determine el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, pero en todo caso será diferente a la que esta adscrita la Fuerza Armada.

Tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento de la investigación de los delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos; Art.2. de la presente ley establece que la PNC, es una institución de naturaleza civil, profesional y ajena a toda actividad partidista. Incluso adoptan disposiciones de algunos de los principales instrumentos de Naciones Unidas relativos a la protección y respeto de los derechos humanos por parte de los cuerpos policiales.

En el Art. 13 de la actual LOPNC, está incorporada la gran mayoría de las disposiciones del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979; también están asimilados los apartados 2 y 3 del Art.2 de la Convención de Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, vigente desde el 26 de junio de 1987; por su parte el Art.17 incorpora algunos de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobados por el VIII Congreso de Naciones Unidas sobre la Convención del Delito de 1990.

3.4. Principios organizativos de la Policía Nacional Civil.

Los principios organizativos fueron plasmados en los Acuerdos de Paz, que establecen la Estructura Funcional y Territorial bajo el entendido que dicha estructura deberá quedar reflejada en el organigrama y en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil⁵⁶.

Dichos principios pueden ser enunciados de la siguiente manera:

Subordinación a la autoridad civil. La Policía Nacional Civil estará bajo la dirección de autoridades civiles (Art. 168, número 17, de la Constitución) que serán el Presidente de la República, el Ministro, el Viceministro, el Director General de la Policía, los Subdirectores Generales, el Inspector General, los Jefes de División de cada servicio, los Jefes de las Delegaciones Departamentales; Control Parlamentario. El Director General de la Policía será nombrado por el Presidente de la República, pero podrá ser destituido por resolución de la Asamblea Legislativa por causa de graves violaciones de los derechos humanos (Art. 131, ordinal 37), Organización Centralizada. La Policía Nacional Civil tendrá una organización centralizada en cuanto será estructurada a nivel nacional de forma tal que cubra todas las tareas encargadas.

Autonomía Administrativa y Financiera. La Policía Nacional contará con su propio presupuesto dentro del ramo al que se le asigne Seguridad Pública. Durante más de 15 años, la PNC adoptó una estructura organizativa que reproducía casi todas las directrices establecidas en el Acuerdo de Paz, de tal manera que la Ley Orgánica de 1992 regulaba ampliamente los principios organizativos, las funciones de las autoridades policiales, la

⁵⁶ Ob.Cit. Naciones Unidas, Acuerdos de Paz de El Salvador, Pág. 64-67

relación jerárquica entre los diferentes mandos policiales y la forma de nombramiento de estos.

De acuerdo a dicha ley, el mando ordinario de la policía lo ejercía el Director General, bajo la autoridad del Ministro de Seguridad Pública Art. 4, inciso 1. Originalmente se dispuso que estuviera bajo la dependencia del Vice Ministro de Seguridad Pública cuando no existía la figura de Ministro para este ramo. El Director General era nombrado por el Presidente de la República por el término de tres años Arts. 4 inciso 2 y entre los requisitos legales de la persona que ocupara dicho cargo estaba el de poseer título universitario Art. 5 inciso 2.LOJ.

Dicho Director estaba asistido por un Subdirector General Operativo y un Subdirector General de Gestión; el primero con responsabilidad de ejecutar y coordinar las actividades de las Divisiones Operativas y las Delegaciones Departamentales del país y el segundo era responsable de coordinar y ejecutar las actividades de las divisiones de gestión (Art. 19 incisos 1, 2 y 3).

Los Jefes de Divisiones y los Jefes de las Delegaciones Departamentales eran nombrados por el Director General a propuesta del Subdirector General Operativo. En el caso de la División de Investigación Criminal, se requería previa consulta con el Presidente del Órgano Judicial y con el Fiscal General de la República; en el caso de la División de Finanzas, previa autorización del Ministerio de Hacienda, y en el caso de la División del Medio Ambiente, la aprobación previa del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La Ley no decía quién nombraba a los Subdirectores pero dicha potestad fue otorgada al Director General, conforme al Art. de la Ley de la Carrera Policial, aprobada en 1996.

También dejó enunciadas las principales Divisiones operativas de la Policía, aunque no de forma taxativa porque se prescribió que de las que están mencionadas, podrían estar las demás que fueron creadas por disposición del Presidente de la República. En cambio las Delegaciones Departamentales si fueron reguladas de forma taxativa en el Art. 21 de dicha ley, según el cual en cada departamento de la República funcionará una Delegación de la policía, más una Delegación Metropolitana en la Ciudad de San Salvador.

Dentro del mismo capítulo referido a la organización policial, se estableció la Inspectoría General de la Policía, encargada de vigilar y controlar los servicios operativos de la gestión policial, así como lo referente a los derechos humanos, cuyo titular, según el Acuerdo de Paz, debía depender del Director General, pero en la Ley Orgánica se dispuso que dicho funcionario dependería del Ministerio de Seguridad Pública quien lo nombraba previa aprobación del Fiscal General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, al cual debía rendir informe de manera ordinaria cada seis meses Art. 6 Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

Asimismo, se estableció que bajo la autoridad del Director General funcionaría la Unidad de Control, con la responsabilidad de controlar cualquier servicio policial y la Unidad de Investigación Disciplinaria, con la función de investigar las faltas graves cometidas por los miembros de la PNC Art. 10 inciso 4.

A finales de 2001, la Ley Orgánica de 1992 fue derogada y reemplazada por otra que conserva prácticamente todos los principios

organizativos de la PNC, pero con algunas variantes considerables que se detallan a continuación:

La subordinación de la Policía no se hace en relación a un Ministerio determinado, sino que se deja abierto el nombre de la cartera ministerial, al expresar que será el Ministerio al que se le asigne las funciones de seguridad pública, que en todo caso será referente al de la Defensa Nacional.

3.5. Proceso de admisión de los miembros del personal policial.

La legislación actual contempla dos filtros para el ingreso a la policía. El primero de la selección que realiza la Academia Nacional de Seguridad Pública y el segundo es la autorización de ingreso a la institución policial que realiza un Tribunal de Ingreso y Ascensos⁵⁷ de la Policía Nacional Civil.

El proceso de la Academia cubra las etapas de: convocatoria, selección, proceso educativo, prácticas policiales y graduación, los cuales son armonizado con la necesidad de contar con policía profesionalmente comprometidos ofrecer un servicio que satisfaga las expectativas ciudadanas.

El ingreso la policía según lo señala la Ley de la Carrera Policial solamente está previsto para las categorías de Agente en el Nivel Básico y en la categoría de Subinspector en el Nivel Ejecutivo; siempre que se llenen los requisitos siguientes: a) Haber superado el curso impartido por la ANSP, y b) Ser aprobado por el Tribunal de Ingreso y Ascensos de la PNC⁵⁸.

⁵⁷ Ley de la Carrera Policial. Decreto Legislativo N° 773 del 18 de julio de 1996. Diario Oficial N° 144, Tomo N° 332 del 7 de agosto de 1996. Artículos del 39 al 42.

⁵⁸ Ob. Cit. Ley de la Carrera Policial. Art. 19.

En el proceso de selección se incluye una verificación de la información aportada por quien aspira ser policía a través de la unidad de verificación de antecedentes, conformada por policías, la cual pretende eliminar candidatos que presenten documentación alterada o conducta inadecuada, mediante corroboración de la información proporcionada en visita directa a los centros de estudio y lugares de residencia de los aspirantes.⁵⁹

Asimismo, para ingresar a la Academia Nacional de Seguridad Pública se requerirá: poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y las condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Deberá ser apto para servir en un cuerpo policial, cuya estructura y práctica son propias de la institución civil, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delito; así como mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública.⁶⁰

Desde septiembre de 1992 hasta la fecha la Academia Nacional de Seguridad Pública ha graduado a de nivel básico⁶¹: agentes 38, 855, cabos 1623, sargentos 616; de nivel ejecutivo⁶²: subinspectores 616, inspectores 241, inspectores jefes 96; de nivel superior⁶³: subcomisionados 90, comisionados 66; y personal de reingreso 323⁶⁴.

⁵⁹ Ob. Cit. Ley de la Carrera Policial. Art. 20.

⁶⁰ De conformidad al capítulo II, apartado 4 de los Acuerdos de Paz de El Salvador.

⁶¹ Anexo nº 4. Ingresos y graduaciones del nivel básico.

⁶² Anexo Nº 5. Ingresos y graduaciones del nivel ejecutivo.

⁶³ Anexo Nº 6. Ingresos y graduaciones del nivel superior.

⁶⁴ Anexo Nº 7. Reingreso a la Policía Nacional Civil.

De acuerdo a la Ley de la Carrera Policial a tres tipos de tribunales de ingresos y ascensos. El primero es para los niveles básico ejecutivo y la categoría de subcomisionados. El segundo, es para la categoría de comisionados y el tercero es para la categoría de comisionado general.

El primer tribunal, es un organismo colegiado mixto integrado por cinco miembros, tres de ellos del nivel superior de la policía, designados por el director general de la PNC y aprobados por el inspector general. Los otros dos miembros son el jefe de estudios y un profesor del área humanística de la Academia.

El tribunal especial para la categoría de comisionados está integrado por el director general de la policía, quien preside, el subdirector general operativo y el director general de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Para la categoría de Comisionado General existe un tribunal integrado por el Ministro de Seguridad Pública, el Director General de la PNC, el Director General de la ANSP, el Presidente de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General de la República.

El proceso de promoción interna, por su parte tiene un procedimiento que consta de tres fases: concurso, examen teórico-práctico y aprobación del curso de ascenso que imparte la academia. Este proceso se desarrolla en función de la escala respectiva y está recibido bajo los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

El inicio del proceso de selección marcan las pruebas de ingreso que se aplican a todas las personas solicitantes para escoger solamente aquellas que tuviesen las potencialidades, que con adecuada formación desarrollen cualidades para ejercer la función policial.

Los criterios para esta preselección se establecen de acuerdo con nivel de responsabilidad al que aspira la persona solicitante y tiene tres tipos de evaluación: oral, escrita y física esta última médica y deportiva. En el caso del nivel básico, la persona aspirante tendría que haber completado el bachillerato. Para nivel ejecutivo tiene que tener estudios universitarios por lo menos tercer año como mínimo o técnico superior.

3.5.1. La formación policial.

La formación profesional y técnica de la PNC, también fue parte de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, que en el apartado 5 del Capítulo II establece los lineamientos generales para la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública⁶⁵, cuya Ley Orgánica fue aprobada mediante decreto legislativo 195, del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y dos, publicada en el Diario Oficial 42, tomo 314, del tres de marzo de mil novecientos noventa y dos, según la cual la ANSP es una institución autónoma, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera con su propio presupuesto adscrita al Ministerio de Seguridad Pública o Ministerio de Gobernación. Art. 1 Ley Orgánica ANSP.

Entre sus principales atribuciones están la formación profesional de los policías, según requerimientos que exija la PNC, elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso de la Academia y la promoción en la PNC, evaluar sistemáticamente al personal policial y organizar los cursos correspondientes para los actos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles categorías Art. 2 Ley Orgánica ANSP.

⁶⁵ En adelante podrá llamarse ANSP.

Como parte de la autonomía de la Academia, se estableció que sus organismos de dirección y administración son el Director y el Consejo Académico. El Primero, con igual rango que el Director de la Policía, será nombrado por el Presidente de la República por el término de tres años Art. 5, Ley Orgánica ANSP; el segundo será precedido por el Director de la Academia y estará integrado además por ocho personas civiles, con trayectoria cultural, jurídica, técnica policial o académica, nombrados por el Presidente de la República por el término de tres años, a propuesta del Ministro de Seguridad Pública basado en criterios de pluralismo político Art. 11, Ley Orgánica ANSP.

La necesidad de una formación policial eficiente, que garantizará la graduación de elementos policiales con alto nivel técnico y profesional, se volvió más urgente a raíz de un acuerdo complementario en virtud del cual, las primeras 10,000 plazas de la PNC deberían ser ocupadas por cuotas de la manera siguiente: 20% con elementos provenientes de los desaparecidos cuerpos de seguridad pública; 20% con excombatientes de las fuerzas insurgentes; y 60% con personas que no participaron directamente en el conflicto armado.⁶⁶

Por esa razón, y por la importancia que tiene la nueva Policía Nacional Civil para impulsar la democracia y el Estado de Derecho en El Salvador, la creación y desarrollo de la ANSP contó el apoyo de la comunidad internacional, ayudo al nivel de supervisión política en su apego a los postulados de los acuerdos de paz, lo que estuvo en manos de la diferentes misiones de observadores de Naciones Unidas, como al nivel de asistencia

⁶⁶ Naciones Unidas, Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes, San Salvador, Unidad de Apoyo al Enviado Especial del Secretario General, 1997, Pág.3.

técnica, que estuvo en manos de los Estados Unidos de América, a través, del programa internacional de adiestramiento en investigación criminal, ICITAP, de la Unión Europea, principalmente a través de la cooperación Española y de los países Nórdicos, especialmente de Suecia y Noruega.⁶⁷

Sin embargo, la calidad de la formación impartida en la Academia tuvo que ser sacrificada, sobre todo en sus primeros cinco años ante la insistencia de graduar una gran cantidad de nuevos policías en el menor tiempo, a efecto de cumplir con el compromiso de desplegar a la PNC en un periodo breve. Desde mediados de 1993, la Academia contó permanentemente con más de 2000 alumnos y cada uno recibió educación básica en un plazo no mayor de seis meses. Incluso, en 1995 el Concejo Académico decidió reducir dicho plazo a cinco meses y completar la formación de nuevos policías con tres meses de adiestramiento en práctica policial antes de la graduación.

De esta fecha a finales de 1999 existían aproximadamente 17,827 policías, en tanto que la población estimada era de 6, 031,326 habitantes, de lo que resultaba una relación de cada tres policía por cada mil habitantes.⁶⁸

El predominio de la cantidad impidió por mucho tiempo que la Academia cumpliera otras tareas como la organización de los cursos de reciclaje y promoción para el personal desplegado. Igualmente ha afectado no sólo la cantidad de la formación de los graduados sino que ha neutralizado o mermado los recursos para la capacitación técnica de elementos de las divisiones especializadas como investigación criminal, anti

⁶⁷ Costa Gino, ob.cit., Pág. 334-354 cit. Pág. 343 y 344

⁶⁸ Amaya Escobar, Edgardo y Martínez Ventura, Jaime. La Policía Nacional Civil de El Salvador. Evolución y Estado Actual, informe inédito, Washington Office on Latin América WOLA, 1999. P.11.

narcotráfico, finanzas, etc. Si ha ello se suma que el curso básico es pobre en materias como investigación criminal y que la PNC no cuenta con equipos y recursos para realizarla o reforzarla, se puede tener una idea de su tremenda debilidad en la crucial área de la investigación de los delitos.⁶⁹

3.5.2. La nueva doctrina policial.

En la medida en que la protección de la persona sea la razón de ser el servicio que brinda, los miembros de la Policía Nacional Civil deberán respetar la dignidad humana y defender los derechos humanos de todas las personas. Por ello, en ningún caso podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

La nueva doctrina señala que nada puede justificar el recurso de estas conductas, ni una orden superior ni el estado de guerra mucho menos una emergencia nacional. Pero además de prohibir estas conductas, tanto activas como pasivas, la nueva doctrina no admite que la obediencia a una orden superior justifique la comisión de un hecho punible.

Sobre la corrupción, uno de los males más extendidos en las policías y las administraciones públicas latinoamericanas, la doctrina de la Policía Nacional Civil afirma que su miembro, no sólo no podrá cometer actos de corrupción, sino que está en la obligación de oponerse a ellos y combatirlos.

La historia contemporánea de El Salvador está plagada de hechos de represión policial arbitraria contra ciudadanos que ejercían pacíficamente sus derechos políticos. Para evitar la concurrencia de esos hechos, la nueva doctrina reitera que la actividad policial no podrá menoscabar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Es más, sostiene en forma explícita

⁶⁹ COSTA, Gino, ob.cit., Pág. 344-345.

que a la PNC le corresponde proteger el ejercicio del derecho de reunión y manifestación y que cuando, por razones legales, se vea obligada a disolver una manifestación o reunión, utilizará los medios menos peligrosos y solo en la mínima medida necesaria. En esos casos se abstendrá de utilizar armas de fuego, salvo que se trate de reuniones violentas y se hayan agotado otros medios pacíficos.⁷⁰

En la medida de lo posible, los miembros de la Policía Nacional Civil utilizarán medios no violentos en el ejercicio de sus funciones, y recurrirán al uso de la fuerza y las armas de fuego solo cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado legítimo previsto. En cualquier caso, sólo podrán hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.⁷¹

Finalmente los miembros de la institución que tengan motivos para creer que se haya producido o se va a producir una violación de estos principios, deberá informar a sus superiores, y si fuera necesario, a cualquier autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o atribuciones correctivas.⁷²

⁷⁰Acuerdo de Chapultepec, II.2.N.

⁷¹Acuerdo de Chapultepec, II.2.L y M. El Acuerdo de Chapultepec establece que los miembros de la Policía Nacional Civil “portaran armas de fuego cuando las necesidades de servicio así lo impongan”, y que estas serán “cortas, propias de la función y que no pueden considerarse material de guerra”.

En circunstancias excepcionales, cuando el ministro del ramo, o en su defecto, el viceministro o el director general lo requieran, se podrá hacer uso del armamento especial que se conversara “en el arsenal de la Policía Nacional Civil”.ii, 4, B, e. A este respecto, vale la pena recordar las recomendaciones de la misión Rodes: “El armamento de la Policía Nacional Civil no debe ser militar. Hay que poner de manifiesto desde el principio, tanto para los policías como para los ciudadanos, que aparte de la inteligencia, el arma policial por excelencia es el palo o bastón policial y que el revólver o la pistola, según se decida al definir el armamento, es solo la última instancia del agente de policía, ante el peligro de su propia vida o la de terceros”. ONU, misión Rodes, p.36.

⁷²Acuerdo de Chapultepec, II.2.K.

Estos principios se incorporaron al Proyecto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, que se anexaron a los Acuerdos de Chapultepec y que ahora constituye el código de conducta de la institución.⁷³ Es interesante notar que todos los principios doctrinarios de la Policía Nacional Civil están contenidos en dos instrumentos de Naciones Unidas: el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.⁷⁴ Ambos instrumentos contienen los principios doctrinarios policiales de las Naciones Unidas, que son los principios de las policías democráticas⁷⁵. Su incorporación a la doctrina de la Policía Nacional Civil fue un aporte indudable, probablemente el más importante de la Misión Rodes y de Naciones Unidas.

Los Acuerdos de Paz establecieron que la policía sería un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. Por ello, la nueva doctrina, sin desconocer el derecho de voto de los policías, establece que estos se abstendrán de realizar actividad partidaria, así como de organizar sindicatos y participar en huelgas.⁷⁶

⁷³Ver el capítulo IV de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Arts. 25-29.

⁷⁴El Código de conducta fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1979, por la resolución 3411691, y los principios básicos fueron aprobados por el Octavo Congreso sobre el delito.

⁷⁵Ver, por ejemplo, la Ley Orgánica de los Cuerpos de Seguridad de España, del 13 de marzo de 1986. Al igual que la Policía Nacional Civil, hacen suyos esos principios e incorporan otros, como los contenidos en el Conjunto de Principios para la protección de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Resolución de la Asamblea General 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

⁷⁶Acuerdo de Chapultepec, II. 2. B. Artículo 82 de la Constitución y artículo 31, numerales 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

3.6. Deberes y derechos.

En régimen general de la PNC, pactado en los Acuerdos de Paz se estableció que los deberes, derechos, responsabilidad y régimen disciplinario de los miembros de la Policía serán determinados por la ley; asimismo estipuló algunas directrices sobre sus organizaciones entre ellas prestar el servicio en cualquier lugar del territorio nacional, vestir el uniforme reglamentario respetar la Constitución y las leyes.

Respecto de los derechos dispuso que los miembros de la PNC tendrían derecho la estabilidad laboral, a una remuneración que asegurará condiciones de vida digna para ellos y sus familias, a un régimen especial que regule sus derechos laborales y a no estar acuartelados, salvo en condiciones excepcionales y por el tiempo estrictamente requerido por estas. Estos y otros derechos están regulados por la Ley Orgánica de la PNC y por la Ley de la Carrera Policial.

Los demás derechos de los policías se han visto fuertemente afectados, especialmente en cuanto a la estabilidad laboral, a partir de un procedimiento sumario que permitió remover más de 2400 elementos policiales, entre agosto de dos mil y diciembre del 2001, que fue lo que vulneró principios básicos del debido proceso, el derecho de defensa y la presunción de inocencia, lo que ha llevado afirmar que existe una situación más generalizada de violación a los derechos laborales de los miembros de la PNC, especialmente del nivel básico.

3.6.1. Los deberes del personal policial.

Los deberes impuestos al personal policial se encuentran enumerados en las leyes de organizaciones de la policía o incluso algunos casos en la propia constitución de los estados. En general, figuran como deberes

máximos de la policía el de cumplir y hacer cumplir la constitución del estado, las leyes y reglamentos, mantener el orden público es proteger y respetar los derechos humanos.

Como deberes más específicos las leyes suelen mencionar el deber de sujeción al régimen disciplinario, el de obediencia superior, el de guardar reserva sobre la investigación de agotar ellas la que toman parte y en general respecto a de toda la información a la que llegan a conocimiento en razón de su cargo.

3.6.2. Los derechos del personal policial.

Entre los derechos que las naciones latinoamericanas suelen conceder al personal policial figuran: el de remuneración, el estabilidad en cargo,⁷⁷ ascensos, vacaciones, asistencia médica, seguridad social, beneficios mortuorios, el de recibir subsidios, especialmente para acceder a una vivienda, el derecho a la portación de armas entre otros.

De fundamental importancia para obtener respuestas sobre el funcionamiento concreto de la policía resulta analizar el derecho a una remuneración digna, prevista por todas las liquidaciones de la región. En la mayoría de estos países, el nivel de remuneración del personal policial es extremadamente bajo. Esto es señalado como los principales problemas del mal funcionamiento estructural de los cuerpos policiales, condicionando incluso el origen sociocultural de su personal.

⁷⁷ En El Salvador, el derecho a la estabilidad laboral se vio fuertemente afectado a raíz de una serie de despidos masivos ocurridos entre diciembre de 2000 y agosto de 2001. En México, se señala como una de las causas de la precariedad del régimen laboral el hecho de que la constitución política del estado destruyó el personal policial régimen laboral de los trabajadores estatales.

3.7. Personal que integra en la actualidad la institución policial.

La plantilla policial en términos generales en un periodo de diez años (sept.1999-junio 2010) aumentó en un aproximado de 4.44 puntos porcentuales (En el año 99 había una plantilla policial de 17122 y en el 2010 un total de 19761) es decir la diferencia entre ambos períodos es 1639 personas.⁷⁸

En el mismo periodo las mujeres crecieron en su nivel de participación institucional, pasando de representar el 6.39% del total general, en el 1999 al 8.20% en la actualidad, una diferencia positiva de 1.88 puntos porcentuales equivalente a 526 mujeres más.

Lo anterior infiere que la institución creció en 4.44 puntos porcentuales y las mujeres 1.88 puntos.

El comportamiento observado en las categorías por nivel fue el siguiente: El nivel superior mantiene la cantidad de mujeres desde 1999. El nivel ejecutivo incrementó de 19 mujeres en 1999 a 55 en 2010. Un crecimiento de 289 por ciento. En el nivel básico el comportamiento es diverso.

La categoría de Sargentos disminuyó de 54 en 1999 a 37 en 2010 en esta categoría debe revisar las razones por las cuales no refleja crecimiento, si no por el contrario experimentó una disminución de 68.5 por ciento.

La categoría de Cabos de 83 en 1999 incrementó a 110 en 2010 experimentando un crecimiento de 24.6 por ciento. La categoría de Agentes

⁷⁸ Ver anexo N° 1. Plantilla policial por categorías hasta julio 2010.

se incrementó de 1094 en 1999 a 1407 en 2010 experimentando un crecimiento del un 33 por ciento.

3.7.1. Plantilla de personal policial actual.

La plantilla de personal policial consta de 19767, de los cuales 1626 son mujeres, que corresponde al 8.20% del total general, el resto 91.8% son hombres ubicados en las diferentes categorías policiales.

Un total de 13310 se desempeñan en las unidades territoriales, es decir en las 22 de legaciones que conforman las cinco regiones a nivel nacional. La composición por sexo establece que el 92.7% son hombres y el resto mujeres. Numéricamente las mujeres son 1006, que equivale al 7.03 %, el resto es decir, 614 se desempeñan en las unidades centrales, correspondiente al 37.9%.⁷⁹

Al relacionar la proporción de hombres y mujeres en las unidades territoriales se encontró el siguiente comportamiento: En la Región oriente, por cada 21 hombre, existen una mujer, en la Región Central la relación es de 12 hombres por una mujeres, en la Región Para central la relación es de trece hombres por una mujer; en la Región Metropolitana por cada doce hombres una mujer y finalmente la Región Occidente por cada diez hombres presentes se ubica una mujer.

Lo anterior es un reflejo de la presencia que tienen hombres y mujeres en la institución equivalente a 91.8% y 8.20% respectivamente, numéricamente por cada mujer policía existe 13 hombres.

⁷⁹ Anexo N° 1.2. Distribución del personal policial por región.

3.7.2. Distribución del personal policial por región, delegación y sexo.⁸⁰

Región Metropolitana: Delegación San Salvador Centro cuenta con una plantilla de personal asignado de 1439 de los cuales 132 son mujeres es equivalente al 9%; Delegación de Soyapango tiene asignado 1094 personas de las cuales 96 son equivalente al 8.8%. Comprende tres municipios que son Soyapango, Ilopango Y San Martin; Delegación San Salvador Norte conformada por los Municipios de Apopa, Tonacatepeque, Nejapa, Guazapa, Aguilares y El Paisnal, con una plantilla de 762 personas de las cuales 41 son mujeres que corresponde al 5.4% del total de la plantilla; Delegación Ciudad Delgado constituida por dos municipios, Ciudad Delgado Y Cuscatancingo con una Plantilla de personal asignado de 453, 28 son mujeres, equivalente al 6.2%; Delegación Mejicanos da cobertura a los municipios de Mejicanos y Ayutuxtepeque; tiene una plantilla de personal asignado de 333, de los cuales 17 son mujeres que equivale al 5.1%; Delegación San Salvador Sur, comprende los municipios de San Marcos, Santiago Texacuangos, Santo Tomás, Panchimalco y Rosario de Mora, posee una plantilla de personal asignado de 310 de los cuales 24 son mujeres , equivalente al 7.7%.

Región Central: Delegación Lourdes Colón: Comprende los municipios de Colon, Talnique, Zacacoyo, Tepecoyo, Ciudad Arce, Jayaque, una plantilla de personal asignado de 526 personas de los cuales 35 son mujeres equivalente al 6.6%; Delegación Santa Tecla comprende los municipios de Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán, Nuevo Cuscatlán, Huizucar, Comasagua, con una plantilla de personal asignado de 269 de ellas 43 son mujeres y equivale al 16% del personal asignado; Delegación Chalatenango comprende

⁸⁰ Anexo N°1.2. Se detalla la composición por cada una de las cinco regiones y 22 delegaciones desplegadas en el territorio nacional:

los 33 municipios del departamento y cuenta con una plantilla de personal policial de 453 de las cuales 26 son mujeres, equivalente a 5.7 %; Delegación Quezaltepeque. Comprende los municipios de Quezaltepeque, San Pablo Tacachico, San Matías y San Juan Opico, con una plantilla de 440 personas de ellos 14 son mujeres, lo que es equivalente al 3.18 % del total de personal; Delegación Puerto de la Libertad comprendido por los municipios de La Libertad (El Puerto), Zaragoza, San José Villa Nueva, Teotepeque, Talnique con una plantilla de personal policial asignado de 238 de los cuales 10 son mujeres que equivale al 4.2%.

Región Paracentral: Delegación La Paz: Comprende todos los municipios del departamento de la Paz con una plantilla asignada de 653 policías de los cuales 39 son mujeres correspondiente al 6% del total del personal asignado; Delegación Cuscatlán comprende todo el departamento y cuenta con una plantilla de personal asignado de 472 de los cuales 439 son hombres y 33 son mujeres que equivale al 7% de toda la plantilla asignada; Delegación de San Vicente para todo el departamento tiene asignado la cantidad de 429 policías de los cuales 338 son hombres y 41 son mujeres equivalente al 9.5% de personal femenino; Delegación Cabañas para todo el Departamento cuenta con 345 personas asignadas de los cuales 21 son mujeres, equivale al 6%: Región Occidente; Delegación Santa Ana para todo el departamento cuenta con 1435 policías de los cuales 157 son mujeres equivale al 11% de la población asignada; Delegación Sonsonate para todo el departamento cuenta con 1038 personas de las cuales 67 son mujeres equivalente al 6.4%. En la Oficinas de Denuncias y Atención a la Ciudadanía, se cuenta con 28 personas de las cuales 10 son mujeres equivale al 35.7%; Delegación Ahuachapán para todo el departamento cuenta con 664 policías de los cuales 53 son mujeres igual a 7.8 % de la plantilla policial asignada.

Región Oriente: Delegación de San Miguel cuenta para todo el departamento con 939 personas de las cuales 41 son mujeres equivalente al 4.4% de la plantilla asignada; Delegación Usulután cuenta para todo el departamento con 768 personas de las cuales 42 son mujeres que equivale al 5.5% de toda la plantilla; Delegación la Unión cuenta con una plantilla de 519 policías de los cuales 11 son mujeres, es decir el 2.1% de toda la plantilla; Delegación Morazán, cuenta para todo el Departamento con 330 personas asignadas de las cuales 13 son mujeres equivalente al 3.9%.

3.7.3. Plantilla de Personal Administrativo.

El personal administrativo que ingresó a la institución en los años 2008,2009 y lo que se acumula del año 2010, suma 790 personas; siendo los hombres el 87.72%(693) y las mujeres el 12.88% (97) del total general. Comparativamente ha sido el año 2008 cuando se contrató una mayor proporción de mujeres (16.66%) que en el año 2009(9.22% del total) y en lo que va de este año el porcentaje significa el 15%.⁸¹

3.7.4. Plantilla de Personal Administrativo Actual.

En la actualidad la plantilla administrativa⁸² total equivale a 5,394 personas, los hombres concentran el 76.27% del conjunto de espacios y las mujeres el 23.73%, igualmente que con el personal policial se presenta brechas significativas, por cada tres hombres que laboran en esta área, hay una mujer.

La gráfica siguiente expone la composición del personal. En término porcentuales el 15.22 por ciento (821) se encuentra categorizado en dos

⁸¹ Anexo N° 2.1. Personal administrativo de la Policía Nacional Civil.

⁸² Anexo N° 2.2. Grafica de personal administrativo actual.

rubros: Técnico Profesional y Técnico, el resto 84.8 por ciento no está clasificado. Del total de los hombres el 11.8 por ciento están categorizados y las mujeres 26 por ciento.

3.7.5. Ubicación física del personal administrativo.

La ubicación física del personal administrativo presenta diferencias notables, una mirada exploratoria infiere una mayor presencia de las mujeres en algunos espacios, pero igualmente los hombres destinados hacia otros.

En sumatoria las 1280 mujeres que conforman la plantilla administrativa han sido distribuidas de la manera siguiente; cerca de una tercera parte (34.5%) ubicadas en las unidades territoriales (Regionales, Delegaciones, Subdelegaciones y Puestos) en el Departamento de Servicios Médicos (Bienestar Policial) el 3.2%, en la División de Policía Técnica y Científica el 2.6%, en la División de Protección a Personalidades y en la Unidad de Protección Judicial el 2.3% respectivamente.

Es de señalar que a excepción del departamento de Servicios Médicos (donde hay más mujeres que hombres) en el resto de unidades anteriores las diferencias hombres/mujeres son significativamente notables, un ejemplo es lo observado en la División de Protección a Personalidades Importantes (PPI) donde por cada mujer se encuentran 11 hombres.

La distribución de los 4114 hombres muestra la siguiente tendencia: el 21% ha sido asignado a las unidades territoriales (Regionales, Delegaciones, Subdelegaciones y Puestos), el 10% en la Asamblea Legislativa (Supernumerarios), y el 9% tanto en la Unidad de Protección Judicial como

en la División de Protección a Personalidades, el resto se distribuye en otras áreas.

Es de señalar que la plantilla administrativa muestra diferencias al comparar la asignación de los hombres y las mujeres, así por ejemplo en el Departamento de Solvencias por cada hombre asignado se constató tres mujeres; sin embargo, éstas no están presentes en las secciones relacionadas con el mantenimiento de armas, municiones y vehículos (ver anexo).

3.7.6. Crecimiento del personal policial en el periodo 2008 a Junio 2010.

El personal policial que ingreso a la plantilla institucional los años 2008, 2009⁸³ y lo que va del 2010, sumó 2,690; su distribución por sexo indica que los hombres representan el 87.77% y las mujeres el 12.23% del total general. En dicho período ingresaron dos categorías policiales; subinspectores y agentes.

Comparativamente en los años 2008-2009 las mujeres presentan una notoria mejoría en la categoría sub-inspectores (25.5%) que en la de agentes (11.9%). En lo que va de este año, ambas categorías casi mantienen una misma proporción, 16.67% y 17.36%, siguiendo la tendencia actual mostrada por la categoría agentes implicaría un avance sustantivo en términos numéricos transitando del 6.42% al 17.38%

Las proporciones de mujeres mantienen un ritmo fluctuante en ambas categorías; entre alzas y bajas, es el primer semestre del año actual cuando se ha dado un mayor ingreso de mujeres a la institución (agentes)

⁸³ Anexo N° 3.1. Comportamiento en el crecimiento del personal policial en el periodo 2008-junio 2010.

representando así el 17.38%, de mantenerse esta tendencia podría modificarse la composición en las sub-siguientes categorías policiales reduciendo así las diferencias entre mujeres y hombres observadas en la actualidad.

En este punto es importante revisar junto con la Academia Nacional de Seguridad Pública los mecanismos de ingreso de personas que interesadas en ingresar a PNC.

Un intento por conocer la evolución en cuanto al ingreso de aspirantes en los últimos seis años dio como resultado lo que a continuación se describe.

El ingreso a la Academia Nacional de Seguridad Pública en un período de seis años sumo 5,537 solicitantes; fueron los hombres los que presentaron mayores proporciones de ingreso a lo largo del período (desde 94% hasta 86% respectivamente), en razón de esto únicamente el 9%(488) del total son mujeres.

El período revisado muestra un dato importante de ser examinado a la luz de sus resultados; este consiste en que cada año levemente el ingreso de las mujeres se ha venido incrementando, pasando de representar el 6% en el año 2004 al 14% en el año 2009. Llama la atención el incremento en 3.5% porcentuales mostrado por las mujeres en los dos últimos años (2008-2009), sin duda, se aprecia cierta mejoría, sin embargo las diferencias de ingreso de hombres y mujeres presentan desequilibrios notables, así por ejemplo el año 2009 cerró con una relación de 6 hombres por cada mujer aspirante. Es de tener presente que cualquier medida orientada hacia una mayor presencia de

las mujeres en la institución policial debiera poner atención a la promoción de un mayor ingreso a la Academia.⁸⁴

3.7.7. Ingreso de personal la ANSP.

En el primer semestre del año 2010 la Policía Nacional Civil ha incorporado tres promociones más del nivel básico y una del nivel ejecutivo, es de hacer notar que en esta última hay una notable disminución en el ingreso de mujeres ya que de 38 nuevos oficiales, 37 son hombres, una es mujer.

Las tres promociones del nivel básico representan un total de 813 personas graduadas de; de los cuales 696 el 85.6 % son hombres y 117 el 14.3% son mujeres, infiriendo un incremento favorable para las mujeres al finalizar el año.

3.7.8. Jefaturas en unidades centrales.

En general, en las unidades centrales las jefaturas en el 25.42 % están siendo lideradas por mujeres y el 74.58 % corresponde a los hombres. Las quince jefaturas a cargo de las mujeres son: Inspectoría General, Unidad Jurídica, Unidad de Formación Profesional, Archivo Central, Investigación Disciplinaria, Derechos Humanos, Secretaría General, Administración y Finanzas, Personal, Bienestar Policial, Informática⁸⁵, Control Vehicular, Educación y Seguridad Vial y Servicios Juveniles y Familia.

Los hombres mantienen a su cargo 44 jefaturas distribuidas en toda la estructura organizativa son los grupos, centros y subdirecciones donde su

⁸⁴ Anexo 3.2. Ingreso de personal a la ANSP.

⁸⁵ Jefa Interina

representación es mayor. Una primera lectura respecto a la representación de ambos, infiere matices diferenciados; por un lado los hombres lideran aquellos espacios que demandan cierta experticia especializada y las mujeres asumen otras que implican labores de enseñanza y servicio, no obstante, también se muestran excepciones valorables tal es el caso de que las dependencias donde se controla la actuación policial, se administran los recursos y el tráfico vehicular son dirigidas por mujeres. No fue posible profundizar en dos líneas; por un lado establecer el volumen de personal bajo la responsabilidad de hombres y mujeres y por otro relacionar los cargos asignados versus las categorías policiales.

El cuadro y la gráfica siguiente detallan la representación de las mujeres y hombres en espacios de dirección.

3.8. Organización de la Policía Nacional Civil despliegue territorial.

La estructura organizativa se concreta en 59 unidades centrales, donde se realizan específicamente las funciones de dirección y coordinación de los servicios que se brindan a la población en el territorio nacional y 340 unidades territoriales, encargados de prestar los servicios policiales.

La Institución está estructurada por 59 unidades centrales de las cuales Cuatro son secretarías, siete subdirecciones, 31 divisiones, nueve unidades, tres grupos, una Inspectoría, dos centros cinco regiones, 22 delegaciones 79 subdelegaciones, 235 puestos policiales.

CAPÍTULO IV.

CONSIDERACIONES A LA LEY DISCIPLINARIA POLICIAL.

El régimen legal de la institución policial está formado por varios cuerpos de leyes, pero se analiza la Ley Disciplinaria Policial, por ser una de las principales reguladoras de la conducta policial.

La ley en mención en su primer considerando expresa: “Que de conformidad con el Art. 159 de la Constitución, la Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista, la cual 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”.

En el segundo enuncia: “Que 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”.

4.1. Objetivo de la ley.

La Ley Disciplinaria Policial expresa en su Art. 1 que: “La presente ley tiene por objeto establecer el régimen disciplinario que 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, tanto dentro como fuera del territorio de la República”.

El inciso segundo del Art. 1 establece que el régimen disciplinario comprende la tipificación y clasificación de las infracciones, las sanciones correspondientes, el procedimiento a seguir, las autoridades y los órganos con competencia investigadora y sancionadora.

Según lo establece el Art. 3 debe tenerse en cuenta que la responsabilidad disciplinaria regulada en esta normativa es independiente y se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o cualquier otra de carácter administrativo al que hubiere lugar, lo cual es concordante con el inciso 2° del Art. 245 Código Procesal Penal, el cual expresa que la responsabilidad disciplinaria de los elementos policiales no excluye la responsabilidad penal.

En cuanto a la responsabilidad civil el Art. 116 Código Penal prescribe: “Toda persona responsable penalmente de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivan daños o perjuicios, ya sean éstos de carácter moral o material,” de esta manera los funcionarios o agentes de la institución policial son responsables también civilmente.

En lo que corresponde a la Responsabilidad Subsidiaria del Estado el Art. 245 de la Constitución establece: “Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución”, con lo cual se pretende garantizar que el estado será el responsable de la reparación material y moral de los daños causados, una vez que se haya agotado la posibilidad de

que sus funcionarios y empleados respondan personalmente por los actos violatorios de las personas, lo que incluye, en el caso de que se trate de un hecho punible las consecuencias civiles del delito.

Conforme al Art. 121 del Código Penal. El Estado incurre en una clase de responsabilidad subsidiaria denominada responsabilidad civil subsidiaria especial, que es aquella en la que responde por los daños y perjuicios derivados de los hechos punibles cometidos por funcionario o empleados con motivo del desempeño de sus cargos; de igual manera responderán a instituciones públicas autónomas y las municipales cuando así expresamente el orden de la ley.

Un problema de interpretación que podría ser utilizado para obstaculizar este tipo de responsabilidad subsidiaria del Estado es que la Constitución y el Código Penal establece en dicha responsabilidad respecto de los delitos cometidos por funcionario y empleados públicos, mientras que el Art. 39 del mismo Código Penal distingue para efectos penales, el concepto de funcionario público, empleado público y agente de autoridad, situando en esta última categoría a los agentes de la PNC, por lo que se podría alegar que dichos agentes no son empleados públicos y por lo tanto respecto de sus delitos no está obligado subsidiariamente el Estado.

4.2. Definición de palabras en la ley.

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.

Amonestación escrita: es la que impone el Jefe competente con facultad sancionadora al subalterno, dejando constancia de la misma en el historial policial.

Arresto: es el confinamiento del infractor o del investigado dentro de su sede o unidad policial o del lugar fijado para el cumplimiento de la sanción. Se impondrá por días completos y continuados y no podrá ser inferior a un día ni mayor de cinco. El arresto se cumplirá sin servicio y sin percepción de sueldo por tales días.

Conducto Regular: medio empleado para transmitir órdenes, disposiciones, consignas, solicitudes, informes y reclamaciones, escritas o verbales, a través de las líneas de mando, a partir del superior jerárquico directo, de conformidad con la organización y jerarquías establecidas, salvo las excepciones en materia de recursos y las demás establecidas legal y reglamentariamente.

Director General o Dirección General: se refiere al Director General de la Policía Nacional Civil. Es la máxima autoridad administrativa y representante legal de la Institución, a la vez que ejerce el mando ordinario de la misma.

Degradación: consiste en rebajar a la categoría inmediata inferior dentro del escalafón policial.

Destitución: es la cesación definitiva de funciones y atribuciones del miembro de la institución policial, con la pérdida de todos los derechos inherentes a su condición, así como la prohibición de reingresar a la Institución.

Disciplina: 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.

Inspector General o Inspectoría General: se refiere, en su caso, al Inspector General o Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos de la Institución y de verificar el cumplimiento del régimen disciplinario.

Jefe de servicio: es quien de conformidad a un acuerdo, orden o directiva emanada de la Dirección General, sustituye a la autoridad de mando superior responsable de la Unidad o de la División por períodos específicos.

ONI: Orden Numérico Institucional o Número de identificación policial.

Orden: es la manifestación expresa de la autoridad competente, de estricto cumplimiento, siempre y cuando ésta cumpla con el requisito de legalidad, así como que hubiere sido dictada conforme al conducto regular, dentro del marco de la función policial y sea física y materialmente posible.

Suspensión del cargo sin goce de sueldo: consiste en la privación; durante el tiempo que dure la sanción, del salario y de todas las funciones inherentes al cargo, armamento, prendas de equipo e identificación policial.

Enriquecimiento ilícito: es el aumento de capital notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener el miembro de la institución policial, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya

percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa. Para determinar dicho aumento, se apreciará en conjunto el capital y los ingresos del miembro de la institución policial, de su cónyuge y de sus hijos, considerando los siguientes elementos: a) sus condiciones personales desde el ingreso a la Institución; b) la cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios y c) la ejecución de actos que revelen falta de probidad en el desempeño de la categoría que ostente y que tenga relación con el enriquecimiento.

4.3. Clasificación de las infracciones o faltas contenidas en la Ley Disciplinaria Policial.

Doctrinariamente las medidas disciplinarias pueden ser punitiva o simplemente correctivas. La punitiva suele incluir leer algo especial, trabajar tiempo extra sin compensación, suspensión temporal sin goce de sueldo, perder alguna parte de los descansos semanales, multa, descenso de categoría y finalmente la separación del servicio.⁸⁶

La medida correctiva incluyen todos los esfuerzos que hace un superior para corregir una deficiencia de un subordinado, excepto el castigo. Generalmente se aplican primero y son más constructivas inconvenientes que la punitiva si se hace debido uso de las medidas disciplinarias correctivas, rara vez se hace necesario aplicar las punitivas.

El superior inmediato tiene tres responsabilidades inmediata concernientes a la disciplina: la descubrir la debilidad, deficiencia, falla o acto manifiesto de un subordinado, que impliquen la necesidad de una medida correctiva; analizar todos los factores pertinentes, para determinar la medida

⁸⁶ O.W. Wilson. Administración de la Policía. Editorial Noriega Editores, México. Pág. 475.

más adecuada; iniciar en la mayoría de los casos y llevar a cabo la medida disciplinaria. Deberá resistir la tentación de posponer la acción con esperanza de que no sea necesario. Cuando un subalterno repite un error con el conocimiento de su superior, el segundo error es culpa del superior.⁸⁷

En cuanto a la ley en comento se tiene que el Título II regula lo relativo a las faltas y sanciones que pueden incurrir los miembros de la corporación policial estableciendo en primer lugar una clasificación tripartita de las infracciones. De modo que se reconocen: faltas leves, graves y muy graves.

El artículo 7 regula faltas leves, dentro de las que se pueden citar: 1) Ausentarse sin permiso o causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, hasta por dos horas. Se entiende por puesto el edificio que sirve de soporte a una unidad de policía, que debe estar situado en un sitio céntrico de la zona que ha de vigilar. 2) No saludar a sus superiores; 3) Faltar al respeto, mediante actos de descortesía, impropios, o empleando vocabulario soez, a los subalternos o compañeros; 4) No vestir debidamente el uniforme reglamentario,⁸⁸ 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; 5) No entregar el equipo o prendas policiales recibidas para la prestación del servicio, en la forma y tiempos señalados en los reglamentos, manuales, instructivos u órdenes; 6) 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

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ Se considera uniforme el traje utilizado por los agentes y que les distingue del resto de los ciudadanos, el cual debe ser adecuado, fácilmente identificable y difícilmente imitable.

función; 7) 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; 8) 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; 9) No informar acerca de los hechos que deban ser llevados a conocimiento del superior por razón del cargo o servicio o hacerlo con retardo, y siempre y cuando no se afecte el desarrollo del servicio; 10) 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; 11) 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; 12) Descuidar el mantenimiento del armamento, material o equipo que se le haya asignado por la Institución;

Vale mencionar que el principio de legalidad en la imposición de sanciones es aplicable en el Régimen Disciplinario regulado en la ley citada, puesto que si un miembro policial incurre en una falta leve puede hacerse acreedor de alguna de las sanciones establecidas en el Art.10 de la ley en comento la cual establece: “Las faltas leves darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones: Amonestación verbal privada; Amonestación escrita; Suspensión de la licencia o permiso hasta por setenta y dos horas sin perjuicio del servicio; Arresto sin goce de sueldo por tres días; y Suspensión del cargo sin goce de sueldo de uno hasta quince días”.

En cuanto a las faltas graves el Art. 8 expone:

a) Ausentarse sin permiso o sin causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, hasta por ocho horas; b) 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; c) Conducir vehículos, naves o aeronaves institucionales u operar material y equipo, sin poseer la respectiva licencia o autorización, o aún teniéndolas, si con ello se contravienen reglamentos, órdenes o normas sobre circulación, navegación, uso o manejo; d) 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; e) 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; f) 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; g) Actuar manifiestamente con discriminación en razón del género, credo o raza; h) Omitir, retardar o no suministrar oportunamente, respuesta a las peticiones o solicitudes relacionadas con el servicio, que de manera decorosa, formulen los particulares; i) 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; j) 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; k) Tolerar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como infracción disciplinaria; l) Impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los subordinados o de cualquier persona; m) 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, n) Realizar conductas tipificadas como faltas por la normativa penal; Todas las infracciones antes señaladas involucran a la población en general como

sujetos pasivos de actuaciones policiales atentatorias del marco de la seguridad pública y en muchos casos vulneradoras de la dignidad humana.

Pero es importante destacar que también se establecen en el Art. 9 de la ley en comento, infracciones de mayor gravedad, de las cuales se pueden señalar como las más importantes:

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 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 el 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

4.4. Clasificación de las sanciones ante el incumplimiento del régimen disciplinario.

Cada infracción tiene como consecuencia jurídica su sanción y es importante mencionar que la determinación e imposición de estas sanciones se rige por criterios, los cuales se definen en el Art. 13, siendo estos: la afectación del servicio, la trascendencia de la infracción para la seguridad, el quebramiento de los principios de jerarquía y disciplina, la intencionalidad, la gravedad del daño causado a terceros, la colaboración que presente el indagado en la investigación o si hubiere procurado espontánea y eficazmente en evitar o atenuar las consecuencias dañosas de su infracción; así como su historial de servicio.

Cuando se trata de faltas leves, se aplica el Art. 10 el cual expresa: Las faltas leves darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones: a) Amonestación verbal privada; b) Amonestación escrita; c) Suspensión de la licencia o permiso hasta por setenta y dos horas, sin perjuicio del servicio; d) Arresto⁸⁹ sin goce de sueldo hasta por tres días, y e) Suspensión del cargo sin goce de sueldo de uno hasta quince días.

En el caso de las infracciones graves, las sanciones están determinadas en el Art. 11, el cual fija solamente dos tipos: 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. Según Manuel María Diez,⁹⁰ la aplicación de cualquier sanción en materia administrativa y especialmente la aplicación del arresto se deben hacer respetando lo

⁸⁹ Son dos las sanciones privativas de la libertad; la prisión y el arresto. Siendo la primera de materia judicial o penal y la segunda en materia administrativa.

⁹⁰ Manuel María Diez. "Manual de Derecho Administrativo". Buenos Aires, Argentina, Edit. Plus Ultra, 1979, Tomo II, Págs. 175.

dispuesto en los preceptos constitucionales y en observancia de los Principios del derecho administrativo sancionador.

Asimismo el Art. 12, regula las infracciones de las sanciones muy graves, siendo éstas: 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.⁹¹

La figura del arresto administrativo se regula a nivel constitucional. Esta regulación tiene su antecedente más remoto en la Constitución Política de El Salvador de 1824. Es de hacer notar que, tal como ha sido regulada esta figura desde sus inicios hasta la fecha no ha sufrido modificaciones substanciales. Las dos más importantes han sido las referentes a la autoridad aplicador y el tiempo de privación de libertad que se contempla. Así, en un inicio, la aplicación de esta figura estaba encomendada a las autoridades civiles y es a partir de 1939 que pasa a ser competencia de las Fuerzas Armadas. En cuanto al tiempo de duración del arresto, éste siempre ha estado oscilando entre los 15 a 30 días conmutables por multa.

Para 1983 se promulgó la Constitución que nos rige hasta nuestros días y en la cual el individuo como persona humana toma una preponderancia mayor, destacando el respeto a la dignidad humana para la constitución de una sociedad más justa. Bajo este enfoque figuras tales como la Presunción de Inocencia, el debido proceso, el derecho de audiencia y otros han tomado un auge preponderante en comparación con las anteriores Constituciones.

⁹¹ En cuanto a las sanciones por cualquiera de los tipos de infracción, ha de tenerse en cuenta el Art. 83 de la ley, que establece: la sanción se extingue por: a) muerte del infractor, b) prescripción, y c) cumplimiento.

Así, la figura del Arresto Administrativo, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el Art. 14 que a la letra 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."

Esta figura tiene íntima relación con la presunción de inocencia, el debido proceso y al derecho de audiencia que en su orden están contemplados en los Artículos 11, 12 y 13, que literalmente dicen: " Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa".

"La persona detenida debe ser informada de manera inmediata y comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza al detenido la asistencia de defensor en las diligencias de los órganos auxiliares de la administración de justicia y en los procesos judiciales, en los términos que la ley establezca".

"Ningún órgano gubernamental, autoridad o funcionario podrá dictar órdenes de detención o de prisión si no es de conformidad con la ley, y estas órdenes deberán ser siempre escritas. Cuando un delincuente sea sorprendido infraganti, puede ser detenido por cualquier persona, para entregarlo inmediatamente a la autoridad competente".

"Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser

previamente oída o vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa". Sobre lo último, queda claro que el Art. 8 N° 35 de ley en comento, es contradictorio con la norma constitucional, al regular que la acumulación de tres faltas leves sancionadas en un período no mayor a un año constituye falta grave.

Ahora bien, el Artículo 14 nos habla de tres situaciones: a) Juicio Previo; b) Contravención a leyes, ordenanza o reglamentos; y c) permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad. Sin embargo, en el arresto administrativo, en la mayoría de las veces, esto no es llevado a cabo: no existe un juicio previo, se sanciona al individuo sin más ni más, sólo que no sea reincidente, se permite conmutar la sanción y en determinadas ocasiones, no se ha delinquido y se es arrestado hasta por cinco días.

Podemos advertir que tenemos a nivel constitucional el fundamento o asidero legal del Arresto Administrativo desarrollado, por su puesto, en la ley secundaria. Sin embargo, la figura está siendo muy mal aplicada por los encargados de tal función, no significando esto que la ley sea la mala, sino los aplicadores son los que están fallando, ya que con su actuación lo que hacen es vulnerar principios como los ya relacionados en el capítulo II, lo que hace que caigan en ilegalidades. Todo esto en menoscabo, no sólo de derechos, sino de la dignidad de los miembros y personal administrativo de la PNC, que en definitiva es lo que se protege o busca protegerse en la Constitución.

Por todo lo anterior es importante recalcar que el mantenimiento de las condiciones disciplinarias al interior de la PNC. Específicamente la exclusión del servicio policial de los elementos que por su conducta no representan una garantía adecuada para el cumplimiento de la misión policial, es en principio

un asunto que debe felicitarse. Sin embargo, se debe tener presente que también los agentes policiales, aún violentando las normas del debido comportamiento policial poseen derechos humanos, en atención a que los fundamentos e inseparable de todos los seres humanos, como en atención a que los fundamentos de los mismos descansan en la dignidad humana, atributo imprescindible e inseparable de todos los seres humanos sin distinción alguna.

De ahí que, aunque las conductas de algunos agentes policiales puedan ser delictivas, o simplemente representativas de una indisciplina, no se puede obviar los derechos humanos de aplicación en el contexto de los desarrollos procesales, así sean estos judiciales, administrativos, políticos, disciplinarios o de cualquier otra índole.

Conforme a lo anterior es necesario considerar el conjunto de las sanciones disciplinarias aplicables de conformidad con la Ley Disciplinaria Policial y sobre esa base contrastarlas con los principios que rigen la actividad sustantiva sancionadora.

Dentro de estos principios se encuentran: a) la configuración de un estado constitucional de derecho, el respeto la dignidad humana, el respeto al régimen político determinado por la Constitución, la proporcionalidad entre las penas que procura que la acción de los órganos sancionadores no caiga en excesos.⁹²

⁹² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de inconstitucionalidad de varios artículos de la ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado, 14 de febrero de 1998, sección IX, párrafos 2-A, 2-B.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al referirse al principio de proporcionalidad ha indicado que éste implica: la idoneidad de los medios empleados en el sentido que la duración e intensidad de los mismos deben ser lo exigido por la finalidad que se pretende alcanzar; b) necesidad de tales medios en el sentido que se debe elegir la medida menos lesiva para los derechos fundamentales, es decir, la que permite alcanzar la finalidad perseguida con el menor sacrificio de los derechos e intereses del afectado; c) la ponderación de intereses, a fin de determinar la existencia de una relación razonable o proporcionada de la medida con la importancia del bien jurídico que se persigue proteger.

Lo expuesto obliga necesariamente analizar la proporcionalidad existe en diferentes medios de sanción disciplinarias en contra de agentes policiales detractores de normas de conducta indebida. En ese sentido destaca claramente la preocupación por la utilización y aplicación de la sanción de arresto por cinco días.

No cabe duda que tal como lo establece inadecuadamente la Constitución de la República en su Art. 14 que las autoridades administrativas pueden imponer dicha sanción. Sin embargo, tales normas constitucionales no puede considerarse como una habilitación ajena o marginal al principio de proporcionalidad sino por el contrario congruente con éste.

En ese sentido llama la atención que la sanción de arresto, cuya duración no puede exceder de cinco días, no sea la máxima de las sanciones posibles de aplicación. Esto implicaría suponer que la afectación a la libertad por una falta disciplinaria es una sanción menos lesiva que la suspensión o el cese de la relación laboral.

El título III de la normativa en comento, regula la competencia y los órganos de la aplicación de la ley.

En cuanto a la competencia el Art. 14. Literalmente dice: 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: 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. Al Director General, mediante resolución razonada, le corresponderá dirimir los conflictos de competencia que se susciten en el ejercicio de la potestad sancionadora por faltas leves.

El Art. 15. Expone: Los Tribunales Disciplinarios serán competentes para conocer y decidir en los procedimientos seguidos para imponer las sanciones por faltas graves y muy graves en que incurran los miembros de la Policía Nacional Civil. También conocerá de las faltas leves conexas, entendiéndose por tales aquellas que se imputen al investigado en el mismo procedimiento junto con otras graves o muy graves.

La Convención Americana, en su Art. 8 establece que la determinación de los derechos de una persona sometida a un procedimiento de la naturaleza que sea, debe desarrollarse por una autoridad independiente e imparcial, asimismo, el procedimiento debe desarrollar las posibilidades de permitir recurrir ante otra instancia independiente e imparcial.

Resulta que el jefe a cargo de un agente policial infractor que impone la sanción en referencia es, al mismo tiempo, otro agente policial que se encuentra supeditado a la autoridad de un jefe inmediato superior y así continuó la secuencia en una cadena de mando que culmina con la figura del director general de la PNC. Esto implica que cada jefe policial puede, eventualmente ser sujeto pasivo de la imposición de una sanción por su jefe quien evidentemente gozará de una ubicación jerárquica superior.

De esta manera, los aplicadores de la sanción en comento se encuentra supeditado a las órdenes, decisiones y requerimientos de sus superiores, con lo cual no gozan de la independencia suficiente para ser garante de una decisión imparcial, justa, objetiva, razonable, proporcionada y congruente con el ordenamiento jurídico, eventualmente restrinja a un agente policial del goce de sus derechos.

En ese mismo sentido, es claro que el superior jerárquico es el más idóneo para observar si la conductas de un subalterno afecta el adecuado cumplimiento de sus planes y órdenes o si compromete el ideal disciplinario de la corporación policial, pero no es idóneo para valorar jurídicamente si la conducta de una persona se ajusta o no a los parámetros permitidos para poder considerarla como una conducta ilícita.

De lo expuesto se advierte que la imposición de las sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita, arresto hasta por cinco del días y suspensión del cargo sin goce de sueldo hasta por quince días por parte del superior jerárquico a cargo del agente policial infractor, contradice el derecho de este a gozar de una decisión adoptada por la autoridad independiente e imparcial, en contradicción con el Art. 8 de la Convención Americana y con las garantías implícitas del Art. 12 de la Constitución.

En conclusión la ausencia de un órgano que satisfaga los requisitos de independencia e imparcialidad, que sea al mismo tiempo superior en grado con competencia para revisar la decisión sancionadora inicial constituye una violación al Art. 8. 2 de la Convención Americana y de las garantías implícitas en el Art. 12 de la Constitución.

4.5 Tribunal disciplinario..

Uno de los órganos mas importantes de aplicación de la ley es el Tribunal Disciplinario, el cual se divide en dos tipos:

a) Nacional: que conoce de los casos del personal del nivel superior y ejecutivo; Inspector General, sus delegados, Jefes Administrativos y asesores en todo el territorio de la República. Y excepcionalmente, conoce de las faltas cometidas por el personal de nivel básico; cuando estas son cometidas conjuntamente con el personal mencionado anteriormente. Asimismo, dirime los conflictos de competencia que se suscitan entre los Tribunales Regionales; en un plazo no mayor de tres días hábiles a partir de la respectiva solicitud.⁹³

b) Regional: será el responsable de resolver los casos que se originan en sus respectivas circunscripciones territoriales y conocerán de los casos del personal policial del nivel básico y del personal administrativo, técnico y de servicio.⁹⁴

⁹³ Sobre la base del Art. 19.- Inciso 1º: El Tribunal Disciplinario Nacional estará conformado por un Presidente y dos vocales. Uno de sus miembros deberá ser ajeno a la Institución y los restantes serán oficiales de la carrera policial del nivel superior.

⁹⁴ De acuerdo con el Art. 18.- La competencia territorial de los Tribunales Disciplinarios Regionales, 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

De conformidad al Art. 21 el nombramiento de los miembros de ambos Tribunales Disciplinarios, se realizan mediante acuerdo emitido por el Director General quien a su vez los juramenta y designa a su vez al presidente de los mismos.

Otro aspecto de importancia a mencionar sobre este órgano es el señalado en el Art. 23, el cual establece que para toda resolución de los Tribunales Disciplinarios se necesitarán dos votos conformes de sus miembros. La abstención se entenderá como voto a favor del inculpado.

4.6. Tribunal de Apelaciones.

Desde el Art.26 se regula lo relativo a los dos Tribunales de Apelaciones, estableciendo como funciones de estos, el conocimiento de los recursos contra las decisiones de los Tribunales Disciplinarios.

Vale mencionar que estos tribunales se conforman por un Presidente y dos vocales, los cuales son nombrados por el titular del Ministerio al que se le asignen las funciones de Seguridad Pública.⁹⁵

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.

Art. 20.- Los Tribunales Disciplinarios Regionales 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.

⁹⁵ Sin perjuicio de la forma de nombramiento de los que integran cada Tribunal de Apelaciones. El Art. 28 regula los requisitos de los miembros de estos Tribunales y el Art. 29 establece que cada miembro tendrá un suplente.

Se aplican a estos Tribunales las mismas normas de funcionamiento de los Tribunales Disciplinarios en cuanto fueren aplicables, de conformidad al Art. 31 en su parte final.

4.7. Inspectoría General

La sección tercera del título que se comenta regula a la Inspectoría General, otro de los órganos de aplicación de esta ley que según el Art. 2 de su reglamento tiene como objetivo la vigilancia y el control de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión del cuerpo policial, así como lo referente a los Derechos Humanos procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial.

La Inspectoría General cumple sus funciones a través de la figura del Inspector General, quien está encargado de verificar el cumplimiento del régimen disciplinario establecido en esta normativa disciplinaria. Y por lo tanto de acuerdo con el Art.32 debe iniciar el procedimiento que corresponda para cada caso concreto, interviniendo en el mismo como controlar y presentando los informes respectivos al Director General. Teniendo a su vez la facultad de apelar si fuese necesario de la resolución final del tribunal respectivo.

Vale mencionar que el Art. 33 reconoce al Inspector General como máxima autoridad de la Unidad de Investigación Disciplinaria.

4.8. Unidad de investigación disciplinaria y sus secciones.

Este órgano está encargado de llevar a cabo las investigaciones de las faltas disciplinarias graves y muy graves, que pudieren cometer los

miembros de carrera de la Institución, así como las faltas leves conexas con las anteriores.⁹⁶

La Unidad de Investigaciones Disciplinarias⁹⁷, tiene como misión investigar oportunamente e imparcialmente, aquellas conductas que pudieran constituir faltas disciplinarias graves o falsas leves conexas, atribuibles a miembros de la Policía Nacional Civil. La UID, actúa de oficio o por comisión de las autoridades sancionadoras, por la Dirección General, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y por el Jefe de Servicio.

En cuanto a las secciones de esta Unidad, el Art. 33 regula que podrán establecerse por resolución del Director General y que éstas dependerán funcionalmente del Jefe de la Unidad de Investigación Disciplinaria, entre las funciones de las secciones se encuentran recoger las pruebas necesarias y realizar toda indagación tendiente a descubrir la verdad debiendo informar, en todo caso, del inicio de las investigaciones y del resultado de las mismas a la autoridad con competencia sancionadora.

4.9. Unidad de asuntos internos.

Asuntos Internos fue la última unidad del sistema disciplinario en crearse mediante una orden circular del Director General emitida el 1 de febrero de 1999 para investigar las conductas constitutivas de delitos

⁹⁶ Creada el 01 de octubre de 1994 dependiendo organizacionalmente de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, pasando a formar parte a la Inspectoría General en el año 2000 como Unidad de apoyo a la investigación de faltas disciplinarias, capacitando y supervisando en materia del Régimen Disciplinario las distintas dependencias de la institución a nivel nacional.

⁹⁷ La Unidad de Investigación Disciplinaria en lo sucesivo podrá abreviarse UID.

penales de los miembros de la institución policial, aunque no inicio labores hasta finales del año 2000.

De conformidad al Art. 38 está encargada de realizar las investigaciones de aquellas conductas cometidas por miembros de la institución que se presume pudieran ser constitutivas de delitos graves. Así como de 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.

Las investigaciones que les son asignadas a la UAI, son con previa valoración de al Fiscalía General de la República, es decir, solo si hay indicios del involucramiento de policías en alguna actividad criminal, aunque también investigan delitos cometidos por policías las unidades de investigación local.⁹⁸

4.10. Instructores.

Estas autoridades son miembros que prestan colaboración a los entes ya mencionados en lo que a diligencias de investigación se refiere. El Art. 39 establece: “Los jefes con competencia sancionadora, el Tribunal Disciplinario, la Inspectoría General, la Unidad de Investigación Disciplinaria y sus Secciones, encomendarán las investigaciones de caso que conozcan, cuando sean necesarias, a instructores que tendrán la calidad de autoridad investigadora conforme a esta ley. Los Instructores deberán tener una categoría igual o superior a la del investigado”.⁹⁹

⁹⁸ Es la fiscalía la que determina quién investigará determinado caso, así como los plazos de la misma. Si la fiscalía determina en un caso de secuestro o narcotráfico, en el cual están involucrados policías, será otra unidad la que investigue y no la UAI.

⁹⁹ Sobre la base del Art. 40.-Son obligaciones de los instructores: a) intervenir en todas las diligencias de la investigación para la que esté comisionado; b) practicar toda la diligencias

4.11. Procedimiento disciplinario.

A partir del Art. 43 de la ley disciplinaria policial, se regula lo concerniente al procedimiento disciplinario, estableciendo en primer término los fines del mismo, los derechos del investigado¹⁰⁰ y las reglas generales a las que está sometido el régimen en comento.¹⁰¹

que haya ordenado la autoridad sancionadora competente, dentro de los términos previstos en la presente ley, y remitir la actuación a esta, dentro de las seis horas hábiles siguientes al cumplimiento de la comisión. También realizará la diligencias solicitadas por el inspector general o su delegado; c) 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 comparezca o sean llevados a la oficina; d) informaron autoridad sancionadora competente sobre la falta de colaboración por parte de cualquier miembro de la Institución; e) Asistir a la audiencia, cuando así le sea requerido por el Tribunal Disciplinario; y f) Guardar la confidencialidad sobre las actuaciones de investigación, aun después de su conclusión.

¹⁰⁰ Con relación al Art. 44.- Son derechos del investigado: a) Ser notificado del inicio del procedimiento disciplinario que se realiza en su contra, de los hechos que se le imputan, de las infracciones que los mismos podrían constituir, de las medidas preventivas que se adoptaren y de las sanciones que se le pudieren imponer; b) Defenderse por sí, o por medio de apoderado, desde el momento de la notificación de la investigación disciplinaria; c) Que se le respete la garantía de audiencia; d) Tener acceso al expediente, pudiendo solicitar copia simple o certificada del mismo, a costa del interesado; e) Rendir declaración si así lo desea y a que se practiquen todas las pruebas que solicite, siempre y cuando sean atinentes al procedimiento; y f) Impugnar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. En virtud del principio de economía procesal: a) En los procedimientos disciplinarios no se podrán establecer trámites o etapas diferentes a los expresamente contemplados en esta ley; b)

Los procedimientos deberán impulsarse con agilidad, en el menor tiempo posible y a la menor cantidad de costos para la Institución y quienes intervienen en ellos; c) No se exigirán más documentos que los estrictamente necesarios; d) Las autoridades con competencia sancionadora impulsarán de oficio los procedimientos; e) Se podrán utilizar formularios para actuaciones cuando la naturaleza de ellas lo permita, sin que esto releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

¹⁰¹ Art. 45.- Son reglas generales del procedimiento disciplinario: a) Las autoridades disciplinarias deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad del procedimiento consiste en investigar la verdad de los hechos y sancionar a los responsables, garantizando los derechos de las personas sin discriminación alguna; b) Toda decisión que se adopte en el procedimiento disciplinario será motivada; c) No podrá investigarse disciplinariamente una misma conducta más de una vez; d) Los indagados tendrán la oportunidad de conocer y controvertir por los medios legales, las decisiones adoptadas; y e) La autoridad sancionadora tendrá la obligación de investigar tanto los hechos favorables como los desfavorables a los intereses del indagado.

Los artículos 43 de la citada ley expone que: “El procedimiento disciplinario tendrá como fines, verificar la existencia del acto, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria, identificar o individualizar al miembro de la Institución que haya intervenido en ella y establecer la participación y responsabilidad del autor.

Según el Art. 45 la finalidad del procedimiento consiste en investigar la verdad de los hechos y sancionar a los responsables, garantizando los derechos de las personas sin discriminación alguna; Vale mencionar que el procedimiento es de carácter oral y la valoración de las pruebas se rige por las reglas generales de la sana crítica.¹⁰²

A continuación se presenta de manera resumida el procedimiento disciplinario a seguir en cada tipo de falta cometida.

Por faltas Leves: según el Art. 48 “El procedimiento inicia mediante resolución de apertura, emitida por el Jefe con competencia sancionadora, en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas posteriores a aquel de tener conocimiento del cometimiento de la infracción. En el mismo acto 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. Dicha resolución se notificará al indagado y a la Inspectoría General.¹⁰³

Si el indagado admite su culpabilidad, el jefe con competencia sancionadora procederá a emitir la sanción correspondiente. Si no admite su culpabilidad debe presentar pruebas al jefe con competencia sancionadora,

¹⁰² De conformidad a los Arts. 46 y 47 de la ley comentada.

¹⁰³ Art. 82.- La acción disciplinaria se extingue por: a) Muerte del investigado; b) Prescripción; y c) Por la pérdida de la calidad de miembro de la Institución por parte del investigado, salvo que fuere por renuncia.

quien la recibirá 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 notificación.

La resolución final deberá emitirse por escrito en un plazo no mayor de diez días posteriores a la iniciación del procedimiento y sobre la base del Art. 51 será notificada a las partes, a la Inspectoría General y a la división de personal en el plazo de 48 horas posteriores.

De acuerdo al Art. 72 Inciso 1° de la resolución final que se pronuncien en relación a una falta leve, procederá recurso de revisión, mismo que deberá presentarse ante la misma autoridad que dictó la resolución.¹⁰⁴

4.12. Procedimiento por falta graves y muy graves.

De acuerdo al Art. 53 inicia mediante petición razonada presentada ante el tribunal disciplinario competente por el director general, el Inspector General o sus delegados, la autoridad con competencia, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o el Fiscal General de la República.

El tribunal disciplinario admitirá la petición si cumple con los requisitos del Art. 54, o hará las prevenciones del caso, procederá a adoptar la medida preventiva de suspensión del cargo sin goce de sueldo en contra del investigado, cuando proceda.

Si los hechos y responsabilidad quedaren establecidos en esta audiencia o el indagado admitiere su culpabilidad, el Tribunal Disciplinario

¹⁰⁴ El recurso deberá interponerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva y deberá ser resuelto dentro de los tres días hábiles posteriores a su interposición.

pronunciará resolución final inmediatamente. Caso contrario de conforme al Art. 59 o a petición razonada de las partes, abrirá a pruebas por ocho días hábiles.

Luego concluido el período de prueba se celebrará la segunda audiencia y 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.

Si ha habido lugar a la interposición del recurso de apelación el Tribunal Disciplinario lo remitirá junto con el expediente respectivo al tribunal de apelaciones, en el término de 24 horas después de recibido el mismo.

Al recibir el expediente, el órgano que deberá resolver el recurso decidirá sobre su admisibilidad un plazo no mayor de tres días hábiles y 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 y una vez firme deberá ser emitida por el tribunal disciplinario dentro de las 24 horas siguientes al jefe respectivo, a fin de que las ejecute en el término de tres días y a la división de personal a efecto de que procederá hacer las anotaciones en el historial policial y es por los respectivos descuentos de su caso.

El título V de la ley, en el Art. 65, regula la investigación previa, estableciendo su objeto, consistente obtener elementos que conduzcan a concluir sobre la veracidad de los hechos y la individualización del supuesto infractor o infractores.

De quedar establecidos ambos extremos con la denuncia, queja, aviso o con la prueba que se adjunte, no habrá lugar a la investigación previa y se iniciará de inmediato la investigación disciplinaria.¹⁰⁵

Con respecto al título VIII, denominado disposiciones generales, vale mencionar que regula textos tales como: nulidades¹⁰⁶, excusas y recusaciones¹⁰⁷, extinción y prescripción de la acción y sanción disciplinaria¹⁰⁸, caducidad¹⁰⁹ y lo referente a la cancelación de

¹⁰⁵ Art. 68.- Establecidos los elementos del inciso primero del artículo 65, se iniciará la investigación disciplinaria. Por el contrario, de no lograrse comprobar tales elementos, se propondrá mediante resolución motivada el archivo provisional de las diligencias a la Inspectoría General, la que de estar de acuerdo, lo ordenará. Asimismo, en caso de no existir mérito para presentar petición razonada ante el Tribunal Disciplinario competente, la autoridad que ordenó la investigación propondrá mediante resolución motivada, el archivo de las diligencias a la Inspectoría General, la que de estar de acuerdo, ordenará el archivo, notificándose al investigado.

¹⁰⁶ Art. 76.- Son causales de nulidad absoluta en el procedimiento disciplinario, las siguientes: a) La incompetencia del Tribunal o del funcionario para conocer y decidir, en razón de la materia y territorio; b) No darle trámite a la petición de recusación; c) La falta de notificación y citación, salvo que comparezca sin alegarla; d) La falta de motivación en la resolución; y e) La violación de los derechos de audiencia y de defensa.

¹⁰⁷ Art. 79.- Las excusas y recusaciones para conocer de una determinada investigación, serán las establecidas por el derecho común.

¹⁰⁸ Art. 82.- La acción disciplinaria se extingue por: a) Muerte del investigado; b) Prescripción; y c) Por la pérdida de la calidad de miembro de la Institución por parte del investigado, salvo que fuere por renuncia. Art. 83.- La sanción se extingue por: a) Muerte del infractor; b) Prescripción; y c) Cumplimiento. Art. 84.- La acción disciplinaria prescribe para las faltas leves en el término de seis meses; en un año para las faltas graves, y; en dos años para las faltas muy graves. Si se tratase de conductas tipificadas por la normativa penal, la prescripción operará de la manera siguiente: a) En caso de que exista proceso penal, un año después de quedar firme la sentencia pronunciada por el Tribunal competente; y b) En caso de no haberse iniciado la acción penal, la acción disciplinaria prescribirá en un plazo de dos años, si se tratara de faltas penales o de cinco años para el caso de delitos. El plazo de prescripción de la acción comenzará a contar desde el día de la consumación de la falta o desde la realización del último acto, en el caso de las faltas de carácter permanente o continuado. La prescripción se interrumpe con la apertura del procedimiento por falta leve y en las faltas graves o muy graves con la presentación de la petición razonada ante el Tribunal competente. La prescripción será decretada de oficio o a petición de parte. Art. 85.- La ejecución de la sanción disciplinaria prescribirá en un término de seis meses, contados a partir de la resolución para las faltas leves y de un año para las faltas graves y muy graves. Si por motivos de fuerza mayor no se pudiere dar cumplimiento a los términos antes estipulados, se dejará constancia en acta, quedando suspendida dicha ejecución hasta que cese el motivo mencionado.

¹⁰⁹ Art. 86.- La instancia caducará cuando habiéndose iniciado procedimiento disciplinario mediante la resolución de apertura por falta leve o presentación de la petición razonada en

anotaciones¹¹⁰. El último título de esta normativa es el título IX que en su capítulo único regula las disposiciones transitorias y finales.

Estas disposiciones, finalmente presentan deficiencias normativas en compatibilizar con la exigencia del debido proceso. En efecto, el Art. 56 se limita a citar al presunto agente infractor para dentro de cuatro días, con el objeto que se constituya a manifestar su defensa.

Sin embargo, la revisión de la exigencia del debido proceso a la luz del Art. ocho de la convención americana presupone que cualquier indiciado de una posible infracción normativa debe gozar del tiempo y de los medios necesarios para preparar su defensa, lo cual implica necesariamente que presunto infractor no sólo sea citado a comparecer, sino más bien y ante todo que sea notificado claramente de las imputaciones que contra él se realicen, especificando los hechos que le han dado origen, las consideraciones jurídicas para argumentar que posiblemente el sea del realizador de la conducta bajo juzgamiento y las pruebas y medio de prueba que obra en su perjuicio. Todos estos aspectos se encuentran omisos en el Art. 56 de la ley disciplinaria policial.

caso de falta grave y muy grave, el procedimiento permaneciere paralizado por causa no imputable al investigado.

El plazo para que opere la caducidad a que se refiere el inciso anterior será de tres meses para las faltas leves, de seis meses para las faltas graves y de un año para las faltas muy graves.

¹¹⁰ Art. 90.- Las anotaciones de las sanciones se cancelarán de oficio o a petición del interesado, a partir de su cumplimiento, de la siguiente forma: las faltas leves transcurrido un año, las faltas graves transcurridos dos años y las faltas muy graves transcurridos tres años.

4.13. Otros instrumentos legales.

4.13.1. Ley de Policía.

Se hace una breve mención de esta ley creada en la codificación de Leyes Patrias de 1879, que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico positivo, aunque virtualmente inaplicable y en primer lugar se expone el objeto de la policía, el cual consiste en procurar a nuestra sociedad una vida cómoda y tranquila por medio de disposiciones que repriman los abusos de la libertad y castiguen todo tipo de faltas que alteren o vayan en contra del bienestar social y el ordenamiento jurídico.¹¹¹

Para lograr este cometido, se establecen en el Art. 2 de esta normativa, las funciones específicas atribuidas a la policía, dentro de las cuales pueden citarse: Velar por la seguridad de las personas y la conservación del orden evitando cualquier abuso que se cometa, tanto en las calles, como en los hoteles, cantinas, mesones, tabernas y demás establecimientos públicos; reprimir la portación y uso de las armas prohibidas, salvo el caso de autorización conforme a la ley y cuidar de los caminos, telégrafos y teléfonos nacionales, capturando a los que embarquen o perjudiquen de cualquier manera las comunicaciones; entre otras.

4.13.2. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

Esta ley tiene por objeto proteger garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de

¹¹¹ Decreto Ejecutivo S/N de Fecha 21/02/1879, Diario Oficial 154, Tomo 49 Publicado en fecha 07/02/1900.

delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. Se comenta de esta ley que el capítulo VI referente al régimen disciplinario ha quedado derogado a partir de la vigencia de la Ley Disciplinaria Policial.

4.13.3. Ley de la Carrera Policial.

Se comenta la Ley de la Carrera Policial por normar al personal policial en el ejercicio de sus funciones. Al respecto el ámbito de validez personal de esta normativa se encuentra en el artículo dos, el cual establece que la ley se aplicará únicamente el personal policial¹¹² , dejando de lado personal administrativo y técnico que también forman parte de la PNC.

El primer artículo de esta ley en su inciso segundo, determina el objeto de la misma, el cual consiste en regular todo lo concerniente al ingreso de aspirantes a la PNC, así como lo relativo a los ascensos y la terminación de dicha carrera policial.

Para ser miembro de la corporación policial, primero el aspirante debe optar a ingresar a la Academia Nacional de Seguridad Pública, para lo cual debe de cumplir los requisitos que establece esta ley.

4.13.4. Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

La Academia Nacional de Seguridad Pública se creó a través del Decreto Legislativo No 195 de fecha 27 de febrero de 1992, Diario Oficial 42, Tomo 314, publicado en fecha 3 de marzo del mismo año, el cual contiene la Ley Orgánica.

¹¹² Se entiende 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”. Art. 3 de la referida ley.

Por medio de esta ley se creó la Academia Nacional de Seguridad Pública, como una institución autónoma de derecho público adscrita al Ministerio de Justicia Seguridad Pública; y para el cumplimiento de sus fines, la Academia tendrá personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, actuara de acuerdo con la legislación vigente.¹¹³

¹¹³ Decreto Legislativo No 195 de fecha 27 de febrero de 1992, Diario Oficial 42, Tomo 314.

CAPÍTULO V. SISTEMAS DE CONTROL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.

La reforma policial de 1993 en El Salvador, es una de las más conocidas y generalmente considerada como una historia de éxito relevante, es ahora famosa por su doble esfuerzo, tanto por desarrollar una policía civil con un reclutamiento de civiles del sesenta por ciento y un veinte por ciento de la antigua policía y veinte por ciento del Frente Farabundo Martí Para la Liberación Nacional, como por construir confianza a través de la incorporación de combatientes de ambos lados.

El diseño institucional de la nueva policía fue además altamente descentralizado, en un esfuerzo por construir controles y balances, así como una vigilancia externa, de este modo la academia de policía responsable del reclutamiento, así como del entrenamiento, fue separada de la PNC y reportando sus resultados de manera independiente a las autoridades gubernamentales y no al Director General de la PNC, además en esa época se crea la figura del Inspector General, bajo el mando directo del Vice-Ministerio de Seguridad Pública, independiente del jefe de la policía y con la tarea de supervisar el sistema disciplinario interno.¹¹⁴

Para efectos didácticos, es posible utilizar la tipología de controles de las policías de la siguiente forma:

Controles formales: son los mecanismos definidos en reglamentaciones sociales formales como: leyes, decretos, resoluciones,

¹¹⁴ En la actualidad la Inspectoría General no goza de independencia ya que su trabajo lo reporta al Director General de la Policía. Véase el organigrama institucional de la PNC, agregado en los anexos.

entre otros, con la finalidad de controlar el poder, el ámbito y las acciones de la policía.

Controles informales: son mecanismos abstractos que se instituyen en una sociedad, consagrándose como medios de control de las policías, tales como: imagen de los policías, ética profesional, entre otros, pero estos no son establecidos con la finalidad de trabajar específicamente con el control policial, pero acaban manifestándose en diversas instituciones sociales, como en la escuela, en las asociaciones de barrio, en las iglesias, entre otros.

Mecanismos directos: son aquellos que existen exactamente para control policial, mientras que los mecanismos de control indirecto ejercen una fiscalización de manera difusa en la policía. Por ejemplo: el uso del uniforme policial o cualquier otro tipo de sistema simbólico que les confiera identidad grupal, acaba ejerciendo una especie de control en las acciones de quien está uniformado.

Trazada esta tipología de mecanismos de control, se mencionan los mecanismos de control policía más importantes para reflexionar sobre el tema.

5.1. Control de la legalidad.

En el Estado de Derecho la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, esta sometida a la supremacía de la ley mediante sistemas de control, creados por el ordenamiento jurídico, a fin de garantizar a los administrados el derecho a la legalidad de los actos administrativos.

En ese sentido Gabino Fraga dice: " Debe de haber un sistema de control que pueda fiscalizar la actividad administrativa del Estado, lo mismo que quienes representan la voluntad de la administración Pública, eso permite garantizar la legitimidad y la oportunidad de los actos administrativos, para satisfacer correctamente el interés público."¹¹⁵

En nuestro sistema jurídico el control administrativo lo ejerce el Poder Ejecutivo, en forma directa, cuando el acto administrativo tiende a satisfacer en forma inmediata el interés particular, el cual se lleva a cabo por la propia autoridad que emitió la resolución, ya que está obligada a intervenir y examinar por segunda vez el acto administrativo, en cuanto a su legalidad y oportunidad, obligación que nace por mandato constitucional.

Es un avance que tengamos un control de la legalidad; teníamos sólo un control de la Constitucionalidad, por lo que, cuando el particular se sentía dañado en sus intereses seriamente por un procedimiento administrativo, hacía uso del Recurso de Amparo. A través de dicho recurso se exige la exacta aplicación de la ley tanto en su forma como en su fondo, ante la ausencia de una ley que controlará específicamente el cumplimiento del Principio de Legalidad.

Al respecto Alberto Binder señala: "La Potestad Sancionadora de la Administración Pública debe contar con diversos y ciertamente complejos mecanismos de control, sobre todo porque "el peligro del abuso o el poder de

¹¹⁵ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1975, Pág. 438.

ejercer violencia sobre la gente siempre esta presente en instituciones que manejan armas y cuerpos especiales.¹¹⁶

En ese sentido en la actualidad es imposible hablar de una Policía democrática sin la existencia de un sistema de control y transparencia que vele por una actuación policial que brinde seguridad protegiendo y garantizando los derechos de las personas, haciendo uso correcto de los recursos asignados.

Por eso, en el diseño de las policías democráticas se establece un sistema auto regulador, que es fundamental para asegurar su efectividad, su subordinación al poder civil, la legalidad de sus actuaciones, hacer efectiva la rendición de cuentas de los funcionarios de la institución al someterla al reconocimiento público y para fortalecer la democracia y combatir la corrupción.

Así la rendición de cuentas es un elemento clave en las definiciones sobre la naturaleza de la “policía democrática,” ya que ésta se caracteriza en parte por la existencia de múltiples controles y por rendir cuentas tanto hacia arriba, gobierno y autoridades estatales, como hacia abajo, ante el público en general, en cuanto a su desempeño al enfrentar el crimen, en el mantenimiento del orden público y sobre su apego a los derechos humanos.

Todas las fuerzas policiales modernas operan con una unidad de asuntos internos o un sistema disciplinario que investiga la mala conducta, el abuso y el crimen, al interior de la policía y en aquellos casos donde se

¹¹⁶ Binder Alberto. *Policías y Ladrones. La Seguridad en Cuestión. Colección Claves para todos.* Argentina, 2004. Pág. 104-105.

determine que algún policía ha cometido un crimen, el sistema disciplinario pasa el caso a las autoridades penales para su seguimiento.

Fue así que el sistema de control policial quedó expresado en las leyes y reglamentos que dieron existencia a la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública, estos instrumentos legales inicialmente fueron las Leyes Orgánicas de ambas instituciones cuyos anteproyectos se encontraban en el acuerdo de Chapultepec, los cuales contenían casi íntegros los aportes del informe de la misión de Naciones Unidas sobre la creación de la Policía Nacional Civil y algunos de ellos, supuestamente mejorados por la intervención de la Comisión para la Paz (COPAZ).

De 1992 a la fecha, estos instrumentos legales sufrieron modificaciones sustanciales mediante diferentes disposiciones legislativas, tales como, la emisión de decretos legislativos que modificaron temporalmente los requisitos para el ingreso a la fuerza policial, creación de nuevas leyes como la Ley de la Carrera Policial y la nueva Ley Disciplinaria que modificó el sistema disciplinario policial.

Actualmente, lo referente al control de la policía se encuentra regulado en diferentes instrumentos, lo concerniente a la selección y promoción interna de los policías está regulado en la Ley Orgánica de la ANSP, Ley de la Carrera Policial y el Reglamento de Ingresos y Ascensos.

Lo relacionado al sistema de control interno se encuentra en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, su reglamento y la Ley Disciplinaria Policial en sustitución del Reglamento Disciplinario. Estos instrumentos legales definen el régimen disciplinario de la Policía y los órganos de

fiscalización internos como: la Inspectoría General y la Unidad de Auditoría Interna¹¹⁷ y el externo, el Consejo de Ética Policial dependiendo del Ministerio responsable en materia de Seguridad Pública.

5.2. Instrumentos legales.

El régimen disciplinario de los agentes y personal administrativo como se desarrollo en el capítulo anterior esta regulado en la Ley Disciplinaria Policial, en el que establece las diferentes sanciones disciplinarias, los entes competentes para imponerlas y las reglas generales del procedimiento a seguir.

Esta ley define la disciplina como 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, pero en caso de una orden ilegítima que exceda los límites de la competencia o conduce a la comisión de un hecho punible, a la violación de la ley, los reglamentos, las normas en general o las órdenes superiores, el subalterno no está obligado a obedecerlas ya que en caso de hacerlo, la responsabilidad recaerá sobre el superior y el subalterno.

Definición que contiene cierta incoherencia, ya que por un lado obliga al personal policial a cumplir una orden legítima, pero si la interpretación se diera a un plano racional y coherente con los principios democráticos, significaría una garantía al sistema mismo, ya que libera a los subordinados

¹¹⁷ En el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, se establece que la Inspectoría estará encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo. En cuanto al Consejo de Ética se establecen las funciones en el Art, 28 de la misma Ley.

de la obediencia para aquellas ordenes situadas al margen de la ley y con mucha más razón aquellas que violentan la norma suprema y los tratados internacionales. Sin embargo, no existe manera de proteger al policía que se niegue a cumplir una orden ya que de hacerlo se expone a tener una serie de problemas entre ellos a que se abra expediente disciplinario y quedar calificado como problemático al interior de la institución.

5.3. Los entes con competencia sancionadora.

5.3.1. Los Jefes de Servicio.

Aunque la normativa institucional siempre reconoció la competencia de los diferentes jefes de servicio para sancionar las faltas leves, los mismos carecían de capacitación para involucrarse en el proceso disciplinario.

Sin pretender olvidar que la grave crisis disciplinaria de la policía tiene su origen en la falta de voluntad y empeño de los jefes policiales para ejercer su facultad sancionadora.

Hasta el año 2001, una de las recomendaciones recurrentes realizada por la misma Inspectoría General en los informes sobre el grado de conocimiento en materia de los derechos humanos de los miembros de la Policía Nacional Civil, fue la relativa a fomentar y reforzar en las jefaturas la capacidad de conducción y supervisión para que inculquen en sus subalternos actitudes respetuosas de los derechos humanos.

Antes de la promulgación de la Ley Disciplinaria Policial, fue conocido que muchos jefes tenían la práctica de negociar la falta con sus subordinados, sancionando como leve una falta grave, llegando incluso hasta

imponer sanciones extralegales en común acuerdo con el sancionado, tales como: turnos obligatorios, privación de vacaciones, entre otros, medidas que fueron preferidas por el sancionado por qué no ingresaban al historial policial y además no obligaba al jefe a reportarlas.

Pero con los cambios en la citada ley, señala que será el jefe quien investigue las faltas de sus subalternos, apoyándose en su sección disciplinaria y en otro personal que tenga capacidad y experiencia en la investigación, los jefes policiales han asumido su responsabilidad, en la aplicación del régimen disciplinario, investigando, sancionando e informando a la Inspectoría General, de cuanto tramite realicen en este aspecto.

Los jefes están obligados a informar a la Inspectoría General del inicio de cualquier procedimiento disciplinario por falta leve o grave, la finalización del mismo o en caso de archivarse, solicitar la autorización del Inspector General. Esta medida ha venido, hasta cierto punto, a impedir que los jefes policiales eviten su responsabilidad en la aplicación del régimen disciplinario y ha permitido llevar un registro más claro del número de faltas disciplinarias que realizan, el tipo de falta y el tipo de sanción que se aplica.

El jefe policial se apoya en una sección o unidad disciplinaria, generalmente compuesta por dos o tres policías, que se dedican a realizar estos trámites disciplinarios, según el funcionario de la Inspectoría General, este proceso se desarrolla bajo la supervisión del ente contralor, ya que ningún expediente se archiva sin contar con el visto bueno del Inspector General.

Sin embargo, según el resultado de las verificaciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, existe una escasa

intervención en procedimientos de investigación o en la conducción de los mismos por parte de los miembros de la Inspectoría, su papel más bien se ha orientado a recibir las quejas y distribuirlas a las distintas unidades disciplinarias de la PNC. Muchos de los casos son archivados en las delegaciones policiales sin que haya intervenido la Inspectoría.

De igual manera, afirma la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que los procedimientos instruidos por las unidades disciplinarias adolecen de vicios, en virtud de carecer de las diligencias mínimas de investigación, como son entrevistas a testigos, entrevista a víctimas, reconocimientos médicos, entre otros, la mayoría de los casos de investigación se cierran únicamente con entrevistas a los miembros de la corporación policial señalados como presuntos responsables y las actas de remisión elaboradas por los agentes captores.

5.3.2. Los Tribunales Disciplinarios.

Los tribunales de índole disciplinaria de la Policía Nacional Civil tienen la responsabilidad de conocer analizar y dar un fallo sobre las faltas graves cometidas por el personal policial.

Hay varios tipos de Tribunales Disciplinarios: los Regionales, que conocen las causas del personal básico en su suscripción territorial y se distribuyen en las cuatro regiones del país más uno para el área metropolitana; el Nacional, que conoce de los casos de faltas graves cometidas por el personal ejecutivo y superior en cualquier lugar del país y el Especial que conoce de los hechos asociados a conductas incompatibles con la labor policial o los que el Director General señale, también con competencia nacional.

Los Tribunales Regionales están compuestos por personal policial: un oficial del nivel superior, otro del nivel ejecutivo y un sargento, en la mayoría de los casos, el presidente del Tribunal Disciplinario Regionales es a su vez el Jefe Regional de Seguridad Pública, el Tribunal Nacional está conformado por tres personas que no son miembros de la institución de honorabilidad e instrucción notoria y relevante y por lo menos uno de ellos abogado. El Tribunal Especial lo conforma, el Director General y dos vocales, a todos los miembros de los Tribunales los nombra el Director General de la Policía Nacional Civil, por un periodo de dos años.

Obviamente, ninguno de estos tribunales disciplinarios puede conocer de las faltas cometidas por el Director General, el cual actualmente es policía de carrera, aunque puede ser civil. Este es otro de los vacíos e inconsistencias que ha dejado la nueva legislación, al igual que el futuro profesional del Director si es policía de carrera, cuando finalice su periodo, está en una posición de vulnerabilidad, sometido a las disposiciones del Ejecutivo, lo que resulta perjudicial para la consecución de una policía profesional y democrática.

Son únicamente los Tribunales los que pueden ordenar la aplicación de una medida, como la suspensión del cargo sin goce de sueldo, a petición del jefe policial que este investigando un caso. Esta medida solamente se aplica si se considera que un caso es bastante grave de acuerdo a los indicios o pruebas que se tienen, entonces, el Tribunal sesiona y resuelve sobre la petición.

Si se aprueba al aplicar la medida, se manda la resolución al Jefe inmediato y a la División de Personal, para que tome las medidas administrativas necesarias.

El Tribunal de Apelaciones es la segunda instancia que revisa las resoluciones emitidas contra el personal de la PNC por faltas graves, con excepción de las pronunciadas por el Tribunal de Especial, ya que están conocidas por un Tribunal de Apelaciones, a los miembros del Tribunal de Apelaciones también los nombra el Director General de la PNC por un periodo de dos años.

El especial de Apelaciones, en cambio, está formado por el Ministerio del Ramo y dos personas designadas por el Presidente de la República, no se tiene conocimiento de la cantidad de casos que presentan apelación en este nivel especial.

Anteriormente, existía solo un Tribunal Disciplinario y uno de apelaciones, que aunada lo engorroso del procedimiento disciplinario provocaban retraso considerable en la aplicación del régimen disciplinario. Ahora, los procesos de depuración e investigación son mucho más ágiles, en un plazo de tres meses desde cometida la falta, el tribunal correspondiente está conociendo del caso. Mucha de la eficiencia del sistema disciplinario actual tiene relación con la existencia de más tribunales, porque de nada serviría que se descentralizara la investigación disciplinaria, si existiese un solo órgano que juzgara las faltas como antes.

5.4. Los órganos de fiscalización interna.

5.4.1. La Inspectoría General de la PNC.

Actualmente la Inspectoría General tiene un amplio mandato y cuenta con los instrumentos y herramientas para ejercer sus funciones, estas funciones abarcan desde recibir denuncias, investigar, ejercer la facultad contralora del proceso disciplinario con capacidad para interponer los

recursos de apelación y los que el derecho común les permite, hasta supervisar los procedimientos policiales, investigar disfuncionalidades de los servicios policíacos con el propósito de que se realicen las correcciones correspondientes y asegurar el respeto a la dignidad humana, a través de la protección y promoción de los Derechos Humanos en el ejercicio de la función policial.

Para ejercer sus funciones la Inspectoría General cuenta con cuatro unidades policiales dependientes de ella, que supuestamente fortalecen la función contralora, Unidad de Asuntos Internos, Unidad de Investigación Disciplinaria, Unidad de Control y Unidad de Derechos Humanos, todas conformadas por personal policial especializado.

Asimismo, cuenta con un equipo de personal no policial como son el Inspector General, quien dirige todo el organismo, el Inspector adjunto, cuatro coordinadores de áreas que comprende: análisis y estadísticas, conducta policial, operaciones policiales, quejas y denuncias y a nivel descentralizado cuatro Delegados Regionales Occidental, Oriental, Paracentral y Central un aproximado de dos delegados por departamento de la República y otros asesores.

Cada coordinador se relaciona directamente con una de las diferentes unidades policiales dependientes, quejas y denuncias se relaciona con la Unidad de Derechos Humanos para promover y fomentar los derechos humanos al interior de la policía; operaciones policiales se relaciona con la Unidad e Investigación Disciplinaria con Asuntos Internos, dependiendo del tipo de investigación, ya sea por falta o delito atribuido a un miembro de la policía. Aunque, si es delito, la investigación se realiza bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República.

Cada Delegado Regional supervisa y atiende su Región y secciones disciplinarias en su respectiva jurisdicción territorial. Es de esta manera que la Inspectoría General cubre todo el territorio nacional, contando en total con 40 profesionales y más de 58 personas como apoyo administrativo en las oficinas de la Inspectoría General. Más 166 elementos policiales, que van desde comisionados hasta agentes distribuidos en las diferentes unidades policiales y otra cantidad indeterminada de personal administrativo, que van desde asesores legales hasta ordenanzas, en cada una de las unidades policiales, estos datos suman un total de 206 personas, entre policías y delegados que investigan, supervisan, inspeccionan y controlan a la PNC.

De reciente creación se encuentra la Coordinación de Análisis y Estadísticas, con la cual se pretende subsanar las deficiencias en cuanto a la falta de un análisis exhaustivo de las tendencias y patrones de comportamientos predominantes entre el personal de la corporación, que pueda ser utilizado para tomar decisiones respecto a cambios en las políticas institucionales que contribuyen a reforzar y sostener tales patrones.

El personal policial que conforma las diferentes unidades policiales que depende de la Inspectoría ha sido seleccionado y ha recibido capacitaciones para ejercer sus funciones, no se puede afirmar lo mismo del personal no policial, ya que se ha conocido que algunos no cubren los requisitos académicos mínimos necesarios para ejercer los cargos.

5.4.1.1. La unidad de asuntos internos.

La Unidad de Asuntos Internos¹¹⁸ fue la última unidad del sistema disciplinario en crearse mediante una orden circular del Director General

¹¹⁸ En adelante la Unidad de Asuntos Internos podrá abreviarse UAI.

emitida el uno de febrero de 1999 para investigar las conductas constitutivas de delitos penales de los miembros de la institución policial, aunque inicio labores hasta finales del año 2000.

Teóricamente constituyo un gran aporte al sistema, pero fue en esfuerzo tardío, porque ya desde 1995 la imagen institucional se encontraba bastante deteriorada, producto de la impunidad existente y por la participación activa de los miembros de la PNC, en redes criminales y en muchas otras acciones violentas con fines de toda índole criminal como político aunado al hecho que en la grave crisis del 2000, no tuvo ninguna intervención en el proceso de depuración masiva realizado, pues apenas se encontraba en proceso de selección y formación personal.

De todas las unidades pendientes de la Inspectoría General esta es la que tiene una naturaleza y funcionamiento diferente, porque realiza investigaciones criminales muy delicadas que dependen directamente de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, razón por la cual el personal que la conforma, paso por un proceso riguroso de selección, en el que intervinieron varias identidades, inclusive el sistema de inteligencia policial que existía en ese momento.

La coordinación que realiza la UAI con el resto del sistema contralor, es en cuanto a la aplicación del régimen disciplinario pero en esencia la realizan con la Fiscalía General de la República, ya que no tramita denuncias, pero si alguna persona interpone una denuncia se le recibe y si implica alta disciplinaria, es remitida a las otras unidades del sistema contralor.

Las investigaciones que le son asignadas a la UAI, son con previa valoración de la Fiscalía General de la República, es decir, solo si hay indicios de involucramiento de policías en alguna actividad criminal, aunque también investigan delitos cometidos por policías las unidades de investigación criminal local. Es la Fiscalía que determina quien investigará determinado caso, así como los plazos de la misma. Si la Fiscalía determina que en un caso de secuestro o narcotráfico, en el cual están involucrados policías, sea otra unidad la que investigue y no la UAI, se hace como la Fiscalía lo ordena.

De igual manera, hay otros casos, que excepcionalmente los fiscales les asignan, en los que no hay policías involucrados, sino familiares, amigos u otra persona relacionada con miembros de la PNC pero antes debe contar con la autorización del Director General de la policía. Para esto se sigue el conducto regular a través del Inspector General.

De igual manera, hay otros casos, que excepcionalmente los fiscales les asignan, en los que no hay policías involucrados, sino familiares, amigos u otra persona relacionada con miembros de la PNC, pero antes debe contar con la autorización del Director General de la policía. Para esto se sigue el conducto regular a través del Inspector General.

La unidad tiene registros de los casos que le son asignados, con los que se alimenta una base de datos que en varias ocasiones ha ayudado a resolver otras investigaciones. También el mismo registro permite llevar el control de los casos que le son asignados a cada investigador y evaluar su desempeño, esta es la principal herramienta que utiliza la Jefa de Unidad para evaluar el personal que tiene a su cargo.

La investigaciones que han realizado son por diferentes delitos, inclusive por violencia intrafamiliar, en este sentido han mejorado muchos criterios para realizar mejores investigaciones, pero para esto se han recibido muchas capacitaciones de diferentes temas que han sensibilizado a los investigadores en las problemáticas, que enfrentan entre ellas la atención al público, porque es difícil para la gente que ha sido abusada por un policía o por alguien que tenga la imagen de gente de autoridad, poner una denuncia ante otro policía, por eso se visten de civil para evitar que las personas se inhiban.

Actualmente cuenta con tres departamentos de investigación: delitos contra la vida, delitos contra el patrimonio y otros delitos.

Cada investigador tiene un promedio similar de casos, cuatro o seis casos en proceso de investigación o activos y otros denominados “activo-pasivo”, son aquellos casos que están abiertos ya investigados algunos desde el 2002, pero sin direccionamiento funcional actual sobre él y tampoco con documentación que los acredite como archivados, por lo tanto siguen asignados, pero en calidad de activo-pasivo hasta que el fiscal mande ampliarlos o certifique que se archiven.

5.4.1.2. La unidad de control.

La Unidad de Control inició funciones en mayo de 1994, aunque estaba prevista su creación en la Ley Orgánica de 1992. Sus procedimientos se encontraban regulados por instructivos del Director General, que pese a definir sus funciones claramente, mediante órdenes del mismo Director General, se les instruía realizar otras funciones ajenas a las propias, que

generaron duplicidad con la Inspectoría General y de la Unidad de Investigación Disciplinaria.

Esta Unidad recibía denuncias, investigaba la mala conducta individual del policía, invadiendo así funciones de la Unidad de Investigación Disciplinaria y de la misma Inspectoría, las cuales se volvían a investigar por la Unidad de Investigación Disciplinaria, generando un doble esfuerzo que tuvo como consecuencia un retraso en el desarrollo del sistema disciplinario y una distorsión de la concepción general de su labor. En cuanto a su labor de inspección y control de las operaciones policiales, también realizó duplicidad de labores con la Inspectoría, haciendo ambos organismos, lo mismo, sin coordinación por no existir ningún mecanismo ni criterios de trabajo común.

En este sentido es necesario señalar que el Reglamento de la Inspectoría General le permitía a esta realizar inspecciones y controles de las operaciones policiales, ya sea a través de la unidad de control o directamente. Además le mandaba a diseñar los planes y programas de inspección y control. Sin embargo, por voluntad política de las altas autoridades a cargo de la Seguridad Pública, la unidad de control ejecutaba sus planes y programas sin tomar en cuenta a la Inspectoría General, por lo que indirectamente se generó en las jefaturas de la Unidad de Control, indisciplina y menosprecio por la figura del Inspector General.

La Unidad de Control cuenta con dos departamentos: de investigación de procedimientos y de inspección. Sigue teniendo un área para recepción de denuncias de cualquier índole, de hechos delictivos comunes, las que remite a la dependencia correspondiente.

Los casos que investiga, señalaron, son los que no se encuentran muy claros hacia donde remitirlos o aquellos que resultan de un mal procedimiento policial. Pero principalmente lo que hace es verificar el cumplimiento de las normas administrativas de la organización y funcionamiento de la PNC, determinando en todos los casos las irregularidades habidas y las causas que las originan, formulando las recomendaciones pertinentes.

En la actualidad existe una renovación de casi el 50% del personal, entre miembros de seguridad pública e investigadores, con el objetivo de que las inspecciones sean más objetivas, al contar con el personal que posee conocimiento y experiencia en las diferentes áreas, esta renovación del personal ha sido vista por otros policías como negativa porque han sacado al personal capacitado, por traslado y han llamado al que tiene cuello o es más allegado.

5.4.1.3. Unidad de derechos humanos.

La base legal que sustenta la Unidad de Derechos Humanos, la establece la Constitución de la República en el Art. 159 que dice: “La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. 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”.

En el Art.168, ordinal.17° se establece: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República...Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil para el resguardo de la Paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y bajo la dirección de autoridades civiles”

Por su parte la Ley de la Carrera Policial en el Art. 72 señala: 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.

También la Ley Orgánica de la PNC en el Art. 1 establece: “Crease la Policía Nacional Civil de El Salvador como una institución de derecho público,... Tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la Paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.

En el Reglamento de la Ley Orgánica PNC se señala que la función principal de la Inspectoría General será la de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios de la institución, así como lo referente al respecto de los derechos humanos, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial. De la Inspectoría General dependerán para el fortalecimiento de sus misiones de observación y control

las unidades siguientes: Investigación Disciplinarias, de Asuntos Internos, de Control y de Derechos Humanos.

En tal sentido cada departamento de la Unidad de Derechos Humanos realiza jornadas institucionales, talleres, capacitaciones, atención a solicitudes, búsqueda de financiamiento, el departamento de protección realiza, verificación de casos, elaboración de estudios seguimiento a informes de la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos.

La Unidad de Derechos Humanos fue creado en junio del 2000 como una División Policial de apoyo para mejorar la operatividad policial y asegurar el respeto a la dignidad humana y la protección y promoción de los derechos humanos que en el ejercicio de la función policial.

La misión asignada a la División fue la de asegurar el respeto a la dignidad humana, a través de la promoción y protección de los derechos humanos en el ejercicio de la función policial, con los objetivos de promover que el respeto a la dignidad humana y los derechos humanos contribuyan en el eje transversal de toda la actividad de la Policía Nacional Civil, para contribuir a mejorar la labor policial y la confianza de la sociedad salvadoreña en la institución policial, verificar que se cumplan las normas vigentes en la materia de derechos humanos y colaborar con las instancias relacionadas con la protección y promoción de estos derechos para mejorar la eficacia policial.

En el mes de Abril del año 2001 se llevó a cabo la selección del personal que conformarla inicialmente a la división, 36 personas que recibieron capacitación sobre derechos humanos en la Academia Nacional de Seguridad Publica y posteriormente realizaron un diplomado de Derechos

Humanos impartido por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, auspiciado por la Unión Europea y el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA).

Para muchos miembros de la policía, la creación de esta unidad era innecesaria, pues la Inspectoría General tenía la obligación de procurar la vigencia y control de los derechos humanos en la institución, pero como la imagen policial se encontraba bastante deteriorada por la llegada de un Director vinculado a violaciones a los derechos humanos,¹¹⁹ se crea más como requisito formal, para mostrar que en la policía se respetan los derechos humanos, porque esta unidad nunca va a señalar la mala política de conducción, el maltrato psicológico y físico que sufren los policías, no puede ir en contra de la dirección de la Policía Nacional Civil.

De acuerdo a la información obtenida por la Unidad de Derechos Humanos en el periodo, junio 2009 a mayo 2010, ha recibido 2084 denuncias formales y ha resuelto un 75% del total de casos que contabiliza la Inspectoría General.

Aunque su función principal, es a seguir el respeto a la dignidad humana, a través de la promoción y protección de los derechos humanos en el ejercicio de la función policial, se ha convertido en una unidad editora o pasa papeles, se la pasa aventando boletines que son escritos por personas que no tienen el punto de vista policial. No tiene un rol protagónico y práctico en todas las áreas que les compete, no realiza suficientes capacitaciones, ni de mayor atención y resolución de las denuncias.

¹¹⁹ En ese período fungía como Director General de la Policía Nacional Civil Mauricio Sandoval.

5.4.1.4. La unidad de investigación disciplinaria.

Fue creada en la Ley Orgánica de 1992 como apoyo a la investigación de faltas disciplinarias y en la capacitación y supervisión de las distintas dependencias de la institución en materia del Régimen Disciplinario, pero oficialmente inicio funciones en febrero de 1994.

Siempre estuvo a cargo de que la investigación de aquellas conductas que pudieran constituir faltas disciplinarias graves o faltas leves conexas con las faltas graves, atribuibles a miembros de la Policía Nacional Civil, aunque no siempre conto con recursos humanos, materiales y legales suficientes para desempeñar sus funciones. El número insuficiente de jueces instructores,¹²⁰ el creciente despliegue territorial de la policía y la deficiente reglamentación disciplinaria congestionaron rápidamente la capacidad de la unidad, llegando al extremo de tener asignados alrededor de 250 casos cada juez instructor, lo que condujo a la grave crisis del año 2000, durante la cual la Unidad de Investigación Disciplinaria¹²¹ prácticamente se encontraba colapsada, señala un asesor de la Unión Europea, encargado de los órganos de fiscalización policial, las sus funciones en el artículo 43 del Reglamento Disciplinario que se complementa con la Orden Circular 11-2000 de la Dirección General que rellena el vacío que deja el Reglamento en cuanto a la duplicidad de funciones y lo que corresponde a la UID, aclarar que la UID va a investigar aquellos casos que tengan gran relevancia, gran complejidad, gran trascendencia, que causen alarma social y cuando resulte implicado un oficial, caso contrario será el jefe quien investigue las faltas de sus subalternos apoyándose en su sección disciplinaria y en otro personal que tenga capacidad y experiencia en la investigación.

¹²⁰ Inicialmente en la PNC se llamo Juez instructor al investigador de las faltas disciplinarias graves, ahora se denominan instructores o investigadores.

¹²¹ La Unidad de Investigación Disciplinaria en adelante podrá abreviarse UID.

La UID cuenta con tres departamentos, uno operativo, que realiza las investigaciones, otro de capacitaciones y un tercero administrativo que lleva los registros y archivos.

Esta unidad actúa de oficio o por comisión de las autoridades sancionadoras, Dirección General, Inspector General, Procuraduría de los Derechos Humanos y por el Jefe de Servicio, pero solo en aquellos casos que define la Orden Circular 11-2000

La ventaja que ha traído la circular 11-2000 es que además de llenar el vacío del Reglamento, ha evitado que la unidad UID se sature de trabajo y a los Jefes a asumir su responsabilidad, en la aplicación del Régimen Disciplinario.

Los aspectos que han mejorado con la nueva normativa es que la UID ya no investiga faltas leves, a menos que se encuentren relacionadas con la comisión de faltas graves. También los tiempos de depuración e investigación son bastante más ágiles que antes puesto que se busca determinar la veracidad de los hechos, identificar plenamente a los responsables y demostrar que esos hechos constituyen falta disciplinaria y en un lapso de tres meses el Tribunal Disciplinario conoce los casos.

Por otro lado, también las competencias de las unidades dependientes de la Inspectoría General está mejor definidas y se encuentran mejor coordinadas. Pero no obstante que se ha avanzado bastante, el sistema todavía tiene una mora que proviene de los hechos sucedidos en el 97 y 98 que causaron la grave crisis del 2000, porque hay personal que se encuentra aun con medidas preventivas, es decir, se encuentran en un limbo sin definir su situación administrativa.

Otro problema que tiene es el bajo número de investigadores, actualmente tiene 20 y cada uno lleva un promedio de 5 causas, las cuales se depuran en un tiempo aproximado de 3 meses.

5.4.2. Auditoría interna.

5.4.2.1. Consejo de ética policial.

El Consejo de Ética Policial es un nuevo órgano de fiscalización creado por el art. 28 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil del 2001, más encaminado al cumplimiento de planes estratégicos que a los asuntos conductuales de los policías, salvo en los casos de graves situaciones, malos manejos administrativos o graves violaciones a los derechos humanos.

El Consejo de Ética Policial es un Consejo de notables conformado por cinco miembros designados por el Presidente de la República, contando entre ellos el Ministro responsable en materia de Seguridad Pública y tiene las funciones de: a) verificar y supervisar que se están cumpliendo las políticas de seguridad, ejecutando el Plan de Seguridad y los planes específicos, ordenados por el Presidente; b) Supervisar que exista una adecuada relación en el uso de los recursos y el cumplimiento de las penas en los planes de seguridad, c) Verificar el impacto del comportamiento policial en general y su gestión anti delincuencia en la comunidad; d) Auditar que las funciones operativas de la Policía Nacional Civil, se estén cumpliendo de conformidad a los planes y políticas aprobados; y e) Verificar y certificar que se está dando cumplimiento a las normas disciplinarias.

Aunque este Consejo, dice el mismo artículo de la Ley Orgánica, no conocerá de casos individuales tiene la potestad de dirigir a los órganos internos de la policía en caso de violación a los derechos humanos, de

graves irregularidades administrativas o financieras, hechos de gran relevancia y alarma social o requerimiento del Ministro del Ramo, es decir, este organismo también puede recibir quejas o denuncias de los ciudadanos. Sus atribuciones son funciones claves, que van más allá de la fiscalización, por que aportan el fortalecimiento institucional al darle seguimiento a las políticas de seguridad, al plan de seguridad y los planes específicos, al verificar que se cumplan las metas y que se atiendan los requerimientos de las comunidades y además, que los recursos estén siendo bien utilizados por parte de la policía.

Este organismo significaría una forma distinta de hacer seguridad en el país, tomando en cuenta las opiniones y experiencia de personas que no son policías, ya que el Consejo debería estar integrado por personas de la sociedad civil, cuya atribución sería orientándose con el resultado de investigaciones, aplicación de recolección de instrumentos, entre otros.

El Consejo como tal sería como un organismo que audita a la policía para que cumpla con sus fines en términos bien generales y no revisando detalles, porque lo más importante es el rumbo que toma la policía y eso es lo que a todos nos debería preocupar, más que el día a día.

Para algunos el papel del Consejo de Ética debería estar encaminado a ser un vigilante en el cumplimiento de planes, de la misión y del desarrollo del marco doctrinario de la policía acorde a lo establecido en los Acuerdos de Paz. Como un cuerpo consultivo del Ministro que posibilitaría la toma de decisiones para encaminar a la Policía Nacional Civil, para actuar en caso de situaciones graves, ya que tiene la potestad de asumir la conducción directa de la unidad de fiscalización interna para garantizar la transparencia en una investigación de mayor relevancia.

De acuerdo a la Ley, el Consejo estará integrado por cuatro miembros todos designados por el Presidente de la República, al cual se integra el Ministro del Ramo. Para expertos en el tema, estos miembros del Consejo deberían ser equipo de notables con un alto compromiso con la democracia, legitimados por su perfil ético, imparcialidad e independencia de criterio y representativos de la comunidad, ya que este perfil no puede quedar abierto a la discrecionalidad del Presidente, porque entonces se corre el riesgo de que se nombren amigos personales o gente de confianza del partido en el poder, entonces no habría control ético eficaz.

La nueva figura del Consejo de Ética es buena pero depende de quienes lo conformen y sus facultades reales tendría que estar por encima de las autoridades de la institución policial, no ajeno, pero con un margen de independencia y de acción para cumplir una función de vigilancia y limpieza de la institución, por su lado la Inspectoría tiene que seguir cumpliendo su misión y la estructura institucional de autoridad debe tomar conciencia de que tiene la responsabilidad de mantener limpia la institución, independientemente de quien sea al que se tiene que juzgar por haber hecho algo indebido.

Para cumplir con las funciones de Ética Policial el Consejo de Ética debería de tener un equipo técnico de asesores o colaboradores, integrado multidisciplinariamente, que hicieran operativas las cinco funciones asignadas al consejo, ya que la ética policial tiene un enfoque integral, con problemas de diferente índole que requiere especialización en diversos campos, desde lo sociológico hasta lo jurídico.

De igual manera, todos coincidieron en la preocupación que el Consejo fuese una fachada formal definida por la ley, lamentablemente, hasta la fecha, no se ha vuelto a mencionar la existencia del Consejo de Ética Policial y nunca fueron nombrados sus miembros.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1. Conclusiones.

Los Acuerdos de Paz orientaron claramente la creación de un cuerpo y modelo de policía nuevo, profesional, respetuosa de la ley, sometida al poder civil y cuya obligación es brindar seguridad, protegiendo y garantizando los derechos de las personas, víctimas o delincuentes, e hicieron énfasis en la existencia de un sistema de control para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de la nueva policía, en ese sentido bastante se ha progresado en la creación y desarrollo de esta nueva policía y su sistema de control, la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Inspectoría General. Garantizar la plena vigencia y respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de la ley, es la misión fundamental de la policía democrática; un cuerpo policial vertical, que reproduce o aplica doctrinas más bien de índole castrense y que viola gravemente los derechos humanos de sus propios miembros, corre el riesgo de convertirse en un aparato poderoso de control poblacional y por ende, en una corporación alejada de las doctrinas democráticas que han dado origen a la Policía Nacional Civil.

Debemos reconocer que el Estado Salvadoreño ha sido exitoso, en términos generales, en cuanto a la consolidación de la PNC, como institución democrática. Se reitera que es una prioridad nacional el mantener condiciones disciplinarias adecuadas dentro de la Policía, lo cual incluye investigar, sancionar y separar de la institución de los miembros de la misma que cometan graves faltas o hechos delictivos. Sin embargo, esta prioridad no justifica una aplicación generalizada y permanente de procedimientos que atentan contra los derechos humanos de los policías, sobre todo cuando éstos también sufren afectación de otros derechos por prácticas laborales

institucionalizadas y por ausencia de regulaciones más efectivas para el desempeño de su trabajo.

Si los policías carecen, en la práctica, del goce de sus derechos humanos, no podemos esperar que los mismos respeten los de la población, ni que se integren a la comunidad desde su naturaleza civil que le es propia, con lo cual afectamos a la PNC, en su función esencial que es garantizar el respeto de los derechos humanos y libertades de los ciudadanos. Es una falsedad insinuar que las acciones de investigar, procesar y sancionar a los policías que cometen abusos, arbitrariedades o delitos, están reñidas respeto a un debido proceso y al trato digno de personas que se presumen inocentes hasta no demostrarse lo contrario.

Un aspecto positivo y que demuestra los progresos alcanzados de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, es la apertura demostrada para realizar esta investigación, proporcionando registros administrativos de ambas instituciones, pero no es posible decir que la policía realiza una efectiva rendición de cuentas, que sus actuaciones sean probas y transparentes, que el sistema de control es efectivo o que los registros de datos que realiza proporcionen información ordenada y entendible.

El sistema interno de control policial sigue teniendo serias deficiencias, no solo para tratar los casos de abusos policiales, sino para regular y orientar las actividades cotidianas de la institución y analizar y transformar los procesos administrativos y reguladores con el objeto de refinar la capacidad policial, mejorar su desempeño, eficacia y sobre todo, elevar su conducta ética.

Existen graves deficiencias en el régimen disciplinario policial, le falta coherencia con los principios que emanan de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, tienen vacíos, les falta claridad y son contradictorios entre sí, uno de ellos es la indefensión y vulnerabilidad a la que queda expuesta una persona que haga valer los principios constitucionales en el caso que se niegue a cumplir una orden ilegal o el futuro del mismo director general, al depender solo de la voluntad del gobernante en turno. Asuntos que abren la oportunidad para la comisión de arbitrariedades y manipulaciones, lo que es perjudicial para el sistema democrático.

Las inconsistencias con los principios constitucionales de estos instrumentos legales ya han traído serias persecuciones en la institución policial, pero ante todo, ha puesto en riesgo la credibilidad y la imagen institucional, al verse obligada a reinstalar a personal destituido en el proceso de depuración del año 2000, bajo la acusación de cometer faltas o delitos graves, por órdenes de la Corte Suprema de Justicia que declaró ilegal la destitución, dado que no se probaron las acusaciones.

En general, se puede afirmar que la legislación actual, además de concentrar y fortalecer el poder del director general, deja a la Policía Nacional Civil libre de controles, ya que a la Inspectoría General se le quitó su autonomía y hasta en esta nueva administración del gobierno actual es que el consejo de ética se ha creado, comenzando a compensar la ausencia del controlador externo, ya que anteriormente el director general quedaba únicamente bajo el control del Ministerio de Gobernación, cartera del Estado bastante imprecisa y que maneja la política del partido en el gobierno, contrario a lo que pretendían los Acuerdos de Paz y que pone en entredicho el accionar policial.

El resultado final es que la legislación actual está transformando a la policía en un instrumento sujeto a manipulaciones políticas partidarias, cuando precisamente la reforma prevista en los Acuerdos de Paz era separar los intereses políticos particulares de la seguridad pública, lo cual es un retroceso bastante peligroso.

Teóricamente, el paso de la Inspectoría bajo el director general, era para fortalecerla al corregir la dualidad de funciones y entregarle las cuatro unidades policiales, que serían las herramientas para ejercer sus funciones. Sin embargo, lejos de fortalecerse, tanto la Inspectoría como las unidades policiales se ven mutuamente disminuidas y anuladas, en parte, porque la Inspectoría General al estar subordinada a la Dirección General de la misma entidad que deben controlar, se hizo frágil a la dependencia jerárquica y por ende, a la parcialidad, pero también tiene que ver con la falta de voluntad de los funcionarios responsables de hacerla funcionar.

El porcentaje de resoluciones condenatorias, tanto de los Tribunales Disciplinarios como de los jefes de competencia sancionadora, es muestra de ello, de acuerdo a los datos desde junio del año 2009 hasta mayo del presente año, se contabilizan 2089 denuncias de las que se registran 151 destituciones, 535 suspensiones del cargo sin goce de sueldo y 451 sanciones por faltas leves, lo que significa que muchos de los casos investigados y presentados a instancias no pueden probar las acusaciones.

Por otro lado, el proceso de selección y promoción interna de los policías, parece no ser del todo eficaz ya que la unidad de verificación de antecedentes de la ANSP y el Tribunal de Ingresos y Ascensos para los niveles básico, ejecutivo y la categoría de subcomisionado, no gozan de credibilidad entre los mismos policías, ni por el proceso que realizan ni por el

personal que los integra y se les señala como los responsables de permitir el ingreso o ascenso de personas no adecuadas para el desempeño de las funciones policiales.

Es importante, que este proceso de selección y promoción interna de los policías se desarrolle con la mayor transparencia y confiabilidad, para que no genere dudas de ninguna naturaleza. Procesos incorrectos provocan desastrosas consecuencias, como en el caso del irregular nombramiento provisional de cabos y sargentos, que al evaluárseles para ratificarlos en su posición ha hecho obvia la mala selección inicial al no poder superar las pruebas requeridas, y a su vez, ha impedido que otras personas del nivel básico, que cumplen y superan los requisitos necesarios y que fueron sus compañeros de promoción se postularan como candidatos viables.

Entre algunos aspectos de urgente y necesario cambio estaría la revisión del marco legal que regula a la Policía Nacional Civil, para que los instrumentos legales sean coherentes entre sí, con los principios constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, eliminando algunas disposiciones como la sanción de arresto sin goce de sueldo.

También, debe mejorarse la composición de los Tribunales Disciplinarios, permitiendo que uno de los miembros sea elegido por el personal de la misma corporación policial, otro por el Inspector General de la PNC y otro por el Director General; lo cual abonaría en la transparencia de sus procedimientos y resoluciones.

En el caso del Tribunal de Ingresos y Ascensos para el nivel básico, ejecutivo y de subcomisionados del nivel superior, sería conveniente retomar

la propuesta de la misión de expertos de Naciones Unidas, en el sentido que el organismo encargado de todo el proceso de selección y promoción policial fuese un comité de evaluación dependiente de la máxima autoridad de la Academia, es decir el Consejo Académico, y con participación de la Inspectoría General y la Unidad de Formación Profesional, para mejorar su desempeño.

Además, es conveniente revisar la ubicación de la Inspectoría General, en el sentido de que si goza de su propio presupuesto, también puede gozar de autonomía para realizar sus actividades eficientemente. Si bien cierto, que tanto la propuesta de la misión de expertos de Naciones Unidas, como el acuerdo de Chapultepec establecieron que la Inspectoría estaría bajo la autoridad del Director General de la PNC, se entendía que gozaría de autonomía e imparcialidad y no como se encuentra ahora, sin la posibilidad de ejercer el control sobre la Dirección General y el personal allegado a ella. Por lo tanto, deberían revisarse la función de esta Inspectoría bajo la óptica del espíritu de la reforma constitucional que creó a la Policía Nacional Civil.

En este sentido, la reciente creación del Consejo de Ética, es una excelente idea, una innovación que podría abonar enormemente en el desempeño democrático de la Policía Nacional Civil, someter a control al Director de la policía y potenciar el papel de la Inspectoría General, al ejercer la supervisión del sistema de control interno policial y en caso de graves irregularidades, como señala la ley, los requisitos mínimos de sus miembros para que éticamente sean capaces de ejercer sus facultades y se regule su funcionamiento.

De acuerdo al plan del gobierno actual la ética y moral constituyen la base del buen funcionamiento de las instituciones, una cultura de rendición de cuentas concientiza al funcionario de la necesidad de actuar honesta y responsablemente y convierte al ciudadano en contralor social de la gestión pública, entonces, un ejercicio práctico para lograr la probidad y transparencia de la institución policial sería que el presidente de la República tomara muy en serio las funciones encomendadas por el Consejo de Ética Policial.

Toda la legislación sobre la Policía Nacional Civil debería someterse a la consulta pública, contando con la participación de expertos civiles en la materia y comprometidos con los valores democráticos, de miembros de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y de personal de carrera de la misma institución policial.

La Academia Nacional de Seguridad Pública, por su parte, debe revisar sus mecanismos de ingreso y procurar una mayor vinculación y coordinación con las instancias disciplinarias de la policía para evitar anomalías en el ingreso de personal ya destituido. No hay duda que su proceso de selección ha mejorado notablemente, pero siempre es posible hacerlo de manera más cuidadosa ahora que no existe la presión de cumplir con cuotas de personal graduado, como en sus inicios.

La Inspectoría General, por su parte, tiene que hacer un proceso de depuración de personal, evaluando capacidades y desempeño de su personal de una manera proba y transparente, así como, revisar su estructura para que realmente pueda abonar al desarrollo democrático de la Policía Nacional Civil. Si el reglamento de la Inspectoría General de la PNC, contempla que para nombrar al Inspector General el Director de la Policía,

debe contar con el aval de los titulares de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y de la Fiscalía General de la República, es para garantizar la autoridad moral del mismo, razón suficiente, para establecer un mínimo de requisitos al personal profesional o policial subordinado, especialmente, al que sule o representa al Inspector General en diferentes situaciones.

En este sentido, serían convenientes incorporar en la legislación sobre el sistema de control policial un capítulo referido a la carrera de los funcionarios y empleados de la Inspectoría General basada en los principios de igualdad de trato y oportunidad de desarrollo, equidad y justicia, competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados, regulando las condiciones de ingreso, reclutamiento, selección y contratación de personal; inducción y período de prueba; administración del desempeño; derechos y deberes; promoción y ascenso, premios e incentivos, retribuciones; capacitación y desarrollo; separación del cargo y el reingreso a la misma con el propósito de que realicen su función con eficiencia, profesionalismo y calidad.

La Unidad de Derechos Humanos, por su parte, podría focalizar más sus actividades a sensibilizar, capacitar y formar al personal policial en derechos humanos que a tareas divulgativas, coordinando con la Unidad de Formación Policial para que se le dé validez a sus cursos para efectos del baremo, posiblemente, esto abone más en mejorar la conducta policial, para tratar de fomentar la lectura a través de folletos divulgativos.

En la sociedad democrática los procedimientos de la policía deben ser aquellos fijados por el ordenamiento jurídico, nada que atente contra él debe permitirse, ya que la policía está concebida como la primera defensora de la

ley, sus agentes son los representantes de la ley y los más obligados de todos los ciudadanos a acatarla y hacerla cumplir.

La policía de la sociedad democrática está subordinada al poder legítimo, a las autoridades escogidas libremente por el pueblo, ningún derecho de deliberación tiene la policía frente a las órdenes de las autoridades superiores, debe aceptar su condición de órgano ejecutor de órdenes legales, las que deberá cumplir estrictamente y sin tardanza alguna, ningún compromiso puede contraer por su cuenta, ninguna componenda le será permitida.

La policía debe estar organizada como un cuerpo civil, debe diferenciarse claramente de las fuerzas armadas, estas no deben ser llamadas en su carácter de tales a cumplir tareas policíacas, salvo en caso de extrema necesidad. Si lo hacen su actuación tendrá un carácter netamente civil tanto en lo que respecta a la autoridad a la que estarán sometidas como a las consecuencias jurídicas de su actuación.

Por último, la policía debe estar sometida a controles tanto internos como externos, ya que cualquier hombre con poder es capaz de abusar de él y la experiencia indica que el policía no es una excepción.

El más importante de los medios de control de los cuerpos policiales es el que directamente ejercen sobre ellos sus jefes y oficiales, ahí la importancia de poner a esos cuerpos bajo el mando de jefes probos y celosos del cumplimiento del deber.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública o la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, debe ser el primer medio de control

externo de las actuaciones de la policía. El ordenamiento jurídico debe establecer claramente la potestad supervisora del fiscal sobre la labor del policía., los tribunales de justicia constituyen otro medio de control externo, no sólo en la medida en que resten validez a actuaciones ilegales de la policía, sino también en cuanto subsanen y repriman severamente los abusos en que ésta incurra.

Dijimos que la sociedad democrática necesita una policía acorde con su carácter para prevalecer, la eficacia de la labor policial sólo puede alcanzarse en un régimen basado en el principio de igualdad ante la ley, sólo así es posible la represión sistemática del crimen, sin distinción de personas y sin consideración de privilegios.

6.2. Recomendaciones.

Debe de incluirse dentro del régimen disciplinario policial parámetros mínimos de respeto a los derechos humanos, tanto de cara a la población general como del régimen disciplinario de los miembros de la corporación policial y establecer un procedimiento disciplinario que se ajuste a las garantías y principios procesales básicos amparados por los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos; asimismo, fortalecer mecanismos internos y externos de control de la actividad policial y la profesionalización en el nombramiento director general y los altos funcionarios de la corporación policial, así como la permanente fiscalización de sus actuaciones a través de órgano independiente e imparciales.

Que se cree una nueva composición de los Tribunales Disciplinarios, a fin de que dichos tribunales instruyan procesos de forma transparente e independiente.

Que los diferentes procesos que aparecen en las Ley Disciplinaria Policial sean revisados por una comisión especial y permanente de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que verifique una adecuación a los preceptos constitucionales de dichos procesos.

Elevar los niveles de profesionalismo de la PNC y para ello la policía debe ser capacitada en nuevos procedimientos y nuevas técnicas; pero para que exista un cambio de actitudes deben estar reflejadas como prioridades institucionales, políticas de ascenso y reglamento disciplinario.

Desarrollar un plan general institucional que permita una permanente comunicación y acercamiento con la sociedad civil para no desvincularse de esta, coincidiendo con el espíritu democrático que debe tener la policía.

Que dentro del régimen disciplinario policial se garantice el principio "NON BIS IN IDEM" o sea el de la doble sanción por infracciones sean estas administrativas o penales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

AMAYA ESCOBAR, EDGARDO Y MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. **“La Policía Nacional Civil de El Salvador. Evolución y Estado Actual, informe inédito, Washington Office on Latin América WOLA”**. San Salvador, 2002.

AYALA MUÑOZ, JOSÉ MARÍA Y OTROS. **“Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativos”**. Cuarta Edición, Editorial Thonson Arandi.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, IGNACIO Y OTROS. **“Lecciones de Derecho Penal”**. Editorial Praxis. S.A., Barcelona, España, 1996.

BINDER ALBERTO. **“Policías y Ladrones. La Seguridad en Cuestión”**. Colección Claves para todos. Argentina, 2004.

BROWNING, DAVID. **“El Salvador, la tierra y el hombre, 1ª Edición, San Salvador, Ministerio de Educación”**. Dirección de Publicaciones.

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. **“Manual de Justicia Administrativa”**. 2004.

COSTA, GINO. **“La Policía Nacional Civil de El Salvador”**. 1ª edición, San Salvador, 1990-1997, UCA editores.

COMISIÓN DE LA VERDAD. **“De la Locura a la Esperanza. La guerra de doce años en El Salvador”**. Informe de la Comisión de la Verdad, Revista ECA, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, marzo 1993, No. 533, año XLVIII.

DIEZ MANUEL MARÍA. "**Manual de Derecho Administrativo**". Buenos Aires, Argentina, Edit. Plus Ultra, 1979, Tomo II.

DE LA CUÉTARA, JUAN MIGUEL. "**Las Potestades Administrativas**". Editorial Tecnos, S.A, Madrid 1986.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA Y RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS. "**Curso de Derecho Administrativo**", Tomo I, Editorial Civistas. 2001.

GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. "**La Aplicación de los Derechos Constitucionales a la Potestad y al Procedimiento Administrativo Sancionador**". Editorial Trivium, S.A, Madrid 1989.

GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. "**Potestad Sancionadora, jurisprudencia constitucional y reforma del control jurisdiccional de las sanciones administrativas**". Editorial Aranzadi, 1997.

GARBERI LLOBREGAT, JOSÉ. "**El Procedimiento Administrativo Sancionador**". Valencia, 5ª edición, 2008.

GABINO FRAGA. "**Derecho Administrativo**". Editorial Porrúa, México, 1975.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "**Curso de Derecho Administrativo**". Madrid, 1991.

GINO, COSTA. "**La Policía Nacional Civil de El Salvador.**" 1990-1997. UCA Editores. San Salvador, C.A. 1999.

GONZÁLEZ CAMACHO, OSCAR. "**La Justicia Administrativa**". Tomo I. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. Primera Edición. 2001.

LUCIANO PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO, ORTEGA ÁLVAREZ. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Editorial Ariel, Barcelona. 2006.

MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. **“La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano”**. 1ª Edición, San Salvador, 2002.

MARTÍNEZ VENTURA JAIME, AMAYA COBAR, EDGARDO Y OTROS. **“Informe seguridad pública y derechos humanos”**. El Salvador 1997, FESPAD. Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES, San Salvador, 1998.

NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. **“Derecho Administrativo Sancionador”**. Madrid, España, 2007.

O.W. WILSON. **“Administración de la Policía”**. Editorial Noriega Editores, México. 2005.

QUIROZ LOBO. **“Principios del Derecho Sancionador”**. Comares, 2003.

TRIVIANO FOSS, ANTONIO GARCÍA. **“Los Actos Administrativos”**. Segunda edición, Editorial Civistas.

SUAY RINCON, JOSÉ. OBRA COLECTIVA. **“Derecho Administrativo”**. Editorial Centro de Zacarías Ortez, Eladio. Estudios Sociales y Cívica I. 1ª edición, 1999, San Salvador.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República. Decreto Legislativo 38, Diario Oficial: 234.

Código Penal. Decreto Legislativo 1030, Diario Oficial: 105.

Código Procesal Penal. Decreto Legislativo 904, Diario Oficial: 11.

Decreto Legislativo 152, de 30 de enero de 1992, Diario Oficial 19, Tomo 314, & la misma fecha.

Decreto Legislativo 269, de 25 de junio de 1992, Diario Oficial 144, Tomo 316 de 10 de agosto de 1992.

Decreto Legislativo 101, de 23 de agosto 2000, Diario Oficial 161, Tomo 348 del mismo año.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Decreto Legislativo 653, Diario Oficial: 240.

Ley de la Carrera Policial. Decreto Legislativo 773, Diario Oficial: 144.

Ley Disciplinaria Policial. Decreto Legislativo 518, Diario Oficial: 10.

Ley de Policía. Decreto Legislativo S/N, Diario Oficial: 154.

Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Decreto Legislativo 1030, Diario Oficial: 105.

ANEXOS

Anexo 1. Plantilla policial por categorías hasta Julio 2010.

COMISIONADO GENERAL	0	0	0	0	0
COMISIONADOS	55	85.94	9	14.06	64
SUBCOMISIONADOS	5	71.43	2	28.57	7
INSPECTORES JEFES	85	89.47	10	10.53	95
INSPECTORES	108	85.04	19	14.96	127
SUBINSPECTORES	292	91.82	26	8.18	318
SARGENTOS	565	93.85	37	6.15	602
CABOS	1540	93.33	110	6.67	1650
AGENTES	15491	91.64	1413	8.36	16904
TOTAL	18141	91.77	1626	8.23	19767

Fuente: cuadro de elaboración por parte de la Unidad de Recursos Humanos PNC.

Anexo 1.1. Distribución del personal policial por región, delegación y género.

UNIDADES	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
REGIÓN OCCIDENTAL	25	83.33	5	16.67	30
DELEGACION SANTA ANA	1278	89.06	157	10.94	1435
DELEGACION SONSONATE	971	93.55	67	6.45	1038
DELEGACION AHUACHAPAN	621	92.14	53	7.86	674
TOTAL REGIÓN OCCIDENTAL	2895	91.12	282	8.88	3177
REGIÓN CENTRAL	11	91.67	1	8.33	12
DELEGACION SANTA TECLA	426	90.83	43	9.17	469
DELEGACION QUEZALTEPEQUE	426	96.82	14	3.18	440
DELEGACION LOURDES COLON	491	93.35	35	6.65	526
DELEGACION LA LIBERTAD	228	95.80	10	4.20	238
DELEGACION CHALATENANGO	427	94.26	26	5.74	453
TOTAL REGIÓN CENTRAL	2009	93.97	129	6.03	2138
REGIÓN METROPOLITANA	84	96.55	3	3.45	87
DELEGACION SS CENTRO	1307	90.83	132	9.17	1439
DELEGACION MEJICANOS	316	94.89	17	5.11	333
DELEGACION CIUDAD DELGADO	425	93.82	28	6.18	453
DELEGACION SOYAPANGO	998	91.22	96	8.78	1094
DELEGACION SS NORTE	721	94.62	41	5.38	762
DELEGACION S S SUR	286	92.26	24	7.74	310
TOTAL REGION METROPOLITANO	4137	92.38	341	7.62	4478
REGION PARACENTRAL	18	90.00	2	10.00	20
DELEGACION SAN VICENTE	388	90.44	41	9.56	429
DELEGACION CABAÑAS	324	93.91	21	6.09	345
DELEGACION CUSCATLÁN	439	93.01	33	6.99	472
DELEGACION LA PAZ	614	94.03	39	5.97	653
TOTAL REGIÓN PARACENTRAL	1783	92.91	136	7.09	1919
REGIÓN ORIENTAL	37	92.50	3	7.50	40
DELEGACION SAN MIGUEL	898	94.83	49	5.17	947
DELEGACION USulután	726	94.53	42	5.47	768
DELEGACION MORAZAN	317	96.06	13	3.94	330
DELEGACION LA UNION	508	97.88	11	2.12	519
TOTAL REGIÓN ORIENTAL	2486	95.47	118	4.53	2604
	13310	92.97	1006	7.03	14316

Fuente: cuadro de elaboración por parte de la Unidad de Recursos Humanos PNC.

ANEXO No. 2.

Anexo 2.1. Personal administrativo en la Policía Nacional Civil.

AÑO	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL
2008	32	16.16	166	83.84	198
2009	38	9.22	374	90.78	412
2010	27	15.00	153	85.00	180
TOTAL	97	12.28	693	87.72	790

Fuente: cuadro de elaboración por parte de la Unidad de Recursos Humanos PNC.

Anexo 2.2. Gráfica de personal administrativo actual en la Policía Nacional Civil.



Fuente: Gráfica Unidad de Recursos Humanos PNC.

ANEXO No. 3.

Anexo 3.1. Comportamiento en el crecimiento del personal policial en el periodo 2008-junio 2010.

Ingresos personal policial por año

AÑO	DETALLE	SUBINSPECTOR		SARGENTO		CABO		AGENTE		TOTAL GENERAL		
		TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%			
2008	HOMBRES	17	77.27	0		0		934	89.64	HOMBRES	951	89.38
	MUJERES	5	22.73	0		0		108	10.36	MUJERES	113	10.62
	TOTAL	22						1042		TOTAL	1064	
2009	HOMBRES	13	68.42	0		0		1140	87.96	HOMBRES	1153	87.68
	MUJERES	6	31.58	0		0		156	12.04	MUJERES	162	12.32
	TOTAL	19						1296		TOTAL	1315	
2010	HOMBRES	5	83.33	0		0		252	82.62	HOMBRES	257	82.64
	MUJERES	1	16.67	0		0		53	17.38	MUJERES	54	17.36
	TOTAL	6						305		TOTAL	311	
TOTAL	HOMBRES	35	74.47	0		0		2326	88.01	HOMBRES	2361	87.77
	MUJERES	12	25.53	0		0		317	11.99	MUJERES	329	12.23
	TOTAL	47		0		0		2643		TOTAL	2690	

Fuente: División de personal, PNC, 2010

Anexo 3.1. Ingreso de personal la ANSP.

INGRESOS POR AÑO	HOMBRES		MUJERES		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2004	616	93.47	43	6.53	659
2005	1020	94.36	61	5.64	1081
2006	1182	91.77	106	8.23	1288
2007	828	90.20	90	9.80	918
2008	954	89.41	113	10.59	1067
2009	449	85.69	75	14.31	524
TOTAL	5049	91.19	488	8.81	5537

ANEXO Nº 4

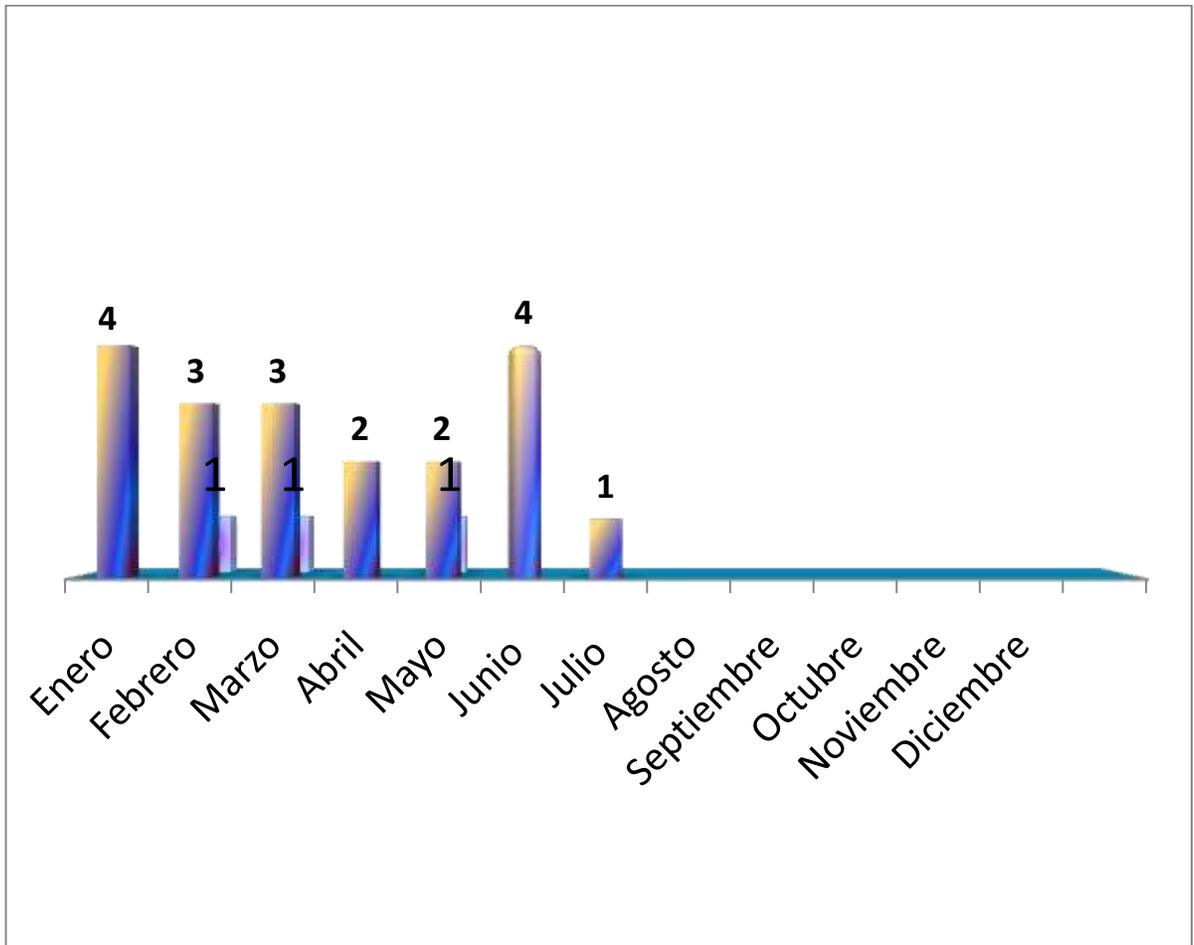
UNIDAD DE DERECHOS HUMANOS POLICÍA NACIONAL CIVIL

Anexo 4.1. Consolidado Departamento de Protección de la Unidad de Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil.

Descripción	Protección interna	Protección Externa	Total General
Denuncias Recibidas Año 2010	18	3	21
Casos Finalizados 2009	09	00	09
Casos Finalizados 2010	04	00	04
Casos en Proceso 2009	02	02	02
Casos en Proceso 2010	14	03	17
Denuncias Archivadas	01	00	01
Casos Archivados 2010	00	00	00

FUENTE: UNIDAD DE DERECHOS HUMANOS DE LA POLICÍA

Anexo 4.2. Denuncias recibidas de enero a julio 2010 .



**Protección
Interna; 18**

**Protección
Externa; 3**

ANEXO Nº 5

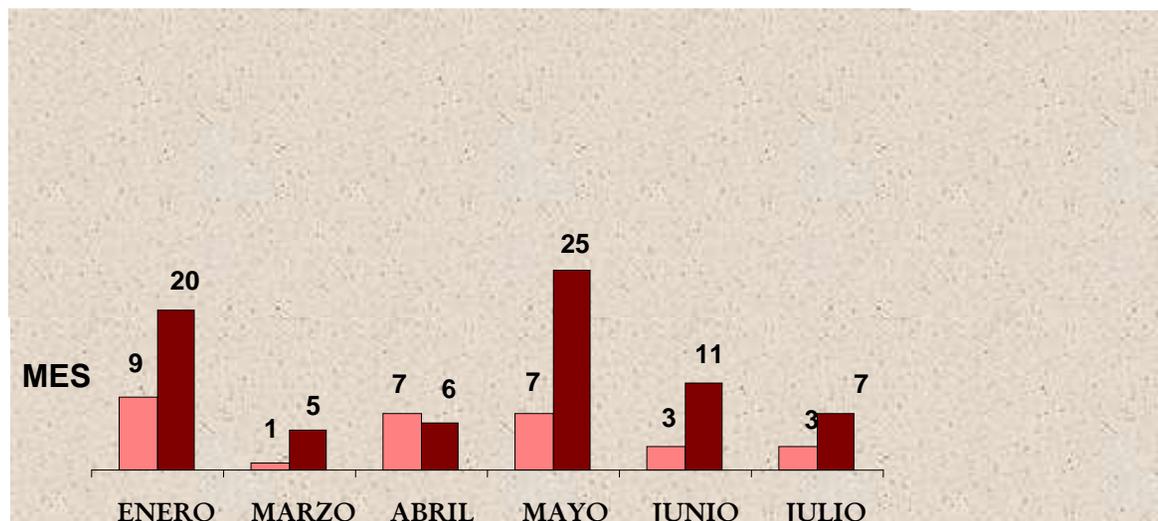
UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA POLICÍA NACIONAL CIVIL
Anexo 5.1. Sanciones impuestas por los Tribunales Disciplinarios, por
Falta Grave. AÑO 2010.

Cuadro

SANCIONES IMPUESTAS POR LOS TRIBUNALES		
MESES	DESTITUCION	OTRA SANCION
ENERO	9	20
MARZO	1	5
ABRIL	7	6
MAYO	7	25
JUNIO	3	11
JULIO	3	7
TOTALES	30	74

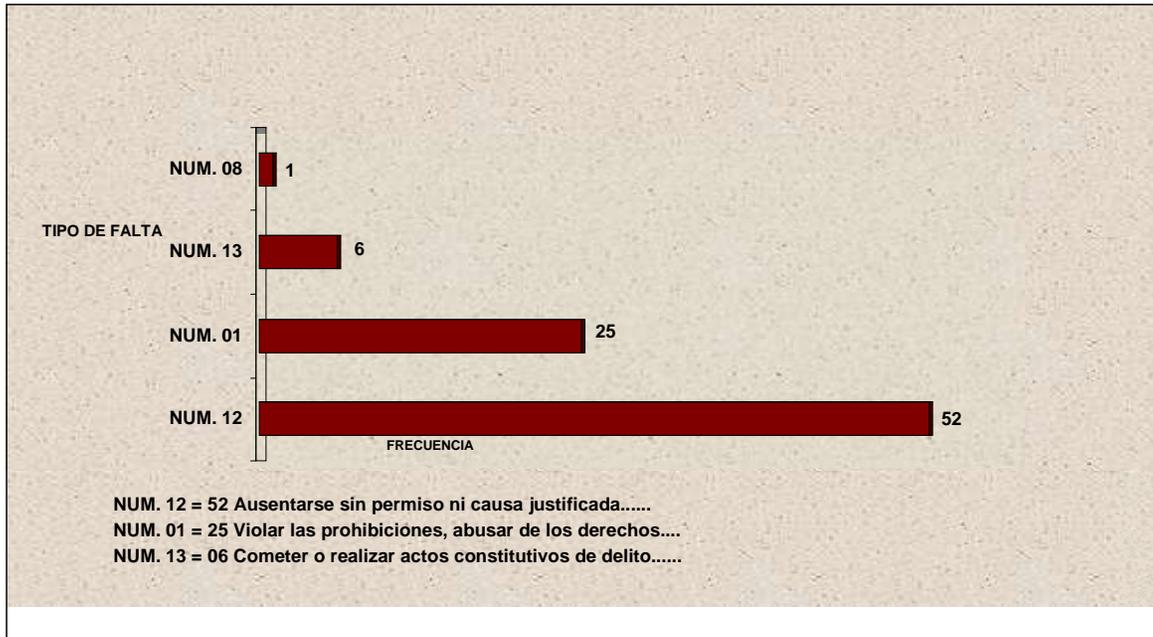
Anexo 5.2. Total de Sanciones de Faltas Graves impuestas por los
Tribunales Disciplinarios, con destitución u otra sanción. Durante el
mes de Enero hasta Julio 2008.

Gráfica

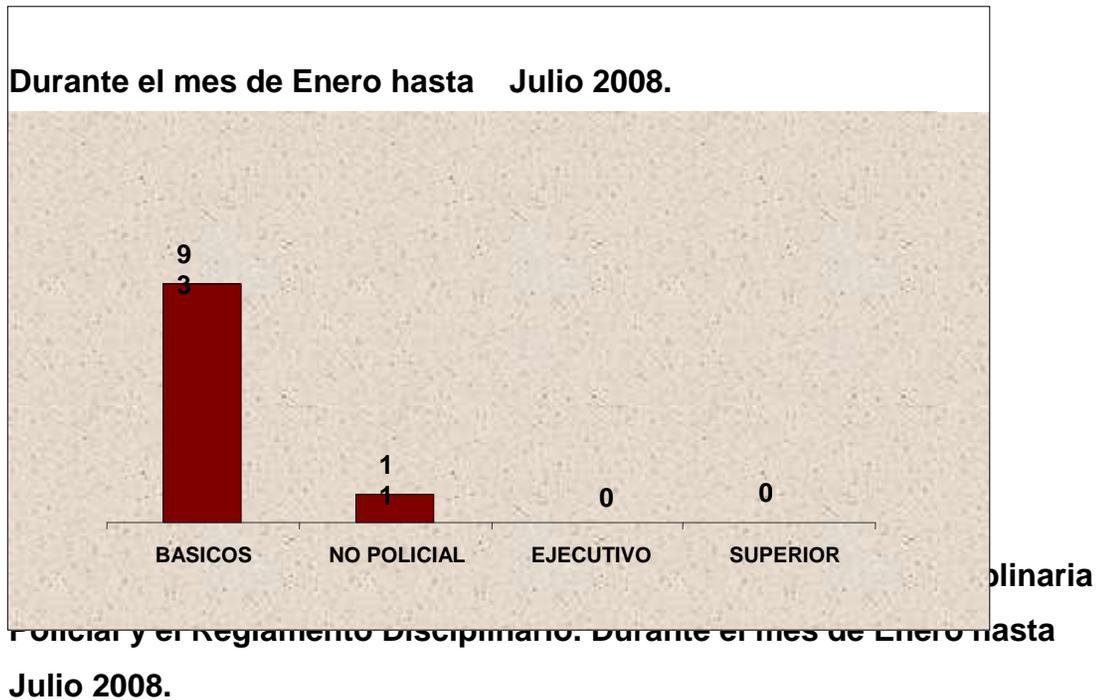


Anexo 5.3. Frecuencia de Falta Grave más infraccionadas durante el
mes de enero a julio 2008.

Gráfica

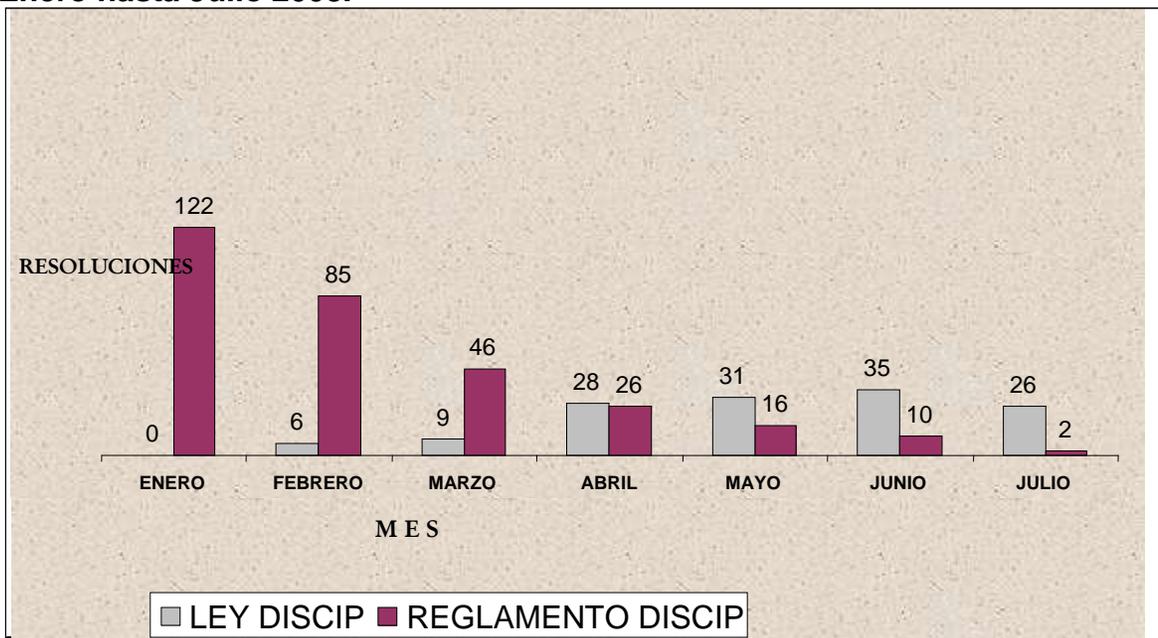


Anexo 5.4. Personal sancionado por Falta Grave según nivel institucional.



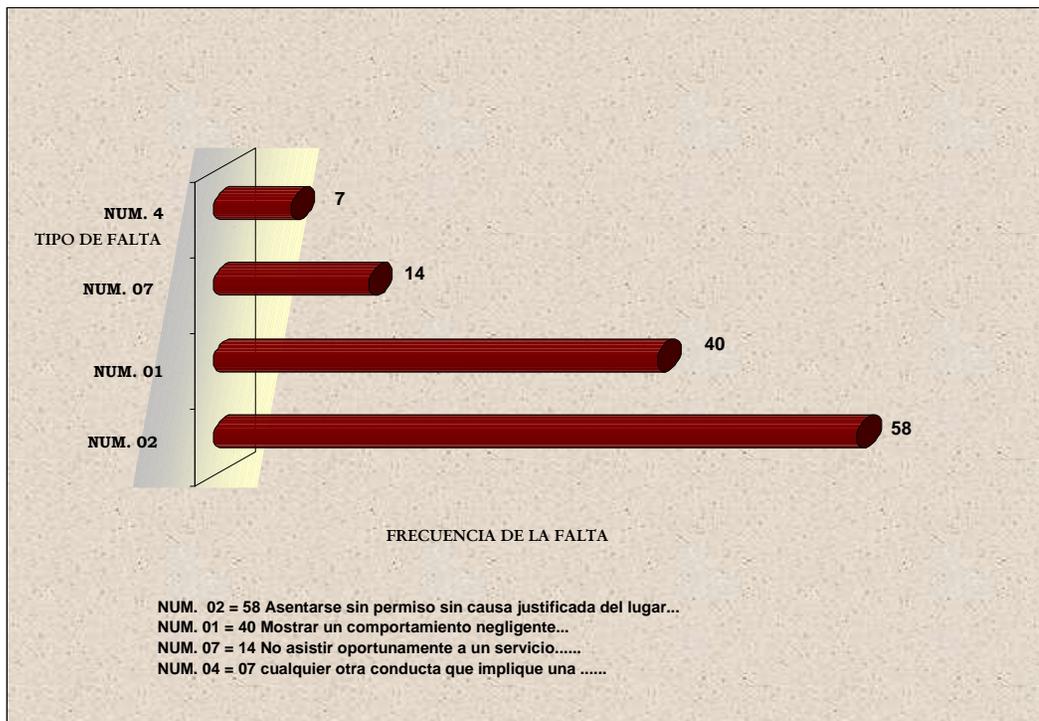
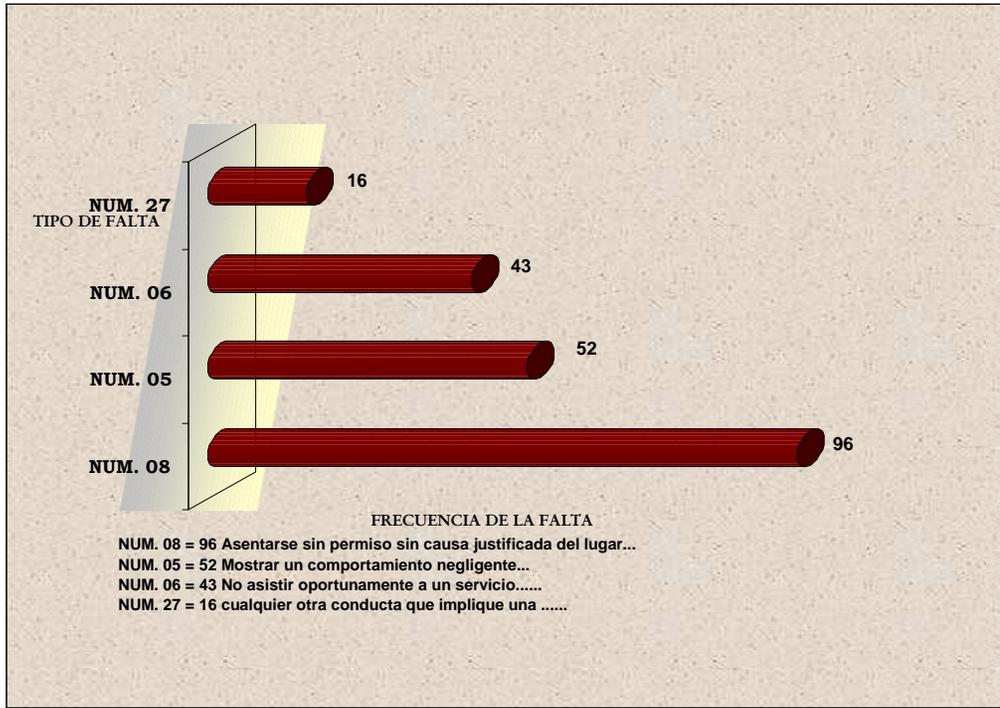
MESES	LEY DISCIPLINARIA	REGLAMENTO DISCIP.
ENERO	0	122
FEBRERO	6	85
MARZO	9	46
ABRIL	28	26
MAYO	31	16
JUNIO	35	10
JULIO	26	2
TOTAL	135	307

Anexo 5.6. Resoluciones sancionadoras por falta leve durante el mes de Enero hasta Julio 2008.



Anexo 5.7. Frecuencias de Faltas Leves más infraccionadas. Durante el mes de Enero hasta Julio 2008.

Anexo 5.7.1. REGLAMENTO DISCIPLINARIO

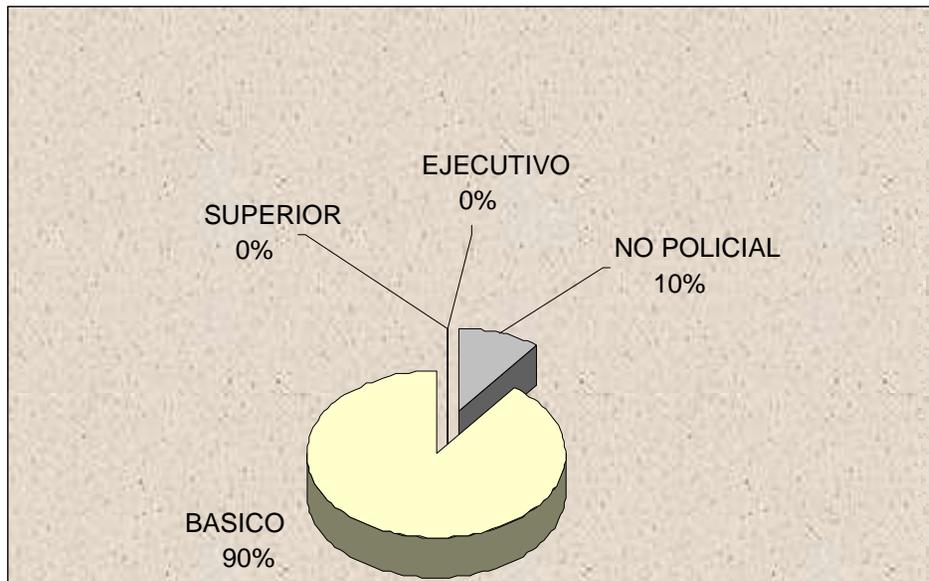


Cuadro

cional.

REGLAMENTO DISCIPLINARIO	
NIVEL	TOTAL
SUPERIOR	0
EJECUTIVO	0
NO POLICIAL	28
BASICO	246
TOTAL	274

Gráfica

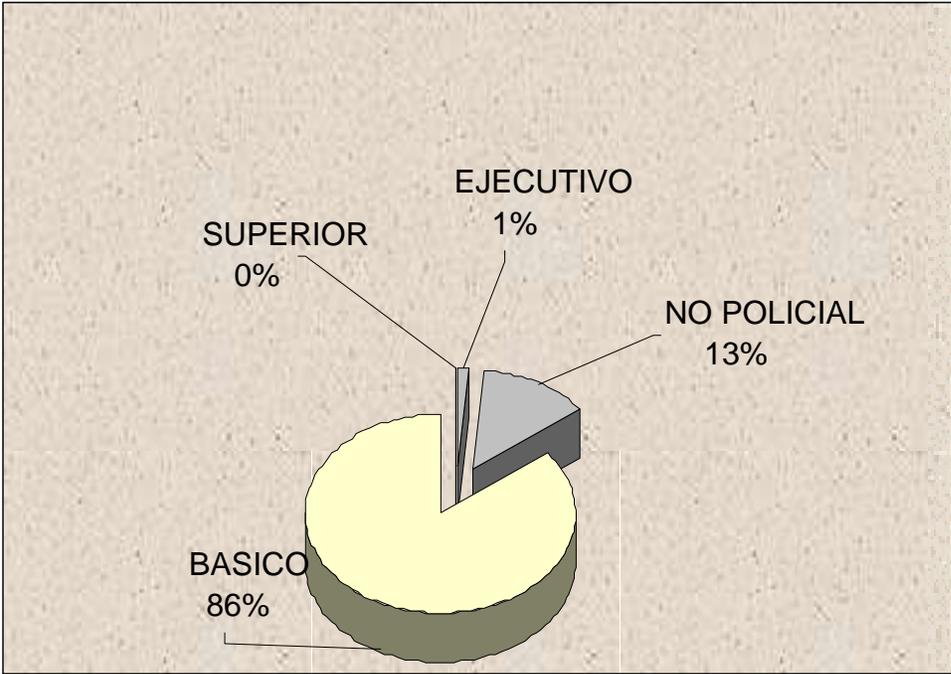


Anexo 5.9. Personal sancionado por falta leve según nivel institucional. Durante el mes de Enero hasta Julio 2008 con la Ley Disciplinaria Policial.

Cuadro

LEY DISCIPLINARIA	
NIVEL	TOTAL
SUPERIOR	0
EJECUTIVO	2
NO POLICIAL	19
BASICO	133

Gráfica

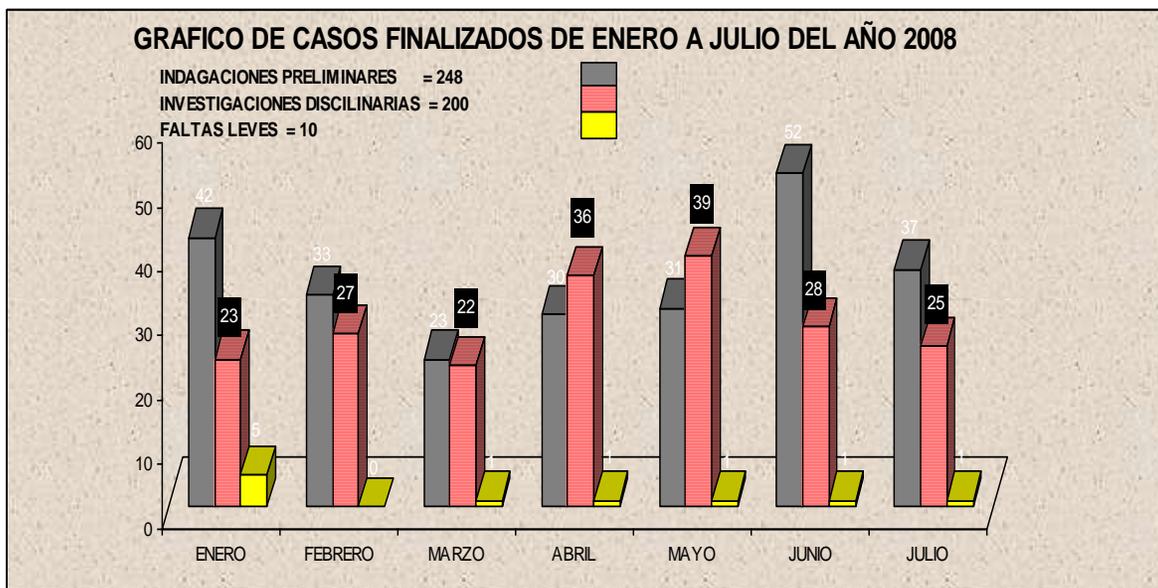


Anexo 5.10. Cuadro de casos finalizados durante el año 2008. De la Unidad Disciplinaria Policial (UID).

Cuadro

CUADRO DE CASOS FINALIZADOS DURANTE EL AÑO 2008				
MESES	INDAGACION	INVESTIGACION	FALTA	TOTAL CASOS
	PRELIMINAR	DISCIPLINARIA	LEVE	
ENERO	42	23	5	70
FEBRERO	33	27	0	60
MARZO	23	22	1	46
ABRIL	30	36	1	67
MAYO	31	39	1	71
JUNIO	52	28	1	81
JULIO	37	25	1	63
TOTAL ANUAL	248	200	10	458

Gráfica.



ANEXO Nº 6**INSPECTORÍA GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.****Anexo 6.1. Audiencias Asistidas Junio 2009-Mayo 2010**

Mes	Absolutori a	Condenatori a	Incompetent e	Desestimad a	TOTAL
junio	6	23	0	1	30
julio	10	36	1	4	51
agosto	23	38	3	4	68
septiem.	30	53	2	6	91
octubre	24	58	3	5	90
noviem.	33	60	4	3	100
diciembr e	20	60	2	2	84
enero	33	50	2	7	92
febrero	33	69	3	3	108
marzo	27	51	6	6	90
abril	24	50	2	4	80
mayo	24	50	2	4	80
Totales	287	598	30	49	964

Anexo 6.2. Denuncias Recibidas Junio 2009-Mayo 2010.

MES	Externa	Interna	TOTAL
junio	113	26	139
julio	116	27	143
agosto	112	36	148
septiembre	121	35	156
octubre	171	27	198
noviembre	143	47	190
diciembre	127	54	181
enero	163	61	224
febrero	156	40	198
marzo	130	33	166
abril	135	38	173
mayo	135	38	173
Totales	1622	462	2089



ORGANIGRAMA POLICÍA NACIONAL CIVIL

