

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO.  
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS. 2010.  
PLAN DE ESTUDIOS 1993**



**EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON LOS CONCEPTOS  
JURIDICOS INDETERMINADOS EN LAS INFRACCIONES DE LA LEY  
DISCIPLINARIA POLICIAL.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURÍDICAS.**

**PRESENTAN:**

**SANTIAGO DE JESUS JIMENEZ DAVILA  
ABEL ISAI MEJIA RIVERA  
BERNARDA NOEMY SÁNCHEZ HIDALGO**

**LICENCIADO NELSON ARMANDO VAQUERANO  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2010.**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ.  
RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ÁNGEL PÉREZ RAMOS  
VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHÁVEZ  
SECRETARÍA GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMÉNEZ  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.**

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES  
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS  
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS  
SECRETARIO

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO  
DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LICENCIADO NELSON ARMANDO VAQUERANO  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS TODO PODEROSO:** ser supremo que impulso mi carrera, me dio sabiduría y protegió en mis caminos, por ser mi amigo fiel, por permitirme darle toda mi gloria.

**A MI MADRE:** por ser mi guía y tutora, por una de mis razones para existir, porque con su amor, cariño y comprensión hizo de mí un hombre de valor que capaz de cultivar triunfos en mi vida.

**A MIS HERMANAS:** Ana Dávila, Zoe Dávila, Janneth Dávila, y en especial a Raquel Dávila porque con sus consejos y su ayuda siempre han estado presentes en mi vida personal y por empujarme a seguir adelante.

**A MI PERSONITA ESPECIAL:** Crissia Pérez, por toda su apoyo y comprensión a lo largo de mi carrera, ya que con su amor y consejos me vio convertirme en un hombre seguro de mis capacidades.

**A MIS SOBRINAS/O:** Adriana Yaneth, Jennifer María, Zoila Yamileth, Julio Alberto, y en especial a ti Bella que cuidas de mi desde el cielo.

**A MIS AMIGAS Y AMIGOS:** Ángela Rodríguez, Erika Recinos, Ruth Argueta, Alba Ramos, Roberto Alfaro, Cristian Cruz, Cesar Araujo, Julio Martínez, Edwin Tobar, que siempre compartieron conmigo derrotas y victorias.

**A MI ASESOR DE TESIS:** Lic. Nelson Vaquerano por el tiempo, apoyo y consejos que fueron de tanta utilidad para sacar avante la Investigación.

*Santiago de Jesús Jiménez Dávila.*

**A DIOS TODOPODEROSO:** por permitirme culminar una más de mis metas propuestas en la vida, agradecerle infinitamente su protección, sabiduría, inteligencia y entendimiento a lo largo de mi vida y del desarrollo de mi carrera; dándome vida y serenidad para comprender las cosas que suceden y el porqué de ellas y más aun por darme una alegría y bendición no solo para mí sino también para toda mi familia, el alcanzar un Título Universitario.

**A MIS PADRES:** Elsa Noemy Hidalgo Alvarado y Carlos Arnulfo Sánchez Delgado, por su incondicional apoyo, su guía, su sacrificio en todos los aspectos de la vida para que yo lograra culminar mis estudios en todos los niveles hasta el presente, aconsejándome a lo largo del camino que he recorrido para que aprendiera a valorar lo que tengo, lo que Dios provee y que las metas alcanzadas saben, se disfrutaban de mejor manera.

**A MIS HERMANAS:** Sandra Iveth y Karla Vanessa y a mi hermano Marvin Alexander, por su apoyo y el haberme aguantado tanto en mis momentos de desvelo.

**A MIS TÍAS Y TÍOS:** por su confianza en mí y sus consejos para lograr mis metas.

**A MIS COMPAÑEROS DE TESIS** por su sacrificio y esfuerzo para que lográramos culminar la presente, **Y AMIGOS/AS:** por su incondicional apoyo y en especial a Luis Enrique De la O por apoyarme y acompañarme en esta etapa de mi vida y disfrutar conmigo las alegrías y tristezas.

*Bernarda Noemy Sánchez Hidalgo.*



## ÍNDICE

	PÁGINA
Índice de abreviaturas.....	i
Introducción.....	v
 <b>CAPITULO I.</b>	
<b>DISCIPLINA Y FUNCIÓN POLICIAL.</b>	
1.1. Exordio.....	1
1.2. Antecedentes Históricos de la Disciplina Policial.....	2
1.2.1. A nivel Internacional.....	2
1.2.2. A nivel Nacional.....	8
1.3. Modelos Policiales.....	15
1.4 La. Función Policial.....	18
1.4.1. Objeto de Tutela de La Función Policial.....	23
1.4.2. Límites de la Función Policial.....	27
1.4.3. Principios que Rigen La Función Policial.....	31
1.4.4. La función Policial en El Salvador.....	33
1.4.4.1. Ámbito de Creación de La Policía Nacional Civil.....	34
1.4.4.2. Principios Rectores de La Policía Nacional Civil.....	39
1.4.4.3. Principios Organizativos de la Policía Nacional Civil.....	40
1.4.4.4. Doctrina de La Policía Nacional Civil.....	42
1.5. Los Regímenes Disciplinarios.....	45
1.6. Principios Básicos de Actuación Según El Régimen Disciplinario.....	47
1.7. Fin De La Disciplina en la Función Policial.....	53

## **CAPITULO II.**

### **LOS CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS Y NOCIONES GENERALES SOBRE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.**

2.1. Exordio.....	60
2.2 Nociones fundamentales de las infracciones administrativas.....	62
2.2.1. Conceptualización.....	62
2.2.2 Las Infracciones Administrativas y su consecuente sanción.....	67
2.3. Nociones Fundamentales de los Conceptos Jurídicos Indeterminados.....	74
2.3.1. Conceptualización.....	74
2.3.2. Posturas sobre la existencia de los Conceptos Jurídicos Indeterminados.....	87
2.4. Los Conceptos Jurídicos Indeterminados y Discrecionalidad Administrativa.....	89
2.4.1. Algunas diferencias entre discrecionalidad y conceptos jurídicos Indeterminados.....	103
2.5. Clasificación de los conceptos jurídicos Indeterminados.....	113
2.6. El Principio de Legalidad en el ámbito sancionador.....	116

## **CAPITULO III.**

### **LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS, EN LOS TIPOS DE INFRACCIONES DE LA LEY DISCIPLINARIA POLICIAL.**

3.1. Exordio.....	124
3.2. Consideraciones básicas de las Infracciones Administrativas en materia policial.....	125
3.2.1. Elementos de las infracciones policiales.....	126
3.2.2 Clasificación de las infracciones Administrativas en materia policial.....	132

3.4. Conceptos Jurídicos Indeterminados contenidos en las infracciones de la Ley Disciplinaria Policial.....	134
3.4.1. Análisis de los Conceptos Jurídicos Indeterminados contenidos en las infracciones del Art. 8 nº 22 L.D.P. ....	135
3.4.1.1. Alteración grave.....	135
3.4.1.2. Orden público.....	136
3.4.1.3. Situación de emergencia o catástrofe.....	143
3.4.2. Análisis de los Conceptos Jurídicos Indeterminados contenidos en la infracción del art. 9 nº 13 L.D.P.....	148
3.4.2.1 Exceso en el uso o manejo (de las armas o de la fuerza) nº 33.....	149
3.4.2 La integridad personal.....	151
3.5. Análisis de constitucionalidad de los Conceptos Jurídicos Indeterminados.....	158
 <b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
Conclusiones.....	167
Recomendaciones.....	174
 BIBLIOGRAFÍA.....	 178
 <b>ANEXOS.....</b>	 <b>190</b>



## **INDICE DE ABREVIATURAS.**

A.N.S.P.	Academia Nacional De Seguridad Pública.
Art.	Articulo.
Cn.	Constitución de la República.
L.C.P.	Ley de La Carrera Policial.
L.D.P.	Ley Disciplinaria Policial.
L.O.P.N.C.	Ley Orgánica de La Policía Nacional Civil.
P.N.C.	Policía Nacional Civil.
G.N.	Guardia Nacional.
P.H.	Policía de Hacienda.
O.I.E.	Organismo de Inteligencia De Estado.
U.I.D.	Unidad de Investigación Disciplinaria.

## INTRODUCCION.

Todo funcionario público está regido por normas que le indican lo que puede o no puede hacer en el ejercicio de sus funciones, como representantes del Estado. Por ello las personas que cumplen alguna labor como representantes del ente estatal deben conocer los fundamentos normativos constitucionales y legales que le permiten garantizar los derechos y libertades; pero también el poder exigir los deberes que todos los conciudadanos deben respetar para poder vivir en sociedad; Es el caso de la Corporación Policial que es según mandato constitucional la encargada de velar por la Seguridad Pública art. 159 Cn. Los encargados que ejercer dicha función son los miembros que la componen, por ende deben de conocer la normativa que los controla y guía en su actuar público, tal es el caso de la Ley Disciplinaria Policial como ordenamiento jurídico emanado por mandato constitucional para hacer cumplir las leyes de la república y lograr la convivencia social, todo con el único fin de cumplir las funciones que como garante de la Seguridad Publica le competen.

A su vez todo ordenamiento jurídico, posee en su estructura ciertas notas características que nos hacen de una u otra manera detenernos en su interpretación; nos hace valorarlas con un carácter moral, social, cultural y hasta cierto punto religioso y no totalmente jurídico atendiendo a normas de sana critica, son estas notas o conceptos que vistos desde una perspectiva diferente nos hace divagar en su concepción completa ya que en lugar de darnos a entender una sola posible solución a un determinado caso, nos puede plantear varias soluciones de las cuales se toman muchos aspectos en consideración, y que sobresale la ambigüedad de tales conceptos, son estos los que llama la doctrina como Conceptos Jurídicos Indeterminados.

La presente investigación es emanada a través de una inquietud jurídica acerca de los conceptos jurídicos indeterminados y su relativa ambigüedad, si relación o no con la discrecionalidad administrativa, la manera de cómo podemos interpretarlos o manejarlos en nuestro ámbito, en un caso determinado; pero analizarlos en un campo específico como es de los tipos de infracciones en la Ley Disciplinaria Policial que los pueden contener, para no desviarnos a la complejidad mismas en todas las materias del Derecho sino en una rama de mucha relevancia en nuestra sociedad ya que es dicha corporación la encargada de la Seguridad Pública, enmarcada como su principal competencia después que nuestro país empezó a demostrar cambios tanto sociales, económicos, políticos posteriores a los Acuerdos de Paz suscritos en el año 1992, la función de velar por la Seguridad Pública dejó de ser un campo de las fuerzas Armadas que a lo largo de la historia de la disciplina policial la habían ejercido para convertirse en un campo de una nueva institución que aparejara la protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, tratados internacionales ratificados y leyes secundarias, como un avance a nivel internacional y nacional en materia de derechos Humanos.

Se desarrolla como acápite primero, todo lo relativo a los antecedentes e incidentes que conllevaron a lo largo de la historia, el surgimiento y desarrollo de los Cuerpos Policiacos garantizadores, con los avances del derecho, de la Seguridad Pública de hoy en día, tanto nivel internacional como nacional, sus finalidades, modelos policiales que formaron parte para la creación de nuestra Corporación Policial, como el Inglés, el Sueco Francés, Japonés, Estadounidense de los cuales se retoman ciertas características para conformar un modelo policial democrático y civilista, tal y como lo ampliaremos posteriormente, que surgieron a través del devenir de la norma jurídica y del desarrollo del Derecho como tal y conllevan al reconocimiento

internacional de dichos modelo. Las funciones consagradas por ministerio de ley, tales como la función preventiva y represiva, con los principios de la corporación policial, doctrina que rigen la creación de la antes mencionada Corporación.

Una vez analizados y comentados los antecedentes generales de la creación y funciones de nuestra Corporación Policial, iniciaremos nuestro capítulo dos con uno de nuestros objetivos de investigación que por doctrina se conocen como los Conceptos Jurídicos Indeterminados, en donde analizaremos en los aspectos de su definición y si existe relación entre ellos y la discrecionalidad administrativa o sus radicales diferencia, si es que existen.

El capítulo número tres se hace referencia a las infracciones administrativas, su concepción, su clasificación contenida en la Ley Disciplinaria Policial y así cumpliremos otro objetivo de la presente investigación el cual es los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en los tipos de infracción contenidas en la legislación disciplinarias en materia policial, identificándolos dentro de la normativa disciplinaria para luego analizar su concepción dentro de la misma, tal como se enuncian los conceptos jurídicos contenidos en el art. 8 n° 22 y 34, en el art. 9 n° 13, como por ejemplo *el orden público, situaciones de emergencia o de catástrofe; abuso de autoridad; y exceso en el uso de las armas de fuego*. En cuanto al orden público que es un concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública, bienestar social, pero que además ejerce una función limitadora de derechos ya sea de forma normal o excepcional, de lo cual se ampliara más adelante; en lo que respecta al concepto indeterminado de situaciones de emergencia o de catástrofe son otras concepciones que aparejadas a la legislación disciplinaria que deben de velar los elementos policiales.

En cuanto a las situaciones de emergencia y catástrofe se debe tomar en cuenta que tales casos son constituidos en un estado de sitio o de excepción que establece nuestra Constitución en su art 29 y 30, en donde se necesita de un control policial para evitar que se violenten derechos o que la delincuencia aumente a tal grado que el estado de excepción aumente la vulnerabilidad de todo el ordenamiento jurídico. Así mismo las características de la catástrofe y similitud con un desastre.

En el abuso del poder tomaremos en cuenta su definición, su complejidad y relación con otros conceptos indeterminados que de una u otra manera mantienen una estrecha vinculación, utilizándola de una manera necesaria y basada en la legalidad.

Finalmente, trata sobre la impericia, negligencia o el exceso en el uso de las armas de fuego, cuando un miembro policial puede hacer uso de las mismas apegado a derecho y a los hechos que se les pueden presentar en su labor cotidiana, utilización que debe de buscar la protección de los más desprotegidos de la población, estos conceptos jurídicos indeterminados y su aplicación dentro del procedimiento Administrativo Sancionador por parte del Tribunal Disciplinario Policial como el Tribunal de Apelaciones de la Corporación Policial, es de gran importancia debido a que de la interpretación que se les da por parte de los aplicadores de justicia depende el respeto a Derechos Humanos, Principio de legalidad y Derechos conexos del encausado.

# **CAPITULO I**

## **DISCIPLINA Y FUNCIÓN POLICIAL.**

**SUMARIO:** 1.1. Exordio. 1.2. Antecedentes Históricos de la Disciplina Policial. 1.2.1. A nivel Internacional. 1.2.2. A nivel Nacional. 1.3. Modelos Policiales. 1.4 La. Función Policial. 1.4.1. Objeto de Tutela de La Función Policial. 1.4.2. Límites de la Función Policial. 1.4.3. Principios que Rigen La Función Policial. 1.4.4. La función Policial en El Salvador. 1.4.4.1. Ámbito de Creación de La Policía Nacional Civil. 1.4.4.2. Principios Rectores de La Policía Nacional Civil. 1.4.4.3. Principios Organizativos de la Policía Nacional Civil. 1.4.4.4. Doctrina de La Policía Nacional Civil. 1.5 Los Regímenes Disciplinarios. 1.6. Principios Básicos de Actuación Según El Régimen Disciplinario. 1.7. Fin De La Disciplina en la Función Policial.

### **1.1. EXORDIO.**

Los cambios en los sistemas políticos han sido determinantes a lo largo de la historia y en especial a la hora de ostentar el poder, es el caso que en el país los Acuerdos de Paz marcaron una línea divisoria entre el modelo policial militarizado prevaleciente desde la independencia, que siempre colaboró para llegar al poder, con el modelo garante y respetuoso de Derechos Humanos y apegado a principios democráticos que es el prevaleciente a partir de 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz.

La función policial deviene a partir de los valores y principios de los Estados Democráticos, los cuales se encuentran en correspondencia con la Seguridad Pública a fin de prevenir y reprimir las acciones desestabilizadoras del orden social, primordialmente, los hechos punibles, tal consideración en cuanto a la función policial es actual, no obstante; tiene historia por lo cual conviene conocer algunas nociones básicas acerca de la Disciplina y Función Policial.

## **1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DISCIPLINA POLICIAL.**

### **1.2.1. A nivel internacional.**

La policía es una institución social cuyos orígenes se remonta a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo comúnmente considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad, íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado, su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir más tarde, dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en que deba actuar.

Etimológicamente la palabra “*Policía*” evoca ante todo un concepto de protección. En efecto la palabra proviene del griego “*polis*”, que quiere decir ciudad y su derivado “*Politeia*” u organización de la ciudad, de ello podemos colegir que policía es un concepto de protección a la ciudad<sup>1</sup>.

En consonancia con la Policía considerada como Protección a la Ciudad se encuentra la Seguridad Pública, que en su acepción más simple significa la sensación de estar a salvo ante cualquier amenaza. Es decir que los individuos pueden desplazarse de un lugar a otro en un territorio determinado sin temor a situaciones de agravios que pueden afectar sus bienes o a la colectividad, son estos los parámetros que se utilizan al definir la Seguridad Pública como la garantía y protección que la sociedad concede a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, derechos y propiedades<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> RICO. José María. “*Policía y Sociedad Democrática*”. Editorial Tecnos S.A Ministerio del Interior de España. año 1983 Pág. 49.

<sup>2</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “*Relaciones Civiles-Militares en el Marco Internacional*”. Fuerza Armada de El Salvador. División de Derechos Humanos. Ministerio de la

Según CABANELLAS<sup>3</sup>, Seguridad Pública *“es la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional, en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas en las cuales encarnan la adecuada defensa del Régimen, de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos, de la paz y de la tranquilidad pública por parte de las autoridades y súbditos”*.

A lo largo de la historia, las fuerzas policiales y militares han cumplido un papel importante en la dinámica social, política y económica del país y su sociedad. Retomando los orígenes de la Policía como tal, en Roma en los siglos II y III a.c. se aceptaba la denuncia anónima y se consideraba que quien denunciase a otro, hacia las veces de un buen ciudadano que intentaba hacer cumplir las leyes del imperio<sup>4</sup>.

En los siglos IV y V A.C., entre los judíos las tareas policiales las cumplían los ancianos de las tribus o los sumos sacerdotes. El poder estaba ligado al conocimiento y manejo de la Ley por consiguientes los sacerdotes y los ancianos considerados sabios en esta materia, eran quienes controlaban la conducta de los individuos haciendo los señalamientos basados en el cúmulo de leyes principalmente religiosas, ejerciendo de esta manera la función policial<sup>5</sup>.

---

Defensa Nacional. El Salvador, C.A. ONUSAL, El Salvador, 1ª Edición. San Salvador. Noviembre 1994. Pág. 105.

<sup>3</sup> CABANELLAS, Guillermo. *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*. Tomo IX. Editorial Heliasta, año 2009 Pág. 328-329.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *“Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional”* Instituto Nacional de Ciencias Penales. Consejo Editorial. 1º Edición. México. Año 2000. Pág. 84 y 85.

<sup>5</sup> *Ibíd.*



En el año de 2100 a.c. regía en Babilonia un Código de Comportamiento conocido por *Hammurabi*, en esas leyes se referían a la responsabilidad de unas personas frente a otras o frente al grupo, incluidos los derechos privados de las personas afectadas. Con el Código de *Hammurabi*, la Seguridad Pública se va perfilando como un derecho, si bien es cierto en esta época un Derecho remoto, sin embargo se van estableciendo reglas de comportamiento que deben observar los miembros del grupo social y que regulan sus actividades civiles dentro del mismo, dando una idea de orden garantizado por la ley a través de dicho instrumento.

En el año 1400 a.c. en Grecia, se estableció una policía caminera asignada a diferentes provincias. Existía la guardia Pretoria establecida bajo de Augusto, que eran tropas escogidas cuidadosamente y observan una rígida disciplina. Su misión era mantener la paz<sup>6</sup>.

Ya para los siglos XIV- XV d.c. se manifestaba la Seguridad Pública, a través del confesor que fungió como el gran conocedor, el gran sabedor de lo que pensaba el otro y que ejercía una función policial, dicha información podía ser recibida directamente de aquel que era confeso de otras personas, o a través de denuncia anónima sobre la actitud, el comportamiento de la norma, por lo tanto la vigilancia cercana, continua y permanente del otro siempre fue un elemento fundamental de control social y no se requería estructurar en las sociedades un cuerpo orgánico policial, y evitar cualquier acto que fuera a perjudicar la estabilidad de quienes tenían el poder en esa época, en la medida que las comunidades rurales o urbanas se organizan eligen entre sus miembros a las personas que se encargarían de la autoridad.

---

<sup>6</sup> DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS. "*Administración y Supervisión Policial*". Programa Internacional para el Adiestramiento en la Investigación Criminal (I.C.I.T.A.P.). Versión en Español. Technology Service Company. Noviembre. 1994. Pág. 2.

Dicha autoridad fue investida al señor feudal, para la protección de los particulares; es decir que los señores feudales ejercían un poder soberano sobre las tierras que el rey les daba en concesión y tenían bajo su jefatura bandas de guerreros; así mismo, administraban justicia, cobraban impuestos, de tal manera que los feudatarios eran responsabilidad del señor feudal.

La policía como disciplina, nace y se desarrolla entre los siglos XVI al XVIII D.C., principalmente en Alemania, Francia y España donde reinaba el absolutismo feudal. En el absolutismo monarquía se consolidan históricamente las bases sociales y económicas de los Estados y su propia configuración como aparato de poder político dirigido por la clase dominante de la nobleza junto a los monarcas que tendían a concentrar en sus manos el poder supremo de la comunidad a monopolizar el Derecho y a organizar la vida económica y militar de sus reinos.

En la primera mitad del siglo XIX, los estamentos y las Asambleas Representativas permitieron el ascenso político de la burguesía, cada vez más poderosa y emprendedora. En el Estado mercantilista lo fundamental fue la libertad de comercio y entonces los inspectores de policía y de control tenían que ser coherentes con el intercambio de mercaderías que vinculaba a las potencias centrales con sus colonias periféricas.

La *función policial* consistía en permitir el intercambio, el comercio y la distribución de bienes en el ámbito nacional e internacional, además del control policial que tenía que ver con la protección del orden impuesto por el soberano, época en que la función policial estaba íntimamente vinculado a los intereses principalmente económicos de la burguesía, lo cual denota que se continua favoreciendo a las estructuras del poder.

En el Estado Liberal, los cuerpos de seguridad tienen la fundamental actividad de hacer que las reglas de producción y mercado se cumplan, que quien produce, produzca; quien compre, pague<sup>7</sup>.

Con la aparición del aparato policial en Europa, en los siglos XVIII-XIX, las ideas de seguridad cambian en el sentido que se crean cuerpos de policía profesionales, jerarquizados y disciplinados bajo la dirección de un jefe, los cuales van a vigilar continuamente todo el territorio y a suministrar información a las autoridades políticas, en lo que concierne al orden público.<sup>8</sup> Dichos cuerpos sustituyen, por una parte, al ejército y por otra a las guardias burguesas en el mantenimiento del orden. Convirtiéndose en emisarios del sistema político imperante, así como receptores de la opinión social, lo cual muestra que los organismos policiales están estrechamente vinculados con el sistema político.

A demás la profesionalización Policial supone un factor importante, porque se alcanza un nivel de conciencia social en los elementos policiales, debido a que la educación, es un requisito indispensable para la moral y ética profesional, en el desarrollo de toda profesión y más aún de aquellas profesiones, que las leyes mandan a ser garantes de las mismas, y por tanto, de los Derechos de los mismos, así como del mantenimiento del orden de cosas.

A fines del siglo XIX, la seguridad pública aparece en la legislación como parte integral del poder ejecutivo. Como el Estado Liberal se colapso por el exceso de explotación que hizo de las personas, aparece el Estado

---

<sup>7</sup> SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *"Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional"*... op. cit. Pág. 85.

<sup>8</sup> CABANELLAS, Guillermo. *"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"*. Tomo VI. 21º Edición. Editorial Heliastra S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1989. Pág. 292

Intervencionista que controla a los patronos y trabajadores, a los que poseían los medios de producción. Por lo tanto la función de los cuerpos de policía además de proteger el sistema de poder tenía que vigilar a los patronos, a los individuos que trabajaban en las fábricas, en las empresas, en los talleres artesanales, para evitar que la violencia de la capital se siguiera imponiendo de forma brutal<sup>9</sup>.

De esta forma es que se paso del Estado Intervencionista a principios del siglo XX a lo que se denomino el Estado de Bienestar cuando las reglas de intercambio estaban más precisas, posteriormente el Estado Comunista había erigido al obrero como un sujeto al que había que respetar y garantizarle derechos laborales, por lo tanto los inspectores en función de policía debían de cuidar de las nuevas relaciones y dedicarse a ayudar comunitariamente en los barrios, en los parques, a los niños, a los ancianos y a labores sociales. Las cosas parecían ya dadas, habían inspectores de comercio, inspectores de aduana, de mercado, entre otros y funcionarios de la procuración del derecho todos aplicaban el control policial.

Con la crisis del Estado de Bienestar se radicalizan las cosas, tomando una actitud de mezcla entre el control policial y el militar, es decir el ejército llega a convertirse en policía debido a la amenaza del comunismo internacional.

En América Latina a finales del siglo XX, particularmente en El Salvador la Seguridad Pública se caracterizó por la identificación de la Seguridad Interior con la Defensa Nacional, es decir que ha imperado un *modelo policial militarizado*, cabe aquí hacer una distinción entre Seguridad Pública y Defensa Nacional , pues estos conceptos tienden a mezclarse: *Seguridad*

---

<sup>9</sup> SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. “Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional”... op. cit. Pág. 106.

*Pública* se refiere a la paz interna que se asegura por medio de la Constitución, las leyes, reglamentos y el debido funcionamiento de los órganos del Estado, la cual es competencia de los Jefes de Estado y de los Cuerpos Policiales, mientras que *Defensa Nacional* se refiere a la salvaguarda de los intereses del Estado frente a los demás sujetos de la Comunidad Internacional, siendo competente para el caso la Fuerza Armada en caso de agresiones foráneas, y del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto al mantenimiento de las buenas relaciones con otros Estados y Organismo Internacionales<sup>10</sup>.

Con lo anterior se sientan bases para el surgimiento y desarrollo de las Corporaciones Policiales en los países subdesarrollados, pues estos países, a través de la historia, han ido siguiendo los pasos en los avances del derecho y de la organización de los Estados, ya que se denota a grandes rasgos de que el origen de la Policía se encuentra íntimamente vinculado con los sistemas políticos imperantes en los países que los poseen, de acuerdo a las etapas de su desarrollo.

### **1.2.2. A Nivel Nacional.**

En El Salvador, la Función Policial sufrió una considerable evolución, cuando a finales de los años ochentas y principios de los noventas, el Sistema de Seguridad Pública que imperaba en el país era estrictamente militar y su objetivo consistía en el control poblacional y la represión política. Éste estaba integrado por tres cuerpos normativos principales de seguridad pública de dimensión nacional: la Policía Nacional (PN), la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda, que formaron parte de la Fuerza Armada, estaban

---

<sup>10</sup> GÓMEZ ZARATE, Luís. “*El Cuscatlán de ayer El Salvador de Hoy*”. San Salvador, El Salvador. Año 2002 Pág. 18.

adscritos al Ministerio de Defensa y eran dirigidos exclusivamente por militares, estas instancias carecían de doctrinas policíacas y más bien, compartían las doctrinas contrainsurgentes en boga desde las décadas pasadas. En este proceso los cuerpos de seguridad dentro de sus acciones reales y en su aspecto formal jugaron un papel trascendental porque desviaron su función por la cual fueron creados, funciones entre las cuales se pueden mencionar:

- a) *La Guardia Nacional* desempeñaba sus labores represivas tanto en el área rural como en las ciudades y fue uno de los cuerpos armados más tecnificados y de mayores atributos organizativos y disciplinarios. Constituyó la base de la represión de la dictadura militar contra el pueblo y su desprestigio entre las masas populares fue absoluto.
- b) *Policía Nacional*: este cuerpo en principio civil y dependiente del Ministerio del Interior, fue militarizado con su incorporación al Ministerio de Defensa. Se encargó de las labores normales de policía en las zonas urbanas y de la represión antidemocrática. Este cuerpo de represión es responsable de la mayoría de los crímenes políticos de los últimos años.
- c) *Policía de Hacienda*: fue creada para reprimir los delitos contra el fisco (contrabando, aguardiente clandestino, etc.) se encargó juntamente con la Guardia Nacional de la represión antidemocrática del campo.
- d) *Policía Municipal*: cuerpo policial dependiente de las alcaldías municipales, cumplió con todos los demás cuerpos de seguridad una función de represión política como labor fundamental.

Todos estos cuerpos armados contaban con servicio de inteligencia organizadas, dirigidos y financiados por la Agencia de Inteligencia de los Estados Unidos, a través de la Embajada de los Estados Unidos en El Salvador<sup>11</sup>.

Los Cuerpos de Seguridad Pública constituían el eje central del antiguo sistema de orden interno, más no constituían su único componente. Ante la ausencia de amenazas externas a la soberanía e integridad territorial durante la mayor parte del siglo XX, la seguridad interior y el control de la población se convirtieron en la principal función del ejército salvadoreño con lo cual se tenía un sistema de seguridad pública netamente militarizado.

Las organizaciones paramilitares conformaron el tercer sistema, estaban integradas por la población civil y organizadas por los terratenientes, los poderes locales o directamente por los militares. Funcionaban como cuerpos de milicias -subordinados a los comandantes militares locales- con los reservistas que el ejército tenía en cantones, caseríos, barrios y villas.

En sus inicios se encargaban de llevar el registro y control y remitían las personas aptas para el servicio militar. Luego sus funciones se extendieron en las áreas referentes al patrullaje nocturno, la vigilancia de sospechosos y la captura de infractores. Estas organizaciones las utilizaron los gobiernos de turno durante las épocas electorales y constituían las bases de una amplia red de inteligencia política en todo el país<sup>12</sup>, su importancia en el mantenimiento del orden vario en el transcurso del tiempo en función de las

---

<sup>11</sup> MARTÍNEZ, Sonia Estela. *“Monografías sobre Las Perspectivas de Desarrollo en la Policía Nacional Civil Salvadoreña en el marco de Cooperación Internacional”*. San Salvador, El Salvador. Junio de 1994. Pág. 13-24.

<sup>12</sup> COSTA, Gino. *“La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)”*. UCA Editores, San Salvador, El Salvador, C.A, 1999, Pág.28.

amenazas existentes, pero su presencia fue continua desde que el ejército creó la policía cantonal en 1883.

Los antecedentes de la Policía Nacional se encuentran en la Guardia Civil, fundada el seis de julio de 1867 y la Policía Reformada que la sucedió, creada el 12 de febrero de 1883. A estos cuerpos policíacos, en un inicio adscrito al Ministerio de Gobernación, les correspondía la tarea de mantener el orden público, hacer respetar las normas de salubridad y las buenas costumbres.

En 1933, dos décadas después de la reorganización de la Policía Nacional y de la creación de la Guardia Nacional (1912), se fundó la Policía de Hacienda para controlar el movimiento a través de fronteras y combatir los delitos fiscales, en especial el contrabando de mercadería como se dijo anteriormente; en un inicio también cumplió una función muy importante en el combate de la producción ilegal de alcohol, al igual que los otros dos Cuerpos de Seguridad Pública, la Policía de Hacienda era parte de la fuerza Armada y sus mandos eran militares<sup>13</sup>.

En 1956, se da un tímido intento por separar las tareas de Seguridad Pública de la Defensa Nacional, al crear por primera vez el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Luego de esto el cuerpo de seguridad se cuadruplicó durante los años de la guerra civil a finales de 1979, es decir a inicios del conflicto armado, según informe de las Naciones Unidas<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> GUIDOS VEJAR, Rafael. *Ascenso al militarismo en El salvador*. 2º Edición. Editorial Universitaria. Educa. San José, Costa Rica. 1982. Págs. 191-193.

<sup>14</sup> ALVARENGA CÓRDOVA, Flor de María y otros. Tesis *Efectos Jurídicos, Sociales y Políticos de la Participación Delincuencial de Agentes de la Policía Nacional Civil en el Cumplimiento del Mandato Constitucional de Seguridad Pública*. Ciudad Universitaria, San Salvador, El Salvador. 2002. Pág. 45.



En la década de los 90's, con la firma de los Acuerdos de Paz, el 16 de Enero de 1992, entre el gobierno y la guerrilla, surgió el Acuerdo de Chapultepec el cual enmarcaba el surgimiento de una nueva Corporación Policial encargada de garantizar la Seguridad Pública, y quien poseería a diferencia de la Fuerza Armada un Régimen Disciplinario garantista de los derechos y deberes de los miembros que la comprendían, ya que el Régimen *Disciplinario que poseía la Fuerza Armada* en época de Guerra Civil en El Salvador y era estrictamente militar con funciones de defensa nacional, como una especie de las distintas formas de ejercer las responsabilidades en los funcionarios públicos<sup>15</sup>, a diferencia de la actual Corporación Policial que estará encargada de la Seguridad Pública, lo cual arroja que el nuevo sistema de seguridad pública, a diferencia de su antecesor, tenía a la nueva corporación policial como su único componente y el único cuerpo policial armado con competencia nacional<sup>16</sup>.

La misión de la Policía Nacional Civil es ante todo *“proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos y a las leyes vigentes<sup>17”</sup>*, una corporación policial con esta misión debe responder como verdadero cuerpo de seguridad en una sociedad democrática como la nuestra, pero ella no puede funcionar sin una doctrina policial, esta se comparte con la nueva doctrina militar en cuanto a los mismos principios

---

<sup>15</sup> SILVA CIMMA, Enrique. *“La Función Pública. El Régimen de Personal en la Contraloría General de la República”*. Talleres Gráficos de la Contraloría General. Caracas, Venezuela. 1977. Pág. 207.

<sup>16</sup> La Legislación Salvadoreña reconoce a las empresas privadas de seguridad y a la Policía Municipal, las primeras son supervisadas por la Policía Nacional Civil; la segunda pueden organizarla los alcaldes para hacer cumplir las disposiciones de carácter municipal.

<sup>17</sup> Acuerdo de Chapultepec, II.I.A. y art. 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

democráticos, el respeto a los derechos humanos y la subordinación a las autoridades constitucionales.

Esta doctrina policial tiene por objeto fundamental “*proteger a la ciudadanía contra actos ilegales y garantizar sus derechos y libertades*”<sup>18</sup>. En la medida que la protección de las personas sea la razón fundamental del servicio que presta, los agentes policiales deberán respetar la dignidad humana como axioma fundamental y defender los derechos humanos de todos los ciudadanos, como un servicio público ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social, que siempre debe manejarse conforme a la ley y respetando el principio de legalidad.

Haciendo hincapié en la historia contemporánea de El Salvador, la cual estaba plagada de hechos de represión policial arbitraria contra los ciudadanos que ejercían sus derechos políticos<sup>19</sup>, la doctrina policial recogida en los Acuerdos de Chapultepec, reitera que la actividad policial no podrá menoscabar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos<sup>20</sup>, a fin de evitar las represiones vividas en el pasado, no solo a los ciudadanos en general sino también a los miembros que componen el nuevo cuerpo policial.

Es por ende que el nuevo *Régimen Disciplinario en la Corporación Policial Salvadoreña* debe ir enmarcado en el ultra respeto a garantías constitucionales, Derechos Fundamentales de cada individuo apegados al

---

<sup>18</sup> Acuerdo de Chapultepec, II.2. A. y C.

<sup>19</sup> Esto lo podemos ver mayormente en la década de los setentas y ochentas previo y aun dentro del conflicto Armado.

<sup>20</sup> COSTA, Gino. ” *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*”... op. cit. Pag.106.

Principio de Legalidad<sup>21</sup>, ya que para imponer una de las sanciones legalmente constituidas en la Ley Disciplinaria de la Policía Nacional Civil, debe de seguirse un Procedimiento Disciplinario amparado por la misma ley en donde existe una autoridad o sujeto que demanda, un Tribunal que ejerce las funciones de garante de la justicia y aplicación de las infracciones y sus consecuentes sanciones y el sujeto o miembro de la corporación que ejerza sus derechos y garantías como el de Defensa, aplicando sanciones como amonestación verbal o por escrito<sup>22</sup>, suspensión con o sin goce de sueldo, días de suspensión que dependen del nivel de la infracción sea esta leve, grave o muy grave<sup>23</sup>; a diferencia del régimen militar que consideraba solo las infracciones graves y un procedimiento judicial; y destitución o remoción del cargo<sup>24</sup>, Sanciones que pueden en un momento dado ser apeladas por el miembro corporativo sancionado<sup>25</sup>.

De lo anterior se deduce que la policía de El Salvador es una corporación de derecho público, pues atiende a intereses generales de la comunidad y no de unos pocos cómo funcionaba antiguamente en los países europeos, esta fuerza policial debe de apegarse a los principios y modelos policiales de una sociedad democrática, y tener estricto apego a las leyes haciéndolas cumplir y velar porque se respeten los derechos humanos y fundamentales de cada ciudadano y ciudadana.

---

<sup>21</sup> Entendido este axioma en el sentido que el funcionario público encargado de sancionar, a la hora de imponer una sanción administrativa, lo debe hacer apegado a la ley y al procedimiento interno establecido por la administración previamente a la comisión de la infracción.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo N° 518, de los veinte días del mes de Diciembre del año dos mil siete. Ley Disciplinaria Policial. Art. 5 inc. 1 y 2, y Art. 10 literal a) y b).

<sup>23</sup> Decreto Legislativo N° 518, de los veinte días del mes de Diciembre del año dos mil siete. Ley Disciplinaria Policial. Art. 5 inc. 12, y Art. 10 literal e), Art. 11 literal b) y Art. 12 literal a).

<sup>24</sup> SILVA CIMMA, Enrique. *“La Función Pública. El Régimen de Personal en la Contraloría General de la República”*... op. cit. Pág. 219-220.

<sup>25</sup> Decreto Legislativo N° 518, de los veinte días del mes de Diciembre del año dos mil siete. Ley Disciplinaria Policial. Art. 72 y 73.

### 1.3. LOS MODELOS POLICIALES.

Los Modelos Policiales: son organizaciones cuya estructura responde a la realidad social, política y económica de un país, con el objeto de salvaguardar el orden establecido por el sistema político imperante.

Los aparatos policiales modernos empiezan a surgir a partir del siglo XIX en Europa y principalmente en los países capitalistas, se pueden distinguir dos grandes tipos de policía político-administrativo del estado. Así tenemos:

- a) **La Policía Centralizada:** propia de países como Francia, República Federal Alemana y otros países Europeos así como en Japón. Se trata de una Policía perfectamente estructurada y definida en relación con los demás organismos gubernamentales, la cual ejerce sus funciones sobre el territorio nacional.
- b) **La Policía Descentralizada:** con un ámbito jurisdiccional limitado y a menudo complejo en relación de la multiplicación de los servicios policiales; entre los países que adoptan este tipo de policía está Estados Unidos<sup>26</sup>.

Existen varios modelos policiales como el Inglés, Francés, Alemán, Sueco, Japonés, Chino y el de Estados Unidos.

El modelo policial estadounidense, no ha sido el que ha influido en América Latina, por el contrario Estados Unidos, ha exportado la militarización de los Cuerpos Policiales, a través de la Doctrina de Seguridad Nacional, que tiene por objeto: *“la Soberanía e Integridad territorial frente a una amenaza militar*

---

<sup>26</sup> RICO, José María. *“Inseguridad Ciudadana y Policía”*. Editorial Tecnos S.A. Barcelona, España. 1995. Págs. 29-30.

*externa*” principalmente en países de América Latina, en donde la policía la Seguridad Pública a implementar responde a ideas “Democratizadoras” utilizando a los Cuerpos Policiales como mecanismo para salvaguardar el orden y el estado de cosas; es decir para neutralizar toda acción que vaya orientado a contrarrestar cualquier subversión al régimen político imperante, contra de los principios implantados por este país debido a que son estos los que determinan el camino que deben seguir los demás países.

Este era el concepto de Seguridad que prevaleció desde mediados del siglo XX, hasta la fecha, época de Dictaduras en América Latina; concepto que en la actualidad ha cambiado a raíz de los procesos Democratizadores, a la observancia y aplicación de los Derechos Humanos, lo que supone un cambio en la Doctrina de Seguridad Pública, para el caso en El Salvador, desvincula la doctrina de Defensa Nacional con la de Seguridad Pública, fundada en el irrestricto respeto de los Derechos Individuales y Sociales, en donde al menos en teoría los intereses de los individuos o población civil se anteponen al interés político.

Por lo tanto los nuevos Modelos Policiales como el Inglés y el Sueco, sientan las bases para la formación del perfil de los elementos policiales, porque le dan mayor importancia a las buenas relaciones que deben existir entre la policía y la población, para obtener la participación de esta en la solución de los problemas que se le presentan, lo cual se logra a través de la educación de las personas, por lo que se trata de implementar una policía preventiva, que en nuestro país se manifiesta en programas de policía comunitaria, en donde se hace necesario un policía cordial honesto y con buenas relaciones humanas, por el contacto que tienen con la comunidad, de modo que se pueda confiar en él como representante de la institución policial.

El Modelo Francés del que se retoma el formar profesionalmente a los miembros de la PNC, tiene como *misión garantizar el orden público*, haciendo uso de la fuerza para mantener el mismo; es decir reprime toda conducta contraria al estado de cosas. Este elemento es retomado por la PNC, ya que una de sus misiones es mantener el orden público, sin embargo en una policía democrática como la que se busca desarrollar en el país, debe hacer uso adecuado de la fuerza con el objeto de evitar violaciones a los Derechos Humanos.

El Modelo Policial Japonés ha influenciado al organismo policial Salvadoreño respecto a hacer de la actividad policial una carrera profesional, en donde se da la oportunidad al policía de profesionalizarse y brindar un mejor servicio. El Modelo Policial Estadounidense al igual que el Francés ha influenciado a la Institución Policial en su aspecto Represivo, controlando los motines, aplicando los Reglamentos de Circulación y en general realizando las actividades para la defensa del orden establecido.

En nuestro país existe una dualidad en las características que adopta la Policía Nacional Civil, ya que toma el carácter funcional represivo y preventivo a la vez, por lo que no se define un modelo policial como los anteriores, debido a que responde a una realidad social, política y cultural diferente. Un cambio en el Modelo Policial, obedece a una nueva filosofía de Seguridad Pública, lo cual genera, un cambio en la estructura jurídica, reforma y creación de leyes, cambio político, programas sobre Seguridad Pública, tendientes a buscar un mayor acercamiento con la población y la creación de instituciones que garanticen las funciones de la policía<sup>27</sup>. Pero es de resaltar que el modelo Policial salvadoreño debe buscar siempre la

---

<sup>27</sup> ALVARENGA CÓRDOVA, Flor de María y otros. “*Los Efectos Jurídicos, Sociales y Políticos de la Participación Delincuencial de Agentes de la Policía Nacional Civil...*”... op. cit. Pág. 29-39.

finalidad, tal y como se estableció en el Acuerdo de Chapultepec, de un carácter Democrático y Civilista.<sup>28</sup> Tendientes a cumplir con las funciones de prevención y represión del delito.

#### **1.4. LA FUNCIÓN POLICIAL.**

La función policial constituye un servicio público a la comunidad que en lo esencial, tiene a la finalidad de garantizar a toda la población el libre ejercicio de derechos y libertades, es decir es una función del servicio a la comunidad que parte del principio fundamental de la dignidad del ser humano. Esto significa en su primer plano de importancia, un categórico compromiso respecto a los Derechos Humanos, de respetarlos estrictamente, garantizarlos efectivamente y promoverlos activamente; de otra parte implica una relación de colaboración policía- comunidad como garantía de eficacia para lograr la Seguridad Pública.

Las funciones de la policía se dividen en: *Función Preventiva* y *Función Represiva*; es decir que la policía es un órgano de control social formal, cuyo objetivo es la protección de la sociedad y sus ciudadanos en contra del peligro y evitar que sean víctimas de la delincuencia o de infracciones.

Se entiende que la prevención es una de las principales labores que debe de cumplir un cuerpo de Seguridad Pública. La **Función Preventiva** de la policía, puede entenderse en un sentido amplio como el hecho de “*establecer la conciencia del derecho*”<sup>29</sup>, para lograrlo es necesario que la policía ejerza una labor de vigilancia, mediante una adecuada presencia en las calles y que se practiquen patrullajes permanentes debidamente planificados.

---

<sup>28</sup> Acuerdo de Paz de Chapultepec, México. Plasmado el 24 de Abril de 1991, numeral 1 literal 6.

<sup>29</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan. “*La Función de la Policía, la Libertad y la Seguridad de los Ciudadanos*”. Nuevo Foro Penal. N° 32. España.1986. Pág. 165.

Para su efectivo desarrollo, es necesario que se ejerza adecuadamente la verificación, que debe atender, más que a las labores operativas, el marco jurídico que hace posible la acción preventiva policial; para que no se constituya un riesgo de violaciones a los Derechos Humanos.

La función de prevención, así como la función de investigación, tienen como finalidad brindar seguridad a las personas y defender los bienes públicos, por lo que se requiere de mayor presencia, contacto, comunicación y conocimiento del ambiente social en el que se desarrollan.

La Función preventiva, trata de “*evitar la comisión de hechos delictivos y de conductas antisociales*”<sup>30</sup>; cuando se tiene conocimiento de lugares que se encuentran más afectados por la delincuencia, en la que se desarrollen patrullajes intensivos, se implementen una mayor parte de los elementos con lo que la institución cuenta para prevenir el delito. Para tal efecto la sola presencia de la policía en los lugares en los que es frecuente la comisión de delitos, puede bastar para que no se realicen.

En la medida que la policía necesite implementar una acción preventiva, para evitar la criminalidad que se muestra visiblemente organizada, se hace necesario que exista un cuerpo policial, profesional y efectivo en este campo; sin olvidar, durante la realización de estos operativos, que deben encaminarse a que no se violenten los Derechos Humanos de la población, sobre todo que cuando estas intervenciones se hacen ilegítimas constituyendo un riesgo para la ciudadanía.

---

<sup>30</sup> OSORIO, Manuel. “*Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*”. 1º Edición Electrónica, Realizada por Datascan S.A. Guatemala, Centroamérica. 1999. Pág. 743.



Así mismo la policía hace uso de la **Función Represiva**, por lo que se convierte en una fuerza organizada para el mantenimiento del orden público, lo que se logra mediante la vigilancia y la captura de los infractores con el fin de que se les sean aplicadas las sanciones que las leyes establecen, es decir la función represiva es aplicada, cuando los hechos delictivos ya se han cometido y la policía hace efectiva la captura del individuo que ha cometido el delito.

Es importante evaluar las funciones de la policía, así como fortalecerlas y corregir los errores que puedan presentarse, con el fin de impedir que la institución se incline y dé mayor importancia a la función represiva, y que se utilice más fuerza de la necesaria para el combate de los hechos delictivos, y se constituyan violaciones permanentes a los derechos y libertades de las personas.

Es así como se determina que las funciones de la policía tienen que mantener un equilibrio, para que su aplicación se desarrolle de acuerdo a las normas jurídicas y con el máximo respeto a los Derechos Humanos<sup>31</sup>.

Es por lo anterior que los agentes de la PNC, al ser desplegados a los lugares donde deben cumplir con sus servicios y funciones, deben contar con los medios humanos y materiales idóneos reprimiendo con sus armas los desordenes o atentados, sediciones o rebeldías que se presenten.<sup>32</sup> En relación al armamento, este debe ser el mismo con los que fueron capacitados para evitar un mal uso del equipo o abuso del uso del mismo, y por tanto, caer en violaciones a Derechos Humanos. El agente policial, que

---

<sup>31</sup> CARRANZA PORTILLO, Ana Yanira y otros. *“Respeto y Garantía a los Derechos Humanos en el Ejercicio de las Funciones de la Policía Nacional Civil”*. Tesis UES. San Salvador. El Salvador. Año 2004. Págs. 77-80.

<sup>32</sup> OSORIO, Manuel. *“Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”*... op. cit. Pág. 743.

realice sus funciones debe utilizar en la medida de lo posible, medios no violentos antes de incurrir a la fuerza, es importante que los agentes dominen técnicas de defensa personal, y otros métodos para enfrentar la resistencia física, basando su actuar en el ordenamiento legal, además debe maximizar el respeto a los Derechos Humanos de las personas sin distinción alguna. Es muy importante mencionar que las normas legales internacionales y nacionales son de obligatoriedad en cualquier circunstancia en la que actúa el agente de policía.

Primero que todo hay que tener presente que la policía nace de una necesidad de la sociedad de prevenir todo acto doloso o que revista características de delito y que afecte la persona o los bienes del individuo y la sociedad misma y para posteriormente reprimir estos actos, pero con el tiempo y la evolución de esta función policial, también para planificar y prevenir estos mismos.

Muchos autores han definido la Policía y sus funciones, pero en consideración al fin que persigue y al mismo fin definido por Aristóteles del bien común, se puede definir como en un contexto moderno como "El que vela y hace cumplir el conjunto de normas que tienden a limitar las actividades individuales y colectivas que perturban la libertad de los demás, prevenir la violación de las leyes y mantener el orden y la paz social, podría ser lo más adecuado.

La Policía como parte del sistema de control social del Estado, es fundamental en la intervención de este sobre los ciudadanos, para lograr un control efectivo de la delincuencia. Puede entenderse por control social "el conjunto de instancias formales y públicas dispuestas por el Estado para reprimir conductas amenazadas por una pena en un cuerpo normativo

formalizado”<sup>33</sup>. Este sistema comprende básicamente la policía, los Tribunales del Ministerio Público, los órganos Auxiliares y administrativos que se insertan en el ordenamiento jurídico, como defensorías y procuradurías. Es así como se determina que las funciones de la policía tienen que mantener un equilibrio, para que su aplicación se desarrolle de acuerdo a las normas jurídicas y con el máximo respeto a los Derechos Humanos.

De conformidad a la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la PNC, existen diferencias entre las funciones preventivas y represivas de este ente, pero en la práctica esta distinción no es tan clara, ya que a determinadas acciones policiales se les denomina preventivas, cuando en la realidad podrían ser represivas. Esto sucede en el caso de la vigilancia, persecución, requisas, acosamientos, fichajes y detenciones masivas de personas calificadas como sospechosas, en determinados lugares de alta incidencia delictiva, generalmente donde viven las personas de escasos recursos económicos.

En lo que respecta a *las funciones de seguridad del Estado*, se puede sostener, que a la PNC *también le corresponde dicha función*, dado que si es responsable de combatir y prevenir toda clase de delitos, en esto se incluyen los delitos relativos a la existencia, seguridad y organización del Estado, tales como: la traición, inteligencia con Estado extranjero, revelación de Secretos de Estado, espionaje, etc., comprendidos en los artículos 350-360 del Código Penal; pero la naturaleza de los mismos, más bien indica que su prevención, investigación y combate corresponde al Organismo de Inteligencia de Estado

---

<sup>33</sup> CABANELLAS, Guillermo. “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”. Tomo VI. 21ª Edición. Editorial Heliastra S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1989. Pág. 345.

(OIE)<sup>34</sup>, creado en virtud de los Acuerdos de Paz, cuya organización, condición y mantenimiento son atribución del Presidente de la República. (Art. 168 ord. 18 Cn.).

#### **1.4.1. Objeto de Tutela de La Función Policial.**

La Constitución, que por todos es conocido, es la norma fundamental del Estado, en consecuencia la actividad de la Policía Nacional Civil, como institución del Estado está sometida y limitada en su actividad por el marco normativo Constitucional, la misma establece que la PNC, como poder público que es, no pueda en su actuación ordinaria alterar y modificar sus mandatos pues estos son acatables encontrándose sometidas tanto a limitaciones formales y genéricos valorativas<sup>35</sup>.

Las limitaciones formales se dan sobre todo en el plano administrativo como imponiendo un procedimiento específico a seguir<sup>36</sup>; así tenemos que el ordinal 18 del artículo 168 Cn., determina que el Presidente de la República, para fijar el número de efectivos de la Policía Nacional Civil debe hacerlo anualmente, de modo general el artículo 159 Cn. manda que la PNC, en el ejercicio de sus funciones debe hacerlo apegado a la ley y con estricto respeto a los Derechos Humanos.

Los límites materiales de la constitución establecen el respeto al principio de legalidad y el contenido intocable de la PNC como institución y el derecho básico a que está sometido; en ese orden el artículo 159 Cn. Establece que

---

<sup>34</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *“Acuerdos de El Salvador: En El Camino de la Paz”*; 1<sup>o</sup> Edición. San Salvador. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, 1992, Pág. 56-57.

<sup>35</sup> LOPEZ GUEVARA, Luís: *“Sobre los Límites Constitucionales”*. Derecho Constitucional, Vol. I, Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. España. año 1992, Pág.29-30.

<sup>36</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. *“Manual de Justicia Administrativa”*. Impreso en Talleres Gráficos de Impresos Múltiples S.A. de C.V. San Salvador, El Salvador. 2004. Pág. 83.

*“la Policía Nacional Civil está a cargo de la Seguridad Pública, debiendo ser un cuerpo profesional independiente de la Fuerza Armada y ajeno a cualquier actividad partidista; dispone que tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y 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 respeto a los Derechos Humanos”<sup>37</sup>.*

Nuestra Constitución establece por tanto, una regulación sucinta sobre los límites formales y materiales de la función de seguridad pública, por lo que deja una amplia libertad de configuración al legislador. Como resultado de ello los límites genéricos a la acción de la policía como poder público que es, se derivan del respeto a una serie de valores, principios que se expresen en abstracto en la Constitución, sin relación inmediata con una institución o derecho concreto, pero que participan del carácter fundamental de la constitución y de las propiedades que se asocian a ese carácter fundamental, lo que se lleva a cabo mediante la definición de un conjunto coherente de valores y principios comunes y ordenadores.

La Constitución de la República en su preámbulo establece, el fundamento ideológico que la sustenta que deviene en el Principio de la Dignidad Humana. Este principio es de capital importancia respecto al ámbito de la seguridad ciudadana a cargo de la PNC, pues determina su contenido; es por ello que constituye el parámetro que debe utilizarse para evaluar la actividad cotidiana de la PNC a efecto de comprobar el correcto y eficaz cumplimiento de su función. En armonía con el principio citado el Art.1 Cn. Reza de la siguiente manera:

---

<sup>37</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. *“Manual de Justicia Administrativa.”* Talleres Gráficos de Impresos Múltiples S.A. de C.V. San Salvador, El Salvador. 2004. Pág. 83.

*“El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y el bien común”.*

*En consecuencia es obligación del estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”.*

De lo anteriormente expuesto se infiere primeramente que el *objeto de tutela de la función policial*, en un marco constitucional que tutela a la persona humana como origen y fin de la actividad del Estado, para que esta pueda desarrollar el potencial de su dignidad, es *la seguridad pública*, en un primer momento y vista hacia el exterior de la corporación policial, esta se ejerce mediante la prevención y represión de hechos punibles, ya que de conformidad al artículo 159 Cn., a partir de las reformas constitucionales del 30 de enero de 1992<sup>38</sup>, la PNC es el único ente a cargo de la Seguridad Pública, lo que comprende tanto las funciones de la policía urbana como las de policía rural para garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública de los ciudadanos. Pero a la vez tutela intra los derechos y deberes de los miembros policiales frente a sus superiores y a la comunidad, a través de su ordenamiento interno como es la Ley Disciplinaria Policial, control interno que regula la conducta de sus miembros cuando ejercen acciones que transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias<sup>39</sup> que los rigen, en ese sentido esta otra parte del objeto de tutela enmarca un

---

<sup>38</sup> Los cuerpos policiales que fueron disueltos una vez entrada la reforma, en 1992 son: La Guardia Nacional, La Policía de Hacienda, La Policía de Aduanas; a la Policía Nacional se le estableció un régimen transitorio por el que gradual y simultáneamente al despliegue de la nueva policía que se creaba- la PNC-, iría desapareciendo.

<sup>39</sup> LIZA ZUÑIGA, Patricia Arias. *“Control, Disciplina y Responsabilidad Policial. Desafíos Doctrinarios e Institucionales en América Latina”*. 1º Edición. Impresión Maval, Flacso Chile. Santiago de Chile, Chile. 2008. Pág. 22.

control preventivo y represivo de actos, acciones u omisiones que constituyan infracciones, dentro de la Corporación Policial, imponiéndose de dicha manera una Potestad Sancionadora de la administración tanto externa como internamente<sup>40</sup>.

Es pues que en el derecho existe una máxima que reza: "*La finalidad de la Potestad Sancionadora o Ius Puniendi Estatal es la protección o tutela de los bienes jurídicos en interés general*"<sup>41</sup>, en tanto que los agentes policiales tienen derechos y obligaciones para la consecución de la función policial que por imperativo constitucional se les otorga (art. 159 Cn.), y los deberes impuestos al personal policial se encuentran enumerados en las leyes de organización de la policía (art.72 y sig. Ley de la Carrera Policial). En general, figuran como deberes máximos de la policía el de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos, mantener el orden público, proteger y respetar los Derechos Humanos.

Como los deberes más específicos se encuentran: la sujeción a las leyes de la República y al régimen disciplinario, la obediencia al superior, la reserva sobre las investigaciones o tareas en las que tomen parte y en general respecto de toda información que sea de su conocimiento en razón de su cargo, esto por ser considerados puestos de confianza, puesto que de ellos depende la Seguridad Pública.

---

<sup>40</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las catorce horas veinte minutos del día dieciocho de marzo de dos mil tres. Referencia. 71-D-2001.

<sup>41</sup> Este criterio ha sido sostenido por la Sala de lo Contencioso Administrativo en reiterada jurisprudencia. A este efecto, véase: Sentencia Definitiva de las catorce horas veinte minutos del día dieciocho de marzo de dos mil tres con Referencia 71-D-2001, Sentencia Definitiva de las nueve horas del día veintiuno de marzo del año dos mil tres con Referencia 182-A-2001, Sentencia Definitiva de las catorce horas y quince minutos del día nueve de febrero de dos mil cuatro con Referencia 219-M-2001 y Sentencia Definitiva de las diez horas del día veintinueve de julio de dos mil cinco con Referencia 184-M-2000.

En cuanto a los Derechos del personal policial podemos decir que las legislaciones latinoamericanas son bastante uniformes al contemplar los derechos a: la remuneración, estabilidad laboral, ascensos, vacaciones, asistencia médica, seguridad social, beneficios mortuorios<sup>42</sup>, subsidios (específicamente para acceder a una vivienda), derecho a portar armas de fuego, entre otras, El Salvador no es la excepción y ya menciona los derechos del personal policial, en la Ley de la Carrera Policial (art.75 y siguientes de la LDP).

Y es de fundamental importancia conocer el funcionamiento concreto de la policía, y la relación con el derecho a una remuneración digna<sup>43</sup>, y los demás derechos que poseen, ya que en la mayoría de países latinoamericanos, como el nuestro, el nivel de remuneración del personal es extremadamente bajo<sup>44</sup>, ya que esto es uno de los principales problemas del mal funcionamiento estructural de los cuerpos policiales, condicionando incluso el origen sociocultural de su personal, extralimitándose en sus funciones y hasta cierto punto cometiendo abusos de poder o autoridad, a lo cual conviene establecer a groso modo los límites que los miembros de la Corporación Policial poseen de acuerdo a sus funciones.

#### **1.4.2. Límites de la Función Policial.**

En el ejercicio de las funciones policiales, existen límites impuestos por la Constitución de la República, entre ellos se encuentra el apego a la misma y

---

<sup>42</sup> POLICÍA NACIONAL CIVIL. *"Boletín División de Personal"*. Departamento de Bienestar Social. San Salvador, El Salvador. Noviembre, 1995.

<sup>43</sup> Ver Arts.75 al 83 de la Ley de la Carrera Policial.

<sup>44</sup> La precaria situación de los países, ha desmejorado en gran medida la política de bienestar del personal policial, en Perú por ejemplo en los últimos años ha decrecido el poder adquisitivo de la Carrera Policial; a contrario sensu, en Cuba, los salarios de los policías son altos y se encuentran bastante por encima del salario promedio; para el caso de El Salvador, los sueldos del personal policial son bajos e insuficientes para satisfacer las necesidades básicas.



el respeto a los derechos y las garantías fundamentales de las personas, tales como la integridad, la igualdad, la dignidad, la libertad, la seguridad, entre otros.

La Constitución en su artículo. 235 establece que *“todo funcionario que tome posesión de su cargo protestará bajo palabra de honor ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución...”* lejos de entenderse como un mero sometimiento a la ley, significa un sometimiento a la Constitución<sup>45</sup>.

En el artículo anterior se refleja el mandato constitucional dirigido a los jefes policiales como funcionarios públicos, de cumplir y hacer cumplir la Constitución, ante cualquier ley secundaria, decreto u órdenes que contraríen lo establecido en la Ley Primaria de la República. Lo establecido en este artículo es fundamental dado que es la disposición que especifica el mandato y garantiza que los funcionarios públicos que no acaten lo establecido en la Constitución anteponiéndola ante cualquier otra ley o mandato que la contrarié, pueden responder por los actos cometidos en el desempeño de sus funciones; en el sentido que todas las leyes respeten los Derechos Humanos, el no apego a ley puede significar un grave atentado contra los derechos y libertades fundamentales de los individuos; esto constituye una violación sistematizada a los Derechos Humanos por parte del Estado y como consecuencia de las instituciones encargadas de hacerlas efectivas, esto en el entendido que la responsabilidad y obligación inmediata de la defensa y tutela de los Derechos Humanos descansa en el elemento humano de dichas instituciones, en las cuales se encarna el

---

<sup>45</sup> SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo de las doce horas del día treinta de septiembre de mil novecientos noventa y seis. Referencia 32-C-96.

Estado, en tal sentido, los agentes policiales se convierten en guardianes de la dignidad humana o en destructores de ella<sup>46</sup>.

El Estado al emitir leyes injustas e inconstitucionales, como la Ley Antimaras, contribuye a que los agentes policiales (a los que este delega la Seguridad Pública) cometan violaciones a los Derechos Humanos bajo pretexto de darle cumplimiento a una ley vigente, olvidando así la disposición Constitucional que manda obedecer la Constitución ante cualquiera que fuere la ley u orden que la contraríe, principio de supremacía constitucional.

La PNC al realizar las funciones preventiva y represiva debe respetar los derechos que toda persona tiene, sea que haya participado o no en un delito o falta. Un policía democrático y profesional no puede ni debe violentar la Constitución ni los Derechos Humanos<sup>47</sup>. El policía debe recordar en todo momento que al imputado le asiste el Derecho Constitucional de Presunción de Inocencia, a pesar de lo que dispongan otras leyes.

El policía desplegado en las calles es el que verdaderamente ejerce el trabajo de Seguridad Pública; en la práctica el mandato de obedecer la Constitución no es cumplido por la mayoría de los agentes, en ese proceso al policía no le interesa si la ley es inconstitucional o no, sino que debe obedecer lo que la institución le exige.

En ese sentido la vigencia de las leyes inconstitucionales influye en que los agentes policiales cometan violaciones a los derechos fundamentales en el cumplimiento de una ley. A nivel institucional se sostiene que: aun y cuando

---

<sup>46</sup> POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. “*Derecho de Policía*”. Dirección Nacional de Escuelas. Bogotá, Colombia. 2010. Pág. 20.

<sup>47</sup> Acuerdo de Paz de Chapultepec, México. Plasmado el 24 de Abril de 1991, numeral 1 literal 6.

la ley es inconstitucional al policía no le corresponde ver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas, sino que está obligado a actuar. En este caso los agentes policiales se ven frente a dos posiciones; por un lado lo que la Constitución dice y por otro lado lo que el legislador secundario o lo que sus jefes inmediatos les exigen, en tal situación los agentes policiales tienen el deber de hacer cumplir la Constitución anteponiéndola ante cualquier ley<sup>48</sup>.

El agente policial tiene la obligación de llevar a cabo las órdenes de sus superiores, pero en el entendido que estas sean legales y reglamentariamente impartidas, en caso contrario tienen derecho a oponerse a ellas, especialmente si estas órdenes implican violaciones a los Derechos Fundamentales y no se aplicarán medidas penales o disciplinarias a los agentes policiales que rehúsen ejecutar una orden ilegal.

La base fundamental de la función policial es y se encuentra en la Constitución, la cual a lo largo de sus artículos enumera los Derechos Fundamentales de la persona humana. El artículo 159 de la misma establece que la PNC debe ser un cuerpo profesional, el cual tiene a su cargo garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos<sup>49</sup>.

En fin las funciones de la PNC se diferencian de las funciones militares en que las segundas se les encomiendan la misión de garantizar la soberanía e independencia del Estado, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que la del Cuerpo de Seguridad es proteger el libre

---

<sup>48</sup> ALVARENGA CORDOVA, Flor de María. “*Tesis Efectos Jurídicos, Sociales y Políticos de la Participación Delincuencial de Agentes de la Policía Nacional Civil en el Cumplimiento del Mandato Constitucional de Seguridad Pública*”. Ciudad Universitaria. San Salvador, El Salvador. 2002. Pág. 30

<sup>49</sup> *Ibidem*. Pág. 84-87.

ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad ciudadana o Jurídica<sup>50</sup> art. 159 inc. 2º y 3º de la Constitución, para lo cual su actuar debe ser limitado principalmente por la misma Carta Magna y evitar de esa manera las agresiones que existían en el tiempo de la Guerra Civil, ya que es a través de la misma que se establecen sus funciones, límites, principios y doctrina que la rigen.

### **1.4.3 Principios que Rigen La Función Policial.**

Si bien la policía para poder realizar su función eficazmente, debe perseguir el delito, es también cierto que esta actividad para que sea legítima debe observar ciertos principios. Para UPRINY YEPES la fuerza pública en la persecución del delito debe observar los siguientes principios<sup>51</sup>:

- a) Finalidad.** El fin buscado por la fuerza pública es prevenir la comisión del hecho punible, o detener al infractor. Una desviación en la finalidad de podría conducir al abuso desmedido de la fuerza.
  
- b) Necesidad.** La conducta practicada por la fuerza pública debe ser necesaria, es decir, debe ser la única conducta posible por parte de los miembros de la fuerza pública para evitar la comisión de un hecho punible y capturar a quienes las cometan debe ser además la conducta menos lesiva de los derechos de las personas. La

---

<sup>50</sup> ANTÓN BARBERA, Francisco y SOLER TORMO, Juan Ignacio. *“Administración Policial. Legislación e investigación Privada”*. Imprime Guada litografía S.L. Valencia, España.2000. Pág. 47.

<sup>51</sup> UPRIMNY YEPES, Inés Margarita: *“Límites de la Fuerza Pública en la Persecución del Delito”*, Ediciones Defensoría del Pueblo, Santa Fe de Bogotá, Colombia, series textos de divulgación, Año 2006. Pág. 129.

observancia de este principio debe ser particularmente estricta para el uso de la fuerza pública<sup>52</sup>.

- c) **Debida Motivación:** Comprende las razones que llevan la fuerza pública. Estas deben ser objetivas, clara y determinadas. Se requiere una sucesión de acontecimientos que justifiquen la intervención de la fuerza pública.
  
- d) **Proporcionalidad:** Las medidas tomada por las fuerzas publica deben ser proporcionales a la conducta de la persona perseguida y a las circunstancias de tiempo modo y lugar, en que esta se cometió. Debe haber, por consiguiente una clara adecuación entre el fin buscado y el medio utilizado para ello existiendo una distribución de los recursos humanos y materiales<sup>53</sup>. Con ello se evita, la utilización de medidas excesivas que causen daño innecesario a la integridad de las personas o a sus bienes.
  
- e) **No Discriminación:** todas las personas tienen ellos mismos derechos, y deben ser tratados por la fuerza pública de igual manera, sin distinciones en razón de su raza sexo, color, opinión política, condición social.
  
- f) **Excepcionalidad en el uso de la fuerza:** el uso de la fuerza se admite de situaciones excepcionales en que no se pueda prevenir el delito o perseguir al que cometió el hecho punible por otros medios.

---

<sup>52</sup> LIZA ZUÑIGA, Patricia Arias. “Control, Disciplina y Responsabilidad Policial. Desafíos Doctrinarios e Institucionales en América Latina”. 1º Edición. impresión Maval, Flacso Chile. Santiago de Chile, Chile. 2008. Pág. 16-19.

<sup>53</sup> LIZA ZUÑIGA, Patricia Arias.”Control, Disciplina y Responsabilidad Policial. Desafíos Doctrinarios e Institucionales en América Latina”... op. cit. Pág. 62.

#### **1.4.4. La función policial en El Salvador.**

La Función Policial en El Salvador, se manifiesta a través de la Policía Nacional Civil, esta función policial tiene dos sentidos, un sentido que hace referencia a la prevención del delito y el otro que hace referencia a la represión del delito<sup>54</sup>, en ese orden de ideas desde la firma de los Acuerdos de Paz y el paso de una disciplina policial militarizada a una disciplina policial respetuosa de derechos humanos y apego a principios, la corporación policial se ha convertido en el principal garante de la seguridad pública del país, tal y como lo establece el artículo 159 de nuestra carta magna que reza así:

*Para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros. Los Viceministros sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la ley.*

*La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo a 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*

---

<sup>54</sup> POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. “Derecho de Policía”... op. cit. Pág. 21

*investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos*<sup>55</sup>.

Por lo que queda escrito de que las funciones primordiales que deben cumplir los miembros de la Corporación Policial deben tener como fin la salvaguarda de la Seguridad Pública, a través de la prevención y represión.

#### **1.4.2.1. Ámbito de Creación de La Policía Nacional Civil (PNC).**

La Policía Nacional Civil se creó de conformidad con la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México. La idea originaria de la PNC fue la de tener un cuerpo de Seguridad Pública civil, profesional y democrático, de tal forma que superara la huella negativa de los antiguos cuerpos de seguridad<sup>56</sup>. Para hacer vigente esta idea, se creó una estructura de Seguridad Pública, separando en la Constitución de la República, las labores de Defensa Nacional y de Seguridad Pública, quedando la primera como competencia exclusiva del ejército y la segunda a cargo de la nueva Policía Nacional Civil, la cual dependería de autoridades civiles.

Asimismo, se constituyó una estructura que daría vida al planteamiento antes mencionado, para lo cual se creó una Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), como organismo civil e independiente de la institución policial, encargado de la formación de los futuros agentes y oficiales de la

---

<sup>55</sup> En su inciso tercero establece la función policial, tanto preventiva como represiva, con apego al principio de legalidad.

<sup>56</sup> La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador fue creada a partir de un acuerdo político derivado de los Acuerdos de Paz de 1992 firmados por el Gobierno Salvadoreño y el entonces ejército guerrillero FMLN, para poner fin al conflicto armado que duró más de 12 años.

PNC<sup>57</sup>. A la cabeza, se creó una autoridad civil que representaría políticamente el sector de Seguridad Pública, recayendo dicho cargo en el Viceministerio de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio de Gobernación<sup>58</sup>. Posteriormente, en el año 2007, se creó un Ministerio específico de Seguridad Pública<sup>59</sup>.

Para la creación de la PNC, se ideó un panorama que incluía ciertas instancias de control de su propia labor, siendo las más relevantes a efecto de nuestro tema de investigación, las que se comentan a continuación. Se contempló la creación de una instancia denominada Inspectoría General, dependiente de la figura del Director General de la PNC, aunque su titular (Inspector General) debería ser nombrado por el Director General, con el aval del Fiscal General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, considerando que este requisito legitimaría su nombramiento y significaría una garantía para la autonomía y probidad de sus actuaciones<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Puesto que su principal misión consiste en la capacitación en materia policial, jurídica y de derechos humanos, de los futuros miembros de la PNC.

<sup>58</sup> En ese entonces el Ministerio de Gobernación era llamado Ministerio del Interior.

<sup>59</sup> El Viceministerio de Seguridad Pública y Justicia desapareció en 2001 cuando el Ex-Presidente Francisco Flores decidió “fusionarlo” con el Ministerio del Interior para la creación del Ministerio de Gobernación. Ya en el año 2007 vuelve a surgir el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, que tiene a su cargo: La Policía Nacional Civil (PNC) y la Inspectoría General de la PNC, que es la instancia de control interno de la función policial, encargada de verificar la calidad de servicio de la institución, así como su apego al respeto a los derechos humanos por parte del personal.

- a) Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).
- b) Dirección General de Centros Penales. (DGCP).
- c) Unidad Nacional Antidrogas.
- d) Instituto Centroamericano de Estudios Policiales (ICESPO).
- e) Viceministerio de Seguridad Ciudadana.
- f) Unidad de Protección a Víctimas y Testigos.
- g) Academia Internacional de Aplicación de la Ley (ILEA, por sus siglas en inglés).
- h) Unidad Técnica del Sector Justicia (UTE).

<sup>60</sup> FESPAD: Estado de Control Interno de la Policía en El Salvador, 2004.



La Inspectoría General, sería el organismo encargado de vigilar y controlar las actuaciones de los policías miembros de los servicios operativos. Así mismo, el *sistema de control Disciplinario de la Policía*, además de la Inspectoría General, estaría compuesto por una Unidad de Control<sup>61</sup>, cuyos procedimientos se encontraban regulados por instructivos del Director General, que pese a definir sus funciones claramente, mediante órdenes del mismo Director General se le instruía realizar otras funciones ajenas a las propias, que generaron duplicidad con las de la Inspectoría General y con las atribuidas a otra instancia de control interno denominada Unidad de Investigación Disciplinaria<sup>62</sup>. Por otro lado, la Unidad de Investigación Disciplinaria (UID), estaría encargada de la averiguación de hechos infractores al Código de Conducta de la institución, cometidos por miembros de la PNC y por un Tribunal Disciplinario, encargado del juzgamiento y sanción de los casos infractores investigados por la UID y conformado por miembros de todos los niveles jerárquicos de la institución<sup>63</sup>.

Para concluir esta idea, se contempló la creación de una Unidad de Asuntos Internos, encargada de investigar los hechos considerados infracciones al Ordenamiento Jurídico Penal Salvadoreño cometidos por miembros policiales, con lo cual estaría completo el Sistema de Control Policial Interno<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Esta Unidad de control, inició sus funciones en mayo de 1994, aunque estaba prevista su creación en la Ley Orgánica de 1992.

<sup>62</sup> La Unidad de Control recibía denuncias, investigaba la mala conducta individual del policía, invadiendo así las funciones de la UID y de la misma Inspectoría, las cuales se volvían a investigar por la UID, generando un doble esfuerzo que tuvo como consecuencia un retraso en el desarrollo del sistema disciplinario y una distorsión de la concepción original de su labor.

<sup>63</sup> Sobre el Tribunal Disciplinario referido en el párrafo, se comentará en el capítulo IV de este trabajo de investigación, al abordarse la Ley Disciplinaria de la Policía.

<sup>64</sup> Esta Unidad fue la última en crearse iniciando sus labores en el año 2000.

Un tercer elemento que legalmente se constituyó, fue el Servicio de Asesoría (Art. 10 Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil actual), integrado por profesionales especializados en Seguridad Pública y Ciencias Humanísticas, concebido en el plano formal como un centro de análisis y asesoramiento a la Dirección de la PNC en materia de elaboración y ejecución de planes operativos a partir de la información recopilada<sup>65</sup>.

De esta manera, se concibió el modelo de PNC, con el objeto de que fuera una *institución eficiente y transparente*, tanto en el sentido organizativo, administrativo, como en el *respeto a los derechos humanos*. Siendo una institución responsable frente a la sociedad, conocida como institución propia del Estado de Derecho.

La Policía Nacional Civil así surgida, fue en sus inicios reconocida como un cuerpo nuevo, puesto que en relación a los cuerpos de seguridad existentes antes de 1992, poseía *nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento, y nueva doctrina policial*.

Desde su despliegue iniciado el 13 de Mayo de 1993, la PNC debía de desarrollarse de tal manera que supliera progresivamente la ausencia de las instituciones salientes, dado que uno de los acuerdos era la desmovilización de los cuerpos de seguridad pública. Este proceso fue muy acelerado y supuso la capacitación y promoción masiva de personal policial para cubrir las necesidades territoriales de seguridad. Simultáneamente, la post guerra había generado un incremento en los niveles de violencia social, reflejada principalmente en un aumento de la criminalidad.

---

<sup>65</sup> La información relativa a los índices de delincuencia sería recolectada por la División de Seguridad Pública, dado que a esta se le atribuyó la responsabilidad del despliegue territorial de la PNC. Esta División es la encargada de llevar un registro estadístico de solicitudes y demandas recibidas.

De esta manera, la PNC tuvo que atender las necesidades más urgentes de la población, priorizando el despliegue territorial del personal en detrimento de otros aspectos importantes, tales como: el desarrollo de capacidades institucionales de planificación en el tiempo y tecnificación del personal principalmente en las áreas de investigación criminal, la cual fue manejada por los antiguos cuerpos de seguridad, con el argumento de poseer experiencia y capacidad acumulada y de no ser prudente en ese momento en que la criminalidad aumentaba, comenzar con personal sin experiencia.

El contexto de violencia social favoreció las orientaciones que propugnaban por una mayor presencia policial para hacer frente a la delincuencia y confiar la efectividad policial en esta medida, dejando de lado el desarrollo de los mecanismos de verificación de la gestión policial<sup>66</sup>.

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Nueva York, la organización de la Policía Nacional Civil, así como las líneas generales del perfil de su personal, son definidas, en los términos previstos por este Acuerdo, con estrecha cooperación y supervisión internacionales, coordinadas por las Naciones Unidas<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Por ejemplo, la Inspectoría General de la PNC tuvo Titular hasta el año 1994. lo mismo sucedió con los mecanismos internos de control que comenzaron labores en ese mismo año. El servicio de asesoría abordado en la Ley Orgánica de la PNC fue creado en 1997 con el nombre de Oficina de Asesoría Ejecutiva a la Dirección y posteriormente fue desarticulado con el cambio de Dirección Policial en el año 1999.

<sup>67</sup> El 25 de septiembre de 1991, el FMLN y el gobierno salvadoreño firmaron un acuerdo trascendental para el logro de una paz negociada en El Salvador. En el llamado Acuerdo de Nueva York se plantean por fin con mayor concreción que nunca los pasos en el camino para la desmilitarización del país. Muy concreto y detallado es también el acuerdo sobre la formación de una Comisión de Paz (COPAZ), que significa fundamentalmente la incorporación de la sociedad civil - a través de los partidos políticos - a la negociación que debe culminar con el fin del enfrentamiento armado.

#### **1.4.2.2. Principios Rectores de La Policía Nacional Civil.**

Conforme a la nueva Doctrina para la Policía Nacional Civil, incorporada en el capítulo segundo de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, los principios rectores de la PNC son los siguientes:

- a. Carácter civil.** independiente de la Fuerza Armada sujeta a las autoridades civiles, no aislada de la sociedad y por lo tanto no sometida al acuartelamiento<sup>68</sup>.
- b. Profesional.** Los miembros de la PNC son considerados profesionales de carrera obligados a prestar servicio de seguridad a todas las personas.
- c. Apolítica.** Ajena a toda actividad partidista sin menoscabo del derecho de sus miembros a asumir como ciudadanos la opción política de su preferencia.
- d. Transparente.** Sometida a los principios democráticos de publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.
- e. Incorruptible.** Los miembros de la PNC están obligados a no cometer actos de corrupción, oponerse rigurosamente a ellos y combatirlos.

---

<sup>68</sup> Según el Art. 28 de la Ley Orgánica de la PNC de 1992, derogada en 2001: *“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 estos podrán ser encuartelados de conformidad al reglamento que desarrolle esta Ley ”*

- f. **Sujeta a Legalidad.** Toda orden superior debe estar sujeta a las leyes de la República. La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de delitos.
  
- g. **Protectora de los Derechos Humanos.** En el desempeño de sus funciones los miembros de la PNC deben respetar y proteger los Derechos Humanos de todas las personas especialmente cuando tengan que hacer uso de la fuerza o de las armas de fuego.
  
- h. **Vocación Comunitaria.** Los miembros de la PNC cumplirán en todo momento los deberes que les impone la Ley, sirviendo a la comunidad.<sup>69</sup>

#### 1.4.4.3. Principios Organizativos de La PNC.

Los principios organizativos fueron plasmados en el Acuerdo de Paz que establece la estructura funcional y territorial, bajo el entendido que dicha estructura deberá quedar reflejada en el organigrama y Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil<sup>70</sup>; dichos principios se enuncian de la siguiente manera:

- a) **Subordinación a la autoridades civiles.** Los cuales son, el Presidente de la República, el Ministro y Viceministro de Seguridad, el Director General de la Policía, los Subdirectores Generales, el

---

<sup>69</sup> MARTINEZ, Sonia Estela. *“Monografías sobre las Perspectivas de Desarrollo en la Policía Nacional Civil Salvadoreña en el Marco de la Cooperación Internacional 1992”*. Ciudad Universitaria, San Salvador. 1994. Pág. 41-42.

<sup>70</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *“Acuerdos de El Salvador: En El Camino de la Paz”*... op. cit. Págs. 64-67.

Inspector General, los Jefes de División de cada Servicio y los Jefes de las Delegaciones Departamentales<sup>71</sup>.

**b) 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 causas de graves violaciones de los derechos humanos<sup>72</sup>.

**c) Organización Centralizada.** La Policía Nacional Civil tendrá una organización centralizada en cuanto estará estructurada a nivel nacional de forma que cubra todas las tareas encargadas a la Policía.

**d) Operaciones Descentralizadas.** Existirán Delegaciones Departamentales de policía siguiendo la división administrativa del país; por la naturaleza de las funciones que están a cargo de ciertas dependencias pertenecientes orgánicamente a la PNC, éstas pueden quedar bajo la dirección funcional de otras autoridades<sup>73</sup>.

**e) Autonomía Administrativa y Financiera.** La Policía Nacional Civil contará con su correspondiente presupuesto dentro del Ramo al que se le asigne la Seguridad Pública<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Esto se encuentra establecido en el Art. 168 numeral 17 de la Constitución de la República.

<sup>72</sup> Art. 131, ordinal 37 de la Constitución de la República.

<sup>73</sup> Las Divisiones de la PNC están bajo la dirección de las siguientes autoridades: Las Divisiones de Investigación Criminal y Antinarcostráfico, bajo el Fiscal General de la República; la División de Finanzas, bajo el Ministerio de Hacienda; la División del Medio Ambiente, bajo el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>74</sup> Este principio no fue explícitamente definido en el Acuerdo de Paz, pero fue incorporado en el Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la PNC de 1992, en los Arts. 48 al 52; y en la Ley Orgánica actual está regulado en los Arts. 9 y del 31 al 34.

Con respecto a los Principios Rectores y Organizativos de la Policía Nacional Civil, es necesario acotar que los principios más generales de los cuales se derivan los anteriores y con los cuales deben guardar una perfecta armonía, para evitar una disfuncionalidad del sistema de Gobierno con el modelo o tipo de sistema democrático adoptado por la Corporación Policial, son los enunciados en su doctrina, ya que son el eje de su funcionamiento, los cuales se caracterizan por su carácter de binomios, es decir, principios-valores, encarnados en la Carta Magna y los cuales mencionamos brevemente a continuación.

#### **1.4.4.4. Doctrina de La Policía Nacional Civil.**

La Policía Nacional Civil se rige por una doctrina desmilitarizada, atendiendo a principios democráticos y al respeto de los Derechos Humanos.

- A. El régimen legal, la formación del personal, y las líneas organizativas, las directrices operativas y, en general, la definición institucional y la actuación de la Policía Nacional Civil se enmarcarán dentro de los *principios democráticos*; de la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; del respeto a los Derechos Humanos; del esfuerzo en prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales, con pleno respeto a los Derechos de las personas ciudadanas.
  
- B. La Policía Nacional Civil será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. Sin perjuicio del derecho de sus miembros a asumir como ciudadanos la opción política

de su preferencia, no podrán valerse de su condición para fines partidistas.

- C. Los miembros de la Policía Nacional Civil cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
- D. En el desempeño de sus tareas, los miembros de la Policía Nacional Civil respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.
- E. Los miembros de la Policía Nacional Civil podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.
- F. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los miembros de la Policía Nacional Civil se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.
- G. Ningún miembro de la Policía Nacional Civil podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna,



o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

- H. Toda orden superior estará sujeta a las leyes de la República. La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles.
- I. Los miembros de la Policía Nacional Civil asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.
- J. Los miembros de la Policía Nacional civil no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a los actos de esta índole y los combatirán.
- K. Los miembros de la Policía Nacional Civil que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación de las presentes normas de conducta informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.
- L. En el desempeño de sus funciones, los miembros de la Policía Nacional Civil utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado legítimo previsto.

- M. No se emplearan armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos, haciendo uso intencional de armas letales, únicamente cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.
- N. Dentro del cumplimiento de su deber de salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los miembros de la Policía Nacional Civil protegerán el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Cuando, por razones legales, se vean obligados a disolver una manifestación o una reunión, utilizarán los medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria, absteniéndose de utilizar armas de fuego en esos casos, salvo si se trata de reuniones violentas en las cuales se hayan agotado los otros medios y sólo cuando se reúnan las circunstancias previstas en el párrafo precedente<sup>75</sup>.

### **1.5. LOS RÉGIMENES DISCIPLINARIOS POLICIALES.**

La existencia de una particular relación estatutaria, debido al carácter de servidores públicos de los funcionarios públicos valga la redundancia, en atención a las tareas que tienen encomendadas, hace que revista una gran importancia el Régimen Disciplinario que le es aplicable a los miembros de la Corporación Policial. El Régimen Disciplinario deberá tener en cuenta las funciones atribuidas con carácter genérico art. 159 Constitución y con

---

<sup>75</sup> MARTINEZ, Sonia Estela. *“Monografías Las Perspectivas de Desarrollo en la Policía Nacional Civil Salvadoreña en el Marco de Cooperación Internacional 1992.”* Ciudad Universitaria, San Salvador, El Salvador. 1994. Pág. 43-50.

carácter específico en las Leyes Secundarias en materia policial, así como las garantías establecidas en la misma norma constitucional.

El artículo 15 en relación con el artículo 14 establece que “*Nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate y por los tribunales que previamente haya establecido la ley*” denominado principio de legalidad y que “*corresponde únicamente al órgano judicial la facultad de imponer penas, no obstante la autoridad administrativa podrá sancionar...*”, ius puniendi estatal, expresando así la facultad de la Administración para sancionar a los miembros que la componen.

Esto produce una Reserva de Ley relativa, para la tipificación de las infracciones administrativas y consecuentemente de las cometidas por los funcionarios públicos. La reserva de ley relativa en el Régimen Disciplinario queda supeditada a que será la Ley la que delimite el ámbito material del régimen disciplinario de los funcionarios públicos quedando al reglamento la simple ejecución de ese régimen.

La Fuerza Armada como Cuerpo de seguridad en el tiempo de la Guerra Civil en nuestro país y de la existencia de cuerpos armados sometidos a disciplina militar, pero distintos a la Fuerza Armada como la Policía de Hacienda y la Policía Nacional reconocían un *tertium genus.*, es decir *figura intermedia* no sometidos a disciplina militar, sino a funciones militarizadas como ya mencionado un *modelo policial militarizado*.

Las peculiaridades del Régimen Disciplinario de la policía tiene su concreción, entre otros puntos, en los ***Principios de Actuación*** que se

califican como básicos en la Ley Orgánica, en su Doctrina<sup>76</sup>, esos principios son consecuencia inmediata de la determinación de la misión que constitucionalmente tiene encomendada la Policía Nacional Civil, y que en tal calidad se integran en un estatuto conformándose como una parte esencial del mismo, sin la que difícilmente puede entenderse la misma.

El texto legal de la PNC es pues el marco legal en el que se establecen los principios básicos de actuación así como los criterios estatuarios comunes de los distintos Cuerpos Policiales (Policía Nacional Civil y Cuerpo de Agentes Metropolitanos) que actúen en el territorio del Estado, con el fin de lograr tanto una adecuada prestación del servicio esencial de Seguridad Pública, como facilitando la cooperación y la coordinación de la policía con la sociedad. Con ello se está determinando el ámbito de sus deberes y derechos y al mismo tiempo la Ley Orgánica y las diferentes legislaciones en materia policial parten de las líneas marcadas por el Código de Conducta para los funcionarios encargadas de hacer cumplir la ley, estableciendo un autentico código deontológico, de aplicación a todos los miembros del Cuerpo Policial y de esa manera se sientan las bases para el posterior desarrollo de su Régimen Disciplinario.

#### **1.6. PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN SEGÚN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO.**

Los principios básicos de actuación son el eje fundamental en torno al cual gira el desarrollo de las funciones policiales, estos derivan además de los criterios establecidos por los Órganos Internacionales en los Acuerdos de Paz, de los principios Constitucionales genéricos, como el de legalidad o la adecuación al ordenamiento jurídico, que incluye el respeto a la propia

---

<sup>76</sup> Doctrina acoplada a lo establecido e incorporado en el Capítulo Segundo de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, establecida en apartados anteriores de la presente investigación.

Constitución, así como el servicio permanente a la comunidad, la adecuación entre los fines y medios, el secreto profesional, el respeto al honor y la dignidad de la persona humana, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad de la función; todo con estricto apego al art.14, 15 y 159 Constitución.

La adecuación al ordenamiento jurídico debe ser considerada como el conjunto de Leyes del Estado, así como de los órganos del mismo y cuyos valores son la libertad<sup>77</sup>, la justicia y la igualdad. Esta adecuación que deben de velar los miembros de la PNC se manifiesta en:

- a) Respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, ello implica la sujeción a la Constitución de la República<sup>78</sup>.
- b) Actuar en el cumplimiento de sus funciones con absoluta neutralidad política e imparcialidad, así como lo establece al art. 159 Cn.
- c) Actuar con dignidad e integridad, absteniéndose de todo acto de corrupción y oponerse a él.

---

<sup>77</sup> La consideración de la Policía Nacional Civil como servicio se pone de manifiesto cuando la Cn. Establece que es la Policía la encargada de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de sus Derechos Fundamentales establecidos en la Cn. Tratados ratificados como Ley en nuestro país, configurando de tal manera a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. En el entendido que Seguridad y Libertad aparecen como dos elementos de un todo, al respecto Montesquieu manifiesta *“la libertad filosófica consiste en el ejercicio de la voluntad propia o al menos en la opinión que cada uno tiene de que ejerza su voluntad. La libertad política consiste en la seguridad, o al menos en la opinión que se tiene de la propia seguridad”*. La seguridad es pues incompatible con cualquier situación en la que no se permita y garantice plenamente el libre ejercicio de los derechos y libertades, pues esta viene limitada por el ejercicio de la propia libertad de los demás.

<sup>78</sup> Es una consecuencia obligatoria por su carácter de norma suprema, que se traduce en deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes del Estado, mientras que los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse a cualquier actuación que vulnera la Cn., los titulares de los poderes públicos tienen, además un deber general positivo de realizar funciones de acuerdo con la misma, es decir que al acceso al cargo implica un deber de acatamiento de la misma.

- d) Sujetarse a los principios de jerarquía y subordinación, sin que la obediencia pueda amparar órdenes contrarias a la Cn. y a las leyes o que constituyan delitos.
  
- e) Colaborar con la administración de justicia y auxiliar en los términos establecidos en la ley, a los demás órganos de la administración de justicia.

En relación con la Comunidad su actuar se manifiesta con las acciones o actuaciones como las siguientes:

- a) Impedir en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria o que suponga violencia física, moral o exceso de fuerza ante la comunidad.
  
- b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurara auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello.
  
- c) Actuar decidida y rápidamente en evitación de daños graves basándose en el principio de congruencia, oportunidad y proporcionalidad de sus funciones.
  
- d) Utilizar las armas únicamente en situaciones de riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas como la comunidad.

En relación con los detenidos debe existir un tratamiento apegado a las leyes vigentes debiendo identificarse como tales al momento de efectuar una detención, velando por la vida e integridad física y los demás Derechos Fundamentales de las personas a quienes detuvieron o que se encuentren bajo su custodia; observando con la debida diligencia los tramites y requisitos exigidos por el Ordenamiento Jurídico vigente.

Todo lo anterior con el esmero de dedicación profesional a manera que no haga que los mismos agentes de seguridad cometan acciones u omisiones que constituyan infracciones administrativas o hechos punibles los cuales son sancionados por la Ley Disciplinaria Policial y el Código Penal, y que cada acción constituye una responsabilidad en ejercerla o no, es decir que son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional lleven a cabo infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios supra enunciados.

Las responsabilidades son una consecuencia directa de la configuración del Estado de Derecho y de la profesionalidad de la actuación policial<sup>79</sup>. Atendiendo a lo anterior y a la especial relación jerárquica de la Cn., así como al principio de responsabilidad expuesto con anterioridad y a la actuación del miembro policial el Régimen Disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en principios acordes a la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplina propia de los mismos enmarcada en la distintas infracciones plasmadas en la Ley Disciplinaria Policial, pero cabe recalcar que estas deben estipularse de una manera concreta, clara,

---

<sup>79</sup> ANTÓN BARBERA, Francisco y SOLER TORMO, Juan Ignacio. *“Administración Policial. Legislación e investigación Privada”*... op. cit. Pág. 273.

determinada y sin ambigüedad lo concerniente a lo que deben o no realizar en el ejercicio de sus funciones, con la poca existencia de conceptos jurídicos indeterminados ya que ello produce incertidumbre jurídica; lo que produce a su vez como lógica consecuencia una función policial defectuosa.

En cambio una justicia militar que conforme al art. 211 Cn., establece que la Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación y es obediente, profesional apolítica y no deliberante. El art. 213 Cn. Establece que formara parte del órgano Ejecutivo y subordinado a la autoridad del Presidente de la República, y que para el debido cumplimiento de sus particulares deberes constitucionales –defensa de la soberanía del estado, de la integridad del territorio- el marco normativo en la actualidad de la Fuerza Armada establece un particular régimen de justicia militar, cuyo propósito es la preservación de los cánones conductuales de sus miembros. Tal como lo establece el art. 216 Cn. la jurisdicción militar como régimen excepcional respecto de la unidad de la justicia, se reducirá al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militar, entendiéndose por tales los que afecten de modo exclusivo un interés jurídico militar. Es de señalar que aunque las infracciones y sanciones administrativas de carácter militar no forman parte –stricto sensu- de la llamada jurisdicción militar, si componen con las primeras un régimen sancionador distinto al aplicable a otros sujetos de derecho.

El régimen disciplinario de la Fuerza Armada *está revestido de particularidades* que le imprimen un carácter distinto del Régimen Sancionador general de la Administración Pública. Una de esas particularidades es la existencia de una ley especial – Código de Justicia Militar- que establece penas y sanciones a delitos y faltas e infracciones militares, aplicándolo en exclusiva a los miembros de la Fuerza Armada. Es



decir, esta ley regula en lo exclusivo tanto delito faltas de naturaleza penal del ámbito militar como las infracciones administrativas imputadas los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo, sustrayendo a los primeros del régimen penal general y creando uno especial para las segundas<sup>80</sup>.

Así la estructura jerárquica de la institución hace necesario estrictos controles internos que aseguren la obediencia al ordenamiento jurídico y al mando interno. Es en este contexto en que un militar que ha incumplido sus deberes, violentando las normas de la institución, puede ser sancionado hasta con la baja militar, que significa la pérdida de su calidad de miembro activo de la Fuerza Armada aunque esa calidad puede perderse también por otras causas que no impliquen una sanción a las conductas indebidas de un militar, para efectos de esta sentencia interesa definir esta pérdida como una sanción privativa de la Institución Armada. En todo caso conviene reiterar que los miembros de la carrera militar solo podrán ser privados de sus grados, honores y prestaciones en los caso determinados por la ley militar.

El Código de Justicia Militar contiene regulaciones relativas tanto a las infracciones de naturaleza administrativa (infracciones disciplinarias), como a los delitos y faltas militares, constituyendo dicha norma el principal cuerpo del régimen jurídico de la denominada Justicia Militar<sup>81</sup>.

Por su parte, el art. 194 del mismo Código regula que cada sumario será instruido por un Juez Instructor designado por la Autoridad encargada de disponer, en cada caso, la formación del sumario. De conformidad al art. 196, corresponde a los Jueces de Instrucción, entre otros, instruir los sumarios

---

<sup>80</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “*Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004*”. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. 2006. Pág. 43.

<sup>81</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “*Líneas y Criterios Jurisprudenciales...*”... op. cit. Pág. 44.

que les hayan sido ordenados, observando estrictamente las disposiciones pertinentes del Código. Finalmente el art.249 indica que no podría incoarse ningún proceso militar por delito, la cual para el caso de delitos cometidos por Oficiales de la Fuerza Armada, emanara del Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública.

### **1.7. Fin de la Disciplina en la Función Policial.**

Uno de los mayores cuestionamientos a las policías latinoamericanas es el abuso de fuerza y la excesiva violencia que aplican en algunos procedimientos. Esta es, sin duda, una de las faltas más graves que puede cometer un policía -junto a los hechos de corrupción- por cuanto se trata de conductas que se dan en relación cara a cara con la ciudadanía a las que agregan otras faltas a la moral y deficiencia en el servicio de la comunidad.

A pesar que el abuso de la fuerza es una de las actitudes que más puede dañar el prestigio y la legitimidad del accionar de las policías ante la sociedad, éstos se siguen cometiendo aunque con diversa intensidad en la región. Esta realidad debe ser un llamado de atención a las autoridades políticas y policiales para mejorar la calidad de la función policial y el control y la aplicación interna de las normas de conducta en el marco del respeto a los Derechos Humanos de las personas y de paso, aumentar la confianza ciudadana. En este ámbito, son de gran importancia los órganos internos y los regímenes disciplinarios que implementan las policías.

Ahora bien si se habla de mejorar la calidad de la función policial, esa mejora tiene que ser producto ineludiblemente, de factores o elementos exógenos que influyan en la conducta de los encargados de ejecutar dicha función, es decir, en los miembros del cuerpo policial y es precisamente la Disciplina Policial, la que puede hacer posible que la función policial, se ejecute sin que los agente de autoridad se extralimiten en sus funciones o que

extralimitándose queden impunes. Pues es *fin primordial de la disciplina*, evitar los abusos con los que actuaban los extintos cuerpos de seguridad de tendencia militar y a la misma vez evitar los abusos de los que ellos mismos también eran objetos , y que se caracterizaban por la inobservancia de los Derechos Humanos, al desarrollar sus funciones de Seguridad Pública, y con la finalidad de eludir los desastrosos papeles que desempeñaron los cuerpos de seguridad, es que a partir de los Acuerdos de Paz, se establece un Código de Conducta, para solidificar y rescatar en lo que consiste, la verdadera función policial y llevarla a la praxis, desarrollándose en consonancia con los principios rectores, organizativos de la PNC, y su nueva doctrina.

La función policial se caracteriza por ser eminentemente preventiva aunque, también debe realizar funciones y labores represivas, debiendo enmarcar *su actuar estrictamente dentro de lo que la Ley le faculta*, estando siempre al servicio público y al de todos los ciudadanos y cada uno de los habitantes de nuestro país, sin distinción de ninguna especie, procurando siempre propugnar medidas para mantener el clima de normalidad y tranquilidad que la ciudadanía requiere, para su normal funcionamiento. Es aquí donde se ve a la seguridad Jurídica como derecho fundamental se ha entendido como la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes<sup>82</sup>.

El Principio de Legalidad una manifestación del derecho la Seguridad Jurídica, por lo cual se manifiesta el primero, como la actuación de la

---

<sup>82</sup> SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo de las doce horas y cuarenta minutos del día veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y siete. Referencia 62-97.

Administración Pública<sup>83</sup>, en el ejercicio de potestades atribuidas previamente. En concreto este principio sujeta dicha actuación al cumplimiento de la ley por parte de los Cuerpos de Seguridad.

De lo expuesto se puede inferir, que la función policial es un rol importantísimo y que se debe ejecutar en estricto respecto de los Derechos Humanos, y con esa finalidad es que se ha creado un Código de Conducta (Ley Disciplinaria Policial), parte integrante de la Disciplina Policial<sup>84</sup>, pues es precisamente esa la finalidad primordial de la Disciplina *Policial fortalecer la Función Policial* y propiciar su ejecución en consonancia con la constitución, en estricto respecto de los derechos de la personas, y para los encargados de desempeñar esa función constitucional, ya que debe ser desempeñada por miembros capaces con un alto grado de Ética y Disciplina.

Respecto del cumplimiento de sus funciones, se infiere que determinados miembros del cuerpo policial se han extralimitado en sus funciones, entonces las autoridades competentes son las encargadas de instruir un proceso disciplinario, en contra del supuesto miembro de la corporación policial que ha infringido el Código de Conducta para las personas miembros de la Corporación Policial (Ley Disciplinaria Policial) y *es aquí donde, se pone de manifiesto que si los encargados de la seguridad pública, tienen que ejecutar sus funciones en estricto respeto de los derechos de los ciudadanos, también es menester mencionar que a los agentes, al verse involucrados en un Proceso Disciplinario, también se les tienen que garantizar sus Derechos Fundamentales en dicho proceso administrativos, y una manera de garantizar los Derechos del encausado es describiendo en normas el*

---

<sup>83</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las catorce horas y quince minutos del día nueve de febrero de dos mil cuatro. Referencia 219-M-2001.

<sup>84</sup> CABANELLAS, Guillermo. “Diccionario de Derecho Usual”... op. cit. Pág. 292.

supuesto fáctico, que se considera que se aparta del fin constitucional de la función policial y lo que conlleva el cometimiento de una infracción y su consecuente sanción, pero no hablamos de una “simple descripción” sino de una descripción típica en la que se determine lo más exactamente posible ambos elementos, con conceptos descriptivos evitando en lo posible la vaguedad y ambigüedad de los mismos, vigilando que la conducta atribuida sea perfectamente subsumible en el tipo de falta atribuida.

Al no describirse la conducta en el tipo, de la forma mas clara posible, ello se convierte en una típica forma de vulnerar el principio de legalidad (*lex certa*) y es en este punto, donde nuestra investigación está orientada principalmente, ya que algunos tipos de infracciones de la Ley Disciplinaria Policial, se encuentran redactadas con conceptos jurídicos indeterminados,<sup>85</sup> lo que en determinado momento se puede convertir en una vulneración al principio de legalidad en contra de los mismos miembros de la corporación Policial, y es de recordar que la *"conducta típica"* es aquella donde se aprecia identidad entre sus componentes fácticos y los descritos en la norma jurídica,<sup>86</sup> concretamente a lo que se refiere a la – *lex certa*-, pues ello, se presta a una interpretación discrecional al momento de subsumir la conducta, en el tipo de falta atribuida, y si se tiene en cuenta que a los encargado de realizar la función policial se les exige, no actuar al margen de la ley, resultaría contradictorio que a ellos se les inobservaran sus Derechos, por ello, resulta evidente, que para que la función policial cumpla sus fines, *a los policías también se les debe de garantizar la seguridad jurídica*, para que no se caiga en una desvalorización del trabajo que realizan, llegándose a interpretar que

---

<sup>85</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las ocho horas del día diecinueve de diciembre de dos mil uno. Referencia 99-P-2000.

<sup>86</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las nueve horas del día veintiuno de marzo del año dos mil tres. Referencia 182-A-2001.

en todo los actos que ejecutan coercitivamente en contra de alguna persona, se realiza en inobservancia de garantías constitucionales.

Las normas que describan supuesto de hechos(infracciones disciplinarias), deben encontrarse tipificadas de la forma más clara posible, *con conceptos jurídicos comprensivos(conceptos descriptivos), delimitando el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca que conducta está comprendidas dentro de la norma y cuáles no se encuentran abarcadas por el supuesto fáctico*<sup>87</sup>, para que no se deje en una incertidumbre a los miembros de la policía, si actuar o dejar de proceder, por no estar seguros si sus actos son legales, o si debido a la indeterminación de conceptos con las que están redactadas algunas infracciones se pueden interpretar como ilícitos, actos que ellos consideran dentro del margen de la ley que regula sus funciones, lo cual produce temor a creer que pueden llegar a ser objetos de una sanción disciplinaria, todo ello como consecuencia de no existir una delimitación precisa y determinada de las infracciones y de una sanción disciplinaria en la ley, por lo tanto si se desea un buen desempeño de la función policial también, se vuelve requisito, el respeto al principio de legalidad y garantizar la seguridad jurídica, a través de una adecuada tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, procurando en lo que sea posible, la no utilización de *nociones indeterminadas cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, para la tipificación del supuesto de hecho*,<sup>88</sup> considerando de ahí que es necesario conocer en qué consisten los conceptos jurídicos indeterminados, para posteriormente, analizar algunas faltas en las que concurren dichas nociones indeterminadas, ya que ello, adquiere una especial importancia puesto que la policía debe

---

<sup>87</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas de las catorce horas veintidós minutos del diecisiete de julio de dos mil seis. Referencia 32-Z-2004.

<sup>88</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las catorce horas cinco minutos del veintiséis de octubre de dos mil siete. Referencia 158-G-2003.

actuar bajo los términos y facultades legales y sin lugar a dudas con una visión de acercamiento a la comunidad, comprometiendo a los ciudadanos a prevenir la delincuencia y al hacer más fácil el actuar de la policía, con lo que nace un vínculo que se debe mantener para beneficio del bien común y en la tarea de hacer cumplir las leyes, *“no obstante la jurisprudencia Constitucional ha manifestado que el principio de legalidad no solo hace referencia a la ley, sino que se entiende a todo el sistema normativo como unidad, es decir comprende sujeción a la Constitución”*<sup>89</sup>.

Con lo anterior queda demostrado que los cuerpos policiales desde sus inicios están íntimamente relacionados con el sistema político imperante en el Estado en que se encuentren, es por ende que nuestro cuerpo policial en base al sistema político de nuestro país este enmarcado con carácter civilista y democrático. Lo que conlleva a que los miembros de la Corporación Policial deben velar por la Seguridad Pública de la ciudadanía, ejerciendo sus funciones preventivas y represivas de acuerdo al apego de los derechos fundamentales y al principio de legalidad.

Mientras que el régimen disciplinario policial establece una clasificación de infracciones como leves, graves y muy graves, estipulando así mismo la posibilidad de que los agentes puedan ser enjuiciados en un proceso penal, el régimen militar imperante establece solo las infracciones graves dentro del Código Militar. Existiendo por tanto una diferencia sustancial entre las funciones militares y las policiales, en tanto que las primeras tienen como misión el garantizar la soberanía e independencia del estado, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que las

---

<sup>89</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. *“Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004”*... op. cit. Pág. 23.

funciones policiales como se ha mencionado garantiza y protege el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, art. 159 Cn.

Es por ende que las funciones encomendadas, por mandato constitucional a la Policial Nacional Civil, deben de tener como limite supremo lo contemplado en la Carta Magna, es decir respetando los derechos y garantías de los ciudadanos en general, ya que es una Corporación de derecho público, pues atiende a intereses generales y no de unos pocos cómo funcionaba antiguamente en los países europeos, de dicha manera se apegara mas a los principios de una sociedad democrática.

El Proceso Disciplinario Administrativo que debe ser iniciado cuando uno de los miembros de la Corporación Policial, ha cometido una de las infracciones administrativas contempladas en la Ley Disciplinaria Policial, para que la autoridad competente, en este caso el Tribunal Disciplinario, imponga la/s sanción/es pertinentes y en cierto momento le compete al infractor interponer el recurso de revisión o de apelación de la resolución en su caso. En dicho proceso, se deberán observar los Derechos, Garantías y Principios Fundamentales

Estableciendo un Código de Conducta para solidificar y rescatar la verdadera función policial, con la cual fue creada la actual Policía Nacional Civil, a través de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México en 1992. Pues es de esta manera como el nuevo ordenamiento jurídico policial trata de evitar los abusos de poder u autoridad y de las violaciones de Derechos Humanos, con los que actuaban los extintos Cuerpos de Seguridad en la Guerra Civil, y al mismo tiempo de evitar los abusos de los que los Cuerpos Policiales eran objeto, debiendo enmarcar su actuar estrictamente dentro de lo que la ley les faculta.



## **CAPITULO II.**

### **LOS CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS Y NOCIONES GENERALES SOBRE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.**

**SUMARIO:** 2.1. Exordio. 2.2 Noción Fundamentales de las Infracciones Administrativas. 2.2.1. Conceptualización. 2.2.2. Las infracciones administrativas y su consecuente sanción. 2.3. Nociones fundamentales de los conceptos jurídicos indeterminados. 2.3.1 Conceptualización. 2.3.2 Posturas en relación a la existencia o no de conceptos jurídicos indeterminados. 2.3.3. Conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa. 2.3.4. Algunas diferencias entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados. 2.3.5. Clasificación de los conceptos jurídicos 2.4. El principio de legalidad en el ámbito sancionador.

#### **2.1. EXORDIO.**

En este capítulo haremos referencia a los conceptos jurídicos indeterminados no obstante, estas categorías jurídicas, solamente tienen sentido si se encuentran en la estructura de una norma, para el caso de nuestra investigación, en una norma de derecho administrativo, por ello nos vemos en la necesidad de dilucidar algunos aspectos sobre las infracciones administrativas, para posteriormente desarrollar el tópico de los conceptos jurídicos indeterminados como uno de los ejes centrales de la presente investigación, para cerrar exponiendo aspectos sobre el principio de legalidad en el ámbito sancionador, es así que a continuación se establecen algunas consideraciones sobre las aludidas infracciones administrativas.

La potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal. Es por ende que la finalidad del derecho disciplinario es

la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos. Es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables. Por lo cual definiremos que son las sanciones administrativas, su clasificación y cuál de ellas retoma nuestra legislación disciplinaria, distinguiendo la doble manifestación de la potestad sancionadora en nuestra Administración, esto como base para poder entrar de lleno a los conceptos jurídicos indeterminados.

En cuanto a los conceptos jurídicos indeterminados haremos referencia a los diferentes postulados de varios autores como Kelsen, Gamero Casado, Serrano Ferrer, Fernández Ruiz, entre otros y principalmente García de Enterría y Ramón Fernández, identificando cada postulado; a la vez retomando lo que nuestra Sala de lo Contencioso Administrativo refiere al respecto de dichos conceptos, así también determinando la diferencia esencial entre la Discrecionalidad Administrativa y los conceptos jurídicos indeterminados. Lo que nos conllevara a determinar si existen entre ambas cuestiones jurídicas semejanzas o no, culminando con la clasificación de dichos conceptos y la forma de relacionarlos con el principio de legalidad y tipicidad y su forma de solucionar posibles dificultades en su aplicación, mas aun si la aplicación de dichos conceptos violentan los de legalidad y tipicidad, y por ende los derechos fundamentales de los involucrados en un proceso disciplinario determinado.

## 2.2 NOCIONES FUNDAMENTALES DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

### 2.2.1. Conceptualización.

A título de exordio, hay que comenzar aclarando que debemos entender por infracciones administrativas y sus elementos, toda infracción se constituye como el origen de toda sanción impuesta por la autoridad administrativa, para que esta se configure es necesario la concurrencia de los siguientes elementos<sup>90</sup>:

a) El comportamiento positivo u omisivo del administrado, debe vulnerar un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa (principio de legalidad);

b) Para que un comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción<sup>91</sup>;

c) El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley (principio de tipicidad); y por ultimo en todo ordenamiento sancionador rige el criterio que la responsabilidad puede ser exigida, solo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia del dolo o de la culpa (principio de culpabilidad.).

---

<sup>90</sup>GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. “*Manual Básico Administrativo*”, 2ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2005. Pág.357

<sup>91</sup> “Esta sanción es considerada como una respuesta “un mal infringido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”.

Cada comportamiento ilegal descrito en la ley como infracción es constitutivo y merecedor de una sanción, para ello el principio de legalidad impone la exigencia material absoluta de predeterminación de las conductas y sanciones correspondientes, exigencia que afecta la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y la correlación entre unas y otras, de tal modo que el conjunto de normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y grado de la sanción susceptible de ser impuesta por la administración al administrado.

Debiendo entender el termino sanciones administrativas en el sentido que ya han dado los jurisconsultos; García de Enterría las ha definido como: *“la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo– a la comisión de la misma”*<sup>92</sup>.

De las anteriores propuestas de definición de sanción administrativa denotamos que existen tres elementos que son comunes en los intentos de conceptualizarla. Con ello nos referimos a:

- 1) La carga que se le impone al individuo;
- 2) El gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa<sup>93</sup> y

---

<sup>92</sup> GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *“Manual Básico Administrativo”*, 2ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2005. Pág. 365

<sup>93</sup> La Infracción Administrativa no puede ser estudiadas aisladamente; por el contrario, éstas junto con las sanciones conforman un binomio indisoluble y funcionan como unidad conceptual, llegando al extremo que el binomio “ilícito-sanción” es imprescindible, no existiendo una infracción sin una sanción y viceversa.

3) El poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora.

De este modo, la sanción es un signo de la autoridad represiva, que se acciona frente cualquier tipo de perturbación que se ocasione (infracciones a la ley), y se traduce en el poder para reprimir a los individuos, sin hacerla distinción entre relaciones de sujeción general y especial, por las infracciones al orden jurídico-administrativo. Siendo su objeto el de *“reprimir una conducta contraria a Derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del trasgresor”*, y asimismo el de producir un efecto disuasorio todo ello como parte de la potestad sancionadora que tiene la administración.

La potestad sancionadora es aquella *facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo*<sup>94</sup>, entendida la sanción administrativa como *aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora*<sup>95</sup>, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, recordando que *la sanción debe de cumplir con los principios de legalidad y tipicidad*<sup>96</sup> al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.

Los principios del Derecho Sancionador Administrativo, y por tanto, de la potestad sancionadora, son sustancialmente iguales a los del Derecho Penal, y emanan de la carta magna; así de leyes secundarias (Código Penal y

---

<sup>94</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de doce horas tres minutos del veinte de febrero de dos mil seis. Referencia 67-V-2001.

<sup>95</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las nueve horas diez minutos del día seis de mayo de dos mil cuatro. Referencia 206-C-2001

<sup>96</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las doce horas treinta minutos del treinta de septiembre de dos mil cuatro. Referencia 189-M-00.

Procesal Penal) y las leyes y reglamentos de las Instituciones Públicas.

La reseña de tales principios debe comenzar con el de legalidad que es el primordial en nuestra investigación, este debe estudiarse en un doble sentido, formal y material, pues sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales por una Ley, siendo también la Ley la que delimite las sanciones que corresponda por la comisión de las infracciones administrativas. Ello significa que no toda actuación contraria al ordenamiento jurídico puede ser sancionada, sino sólo aquella tipificada por una Ley formal como infracción (Art. 14 Cn.), exigiéndose correlativamente claridad y determinación en la descripción del tipo, además de proporcionalidad entre éste y la sanción que pudiera corresponderle, sin que sea admisible la doble sanción (*non bis idem*), cuando se produzca identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Complementariamente, sólo pueden imponerse sanciones atendiendo a la legislación vigente en el momento de la comisión de los hechos (irretroactividad), sin que pueda admitirse otro efecto retroactivo a las normas que aquél que resulte favorable para el inculpaado.

Al igual que en el Derecho Penal, sólo podrán ser sancionados quienes resulten responsables, es decir, culpables, aunque podrán ser sancionadas tanto las personas físicas como la jurídicas.

La potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas *la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado*

*comportamiento a los particulares o a los servidores públicos,*<sup>97</sup> a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal.

Ahora bien, en el terreno del derecho disciplinario, el derecho sancionador de la Administración se concreta en la *facultad que se le atribuye a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios.*<sup>98</sup> Con esta potestad disciplinaria se busca particularmente *asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública*, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La finalidad del derecho disciplinario es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos. Es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables, para el caso nuestro a los miembros de la corporación policial, sin embargo dicha finalidad no deber ser óbice para redactar infracciones con una alta carga de contenido valorativo, como lo son aquellas infracciones que son redactadas con un grado de indeterminación, pues ello viene a constituir una *vulneración al principio de legalidad y su consecuente principio de tipicidad*, ya que los conceptos indeterminados no establecen con exactitud los límites

---

<sup>97</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las nueve horas diez minutos del día seis de mayo de dos mil cuatro. Referencia 206-C-2001.

<sup>98</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *“Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo 2007”*. 1º Edición. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador. 2008. Pág. 16.

del supuesto de hecho, lo que puede llevar al aplicador de la norma, ha realizar una interpretación extensiva en detrimento de los derechos de los miembros de la corporación policial, pues basta leer algunas infracciones contenidas en la ley disciplinaria policial para darnos cuenta, de que en algunas de ellas se encuentran redactadas con los conceptos en cuestión, de las cuales nos ocuparemos en el siguiente capítulo y entre las cuales analizaremos la de los art. 8 numeral 22 y artículo 9 Numeral 13.

Con respecto a este punto la doctrina *ius publicista* reconoce que la potestad sancionadora de la Administración forma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes, pero siempre con estricta observancia del principio de legalidad.

### **2.2.2. Las infracciones administrativas y su consecuente sanción.**

El elemento esencial de la noción de lo jurídico es la característica de *coactividad, coercitividad o autarquía*, que se incluyen en todas las definiciones de derecho como inherente a su naturaleza misma, de tal manera que no puede concebirse un Derecho que no sea coactivo, coercitivo, autárquico.

El contenido de la coactividad es, como señala el jurista LUIS LEGAZ LACAMBRA, la *sanción*, ya que sin sanciones no se podría hablar de



coactividad del Derecho, pues la esencia de ésta” *consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, la posibilidad que representa que presenta una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del derecho y que, cuando es eficaz, se lleva a la práctica, aplicándose las sanciones que restauran el orden perturbado.*<sup>99</sup>. En el mismo plano lógico-jurídico, la sanción ha sido definida por Eduardo García Máynez como la” *consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado*”<sup>100</sup>.

La clasificación hecha por el tratadista mexicano se basa en la finalidad que persiguen las sanciones y en la relación existente entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción, ya que, por regla general, las sanciones se traducen, en relación con el sujeto a quien se sanciona, en deberes que le son impuestos a consecuencia de la violación, de tal manera que el incumplimiento de un deber jurídico engendra a cargo del incumplido un nuevo deber, constitutivo de la sanción.

La clasificación de Claude Du Pasquier coincide esencialmente con la tripartita de García Máynez, aunque aquel no destaca como criterio básico la relación entre el contenido del deber primario y el del deber impuesto por la violación de la norma, sino solo toma en consideración el fin que realiza la sanción, señalando tres categorías de éstas<sup>101</sup>:

---

<sup>99</sup> LOMELI CERREZO, Margarita. “*El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal*”. Editorial Continental. 1º edición, México. 1961. Pág. 57.

<sup>100</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo.”*Introducción al Estudio del Derecho*”. Editorial Porrúa. México. 1953. Pag.295.

<sup>101</sup> DU PASQUIER, Claude.” *Introducción a la Teoría General del Derecho*”. Enciclopedia Jurídica, Madrid. España. 1924 .Pag.125.

- A) Sanciones que constriñen al rebelde a hacer cumplir por la fuerza aquello que se niega a ejecutar.
- B) Sanciones que restablecen en la medida de lo posible la situación anterior a la violación.
- C) Sanciones penales, penalidades administrativas, destituciones.

Es necesario hablar de de las sanciones puesto que son consecuencia lógica de infracciones a un cuerpo normativo ya sea primario o reglamentario.

El profesor GARRIDO FALLA, hace otra clasificación de las sanciones administrativas de la siguiente forma:

- A) Sanciones correctivas.
- B) Sanciones de Policía Administrativa.
- C) Sanciones por Incumplimiento de Deberes de Prestación de los Administrados.
- D) Sanciones Disciplinarias.

La aplicación de sanciones Administrativas no es una potestad discrecional de la Administración, sino una debida aplicación de las normas pertinentes que exige certeza respecto a los hechos sancionados. Esta certeza deberá comprobarla suficientemente el órgano sancionador con los medios probatorios que resulten conducentes, pertinentes y útiles para tal fin<sup>102</sup>.

Las sanciones disciplinarias deben ser entendidas en el sentido de que son impuestas a los administrados sometidos a alguna especial relación de

---

<sup>102</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. "Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004". Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 1º Edición. San Salvador. El Salvador. 2006. Pág. 246.

poder<sup>103</sup>. Estas son las que nos interesan para la finalidad del presente trabajo, puesto que estas surgen en contraposición a las Infracciones cometidas a la Ley.

En el Derecho Administrativo sancionador, ha de diferenciarse entre las *sanciones cuyos efectos operen ad intra de la Administración y aquellas que tengan un destinatario externo*. Estas últimas persiguen un interés social y están destinada al común de los administrados, las primeras en cambio, atañen a la potestad disciplinaria que la Administración ejerce normalmente sobre los agentes que están integrados en su organización. Tales sanciones *buscan mantener la disciplina interna de la organización*, para lo cual se ha dotado a la Administración de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer a sus agentes sanciones atinentes normalmente al régimen funcional al que pertenecen.

Doctrinarios como LUCIANO PAREJO ALFONSO y ALEJANDRO NIETO, sostienen que la peculiaridad de esta especie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o domestico, tutelando su propia organización y funcionamiento<sup>104</sup>.

Por su parte, SANCHEZ MORON, sostiene en su obra “Derecho de la Función Pública”, que “en las sanciones relativas al régimen disciplinario: “El reglamento puede complementar lo dispuesto en la ley por relación a la tipificación de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes”,

---

<sup>103</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. “Los Medios de la Policía y la Teoría de las Sanciones Administrativas”. Revista de Administración Pública. Madrid. España, Año X. Número 28. Pág. 42.

<sup>104</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004”. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 1º Edición. San Salvador, El Salvador. 2006. Pág. 246.

ya que: “resultaría exagerado imponer al legislador la carga de regular con todo detalle las infracciones y sanciones administrativas, o más en concreto, disciplinarias”. Añade que esto naturalmente no admite regulaciones independientes no subordinadas a la ley”<sup>105</sup>.

En síntesis, su especial fin y naturaleza no permite aplicar de manera absoluta la premisa de Reserva de Ley en la tipificación de sanciones internas o de sujeción especial, sino, será en cada caso que habrá de determinarse si la sanción regulada en reglamentos es acorde a los Principios y Garantías Constitucionales.

En general, la potestad sancionadora tiene una doble manifestación, *externa e interna*.

- 1- *Externamente* la administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico.
  
- 2- *Internamente*, al interior de los órganos administrativos, estos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo que les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas.

---

<sup>105</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “*Derecho de la Función Pública*”. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España. 1997. Pág. 34.

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 actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento.

PAREJO ALFONSO, sostiene que tales sanciones: no son, en definitiva, más que sanciones administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva (que, a su vez, está en función del tipo de organización y de su fin propio) sobre el que operan: la relación de empleo público, se aplica así, el distinto alcance y, por lo tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la administración pública<sup>106</sup>.

*La doctrina distingue la sanción de la coacción.* Si bien es cierto que puede recurrirse a la vía coactiva para que la sanción se cumpla, también es evidente que está constituyete una medida de policía administrativa de tratamiento independiente. La coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado, contra la voluntad del obligado a ella. La sanción es un medio represivo que se pone en marcha en virtud de no haberse cumplido la obligación.

Las Sanciones Administrativas son pronunciadas por la Administración sin intervención del Juez. Por lo que respecta a la *naturaleza jurídica de las mismas*, es evidente que debe ser considerada como acto administrativo y en consecuencia susceptible de recurrirse contra él en sede judicial.

*La potestad sancionadora se funda en la competencia que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones por las acciones u*

---

<sup>106</sup> PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO, Ortega Álvarez “Manual de Derecho Administrativo” .Editorial Ariel. Barcelona. España.1994. Pág.313.

omisiones antijurídicas. La potestad sancionadora encuentra su *límite supremo en el Principio de Legalidad* en su vinculación positiva. Ello se traduce en la afirmación que la Administración Pública sólo podrá actuar cuando la Ley la faculte<sup>107</sup>; como otras potestades de autoridad, ésta se ejerce dentro de un determinado marco normativo que deviene primeramente de la constitución (art.86 inc.1 cn). En tal sentido, la misma disposición citada sujeta inicialmente la potestad sancionadora administrativa al cumplimiento del debido proceso: “.....*la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo al debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas...*”pero sobre todo en congruencia con la constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del artículo ochenta y seis de la constitución. Así pues, en virtud de la sujeción a la ley, la administración solo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley, y por ella delimitado y constituido. Esta premisa de habilitación es indudablemente extensible a la materia sancionadora, deviene de la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad.

Una vez que hemos dilucidado algunos aspectos sobre las infracciones administrativas, se entiende sin profundizar en el tema ya que no es ese nuestro objeto principal de investigación, es conveniente pasar al tópico capital de nuestra investigación, como los son los conceptos Jurídicos Indeterminados, y como ya se ha mencionado supra, a continuación abordaremos el tema en general, para luego ocuparnos de las infracciones

---

<sup>107</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva pronunciada a las catorce horas veintiún minutos del diecisiete de julio de dos mil seis. Ref. 32-Z-2004.

en particular, que contienen en su estructura conceptos indeterminados en la Ley Disciplinarias Policial, objeto del capítulo tres.

## **2.3. NOCIONES FUNDAMENTALES DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS**

### **2.3.1 Conceptualización.**

Dentro de la técnica de creación de normas jurídicas, puede hacerse uso en su estructura, de los llamados conceptos “determinados”, cuyo correcto entendimiento en el proceso de interpretación de la norma no plantea duda alguna, pues permiten precisar cabalmente un determinado sector de la realidad que le sirve de base. En algunos casos, además de los anteriores, se utilizan los denominados “conceptos jurídicos indeterminados”, cuya definición normativa es necesariamente imprecisa, y en los cuales su alcance y significación específicos, se obtiene con base a un ejercicio intelectual valorativo en el ámbito de la interpretación. En este sentido su concreción constituye un problema de interpretación y aplicación del Derecho al caso, revisable ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativo<sup>108</sup>.

Como acto previo debemos definir el adjetivo “indeterminado”, que califica al nombre “concepto”. En este sentido que debemos entender por indeterminado, así inicialmente podemos decir que Indeterminado es algo que no está determinado o precisado: ej. *un color indeterminado; a una hora indeterminada*<sup>109</sup>. Indefinido, que no tiene características claras y precisas.<sup>110</sup>

Entendiendo imprecisión, como algo que no es exacto o detallado. No

---

<sup>108</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “*Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004*”. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 1º Edición. San Salvador, El Salvador. 2006. Pág. 144.

<sup>109</sup> Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

<sup>110</sup> Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

preciso, Ambiguo<sup>111</sup>, Vago,<sup>112</sup> indefinible<sup>113</sup>. Por el contrario, Determinado es lo preciso o exacto, concreto.

La aludida indeterminación puede referirse también a palabras con connotación precisa pero que, al ser usadas ante circunstancias insólitas o imprevistas, susciten dudas en cuanto al conjunto de propiedades que sea suficiente o puedan atribuirse para el uso de una expresión. Ante esa situación NINO opina:

*“Como es imposible prever todas las propiedades extrañas que puedan presentarse, la lista de las circunstancias que no deben darse para que sea aplicable una palabra, tiene que ser abierta: debe concluir con un “etcétera”, y no con un punto final”<sup>114</sup>.*

Una vez definidos los conceptos anteriores, pasamos ahora al tema principal. Pues bien, esta teoría (la de los Conceptos Jurídicos Indeterminados) es de origen alemán, se le llamo también como conceptos flexibles o de goma.

Dicha doctrina distingue entre la *discrecionalidad* y los *conceptos jurídicos indeterminados*, por lo cual obviamente abordaremos aspectos sobre la *discrecionalidad* más adelante. Al referirnos a concepto jurídico

---

<sup>111</sup> Es *dudoso* el sentido de una frase cuando contiene alguna alusión oscura, alguna confusión en las ideas, alguna explicación incompleta o defectuosa; es *equivoco* cuando hay en ella voces de doble significado; es *ambiguo* cuando la construcción puede tener distintas interpretaciones.

<sup>112</sup> GUASTINI Ricardo: *“Estudios sobre la Interpretación Jurídica”*, México, Porrúa-UNAM, Año, 2002 Pág. 63. En el lenguaje natural la vaguedad es característica de todos los predicados. Los documentos normativos son realizados conforme a él.

<sup>113</sup> Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

<sup>114</sup> NINO, Carlos Santiago: *“Introducción al Análisis del Derecho”*. Editorial. Ariel. Barcelona, España. 2003 Pág. 266



indeterminado hacemos referencia a aquellos conceptos existentes en las leyes que por ser abstractas, universales y generales, tienen que incluir términos universales ante la imposibilidad de un casuismo. Por ejemplo: utilidad pública, precio justo, etc.

Dicha teoría nos señala que al actualizar un concepto jurídico indeterminado no depende de una voluntad discrecional sino de una interpretación de la ley, pero no una elección entre alternativas igualmente justas, por que admite una solución justa, por lo tanto al hablar de conceptos jurídicos indeterminados hacemos referencia a unidad de solución, en oposición a la facultad discrecional que admite pluralidad de soluciones.

Como ejemplos de conceptos jurídicos indeterminados, tenemos a la utilidad pública, bien común, precio justo, etc.; que nos dan a entender el no poder considerar que existan en dichos casos la posibilidad de facultades discrecionales.

Para aclarar que son esencialmente, en primera instancia, debemos recurrir a la posición del ilustre KELSEN, que sostiene que los actos de aplicación en el derecho se encuentran indeterminados de inicio, pues, todo acto jurídico indistintamente si es un acto de producción o un acto de mera ejecución, sólo se encuentra determinado en parte por el derecho, así, la indeterminación se encuentra reflejada en el hecho condicionante, que en algunos supuestos es intencional producto de la voluntad del legislador que promulgó la norma bajo esos parámetros<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> KELSEN, Hans. "Teoría Pura del Derecho", traducción del original en alemán realizada por VERNENGO, R. J., 14º Edición. Editorial Porrúa, México 2005. Pág. 350.

Por ello, se debe afirmar que en el espectro jurídico la doctrina distingue la existencia de *conceptos jurídicos determinados e indeterminados*<sup>116</sup>.

Así, pues, los conceptos determinados denominados también *cerrados* se constituyen en la estructura del ordenamiento jurídico que posibilitan la realización de un trabajo sistemático y de carácter científico, garantizando de esta manera la *seguridad jurídica*.

En cambio, *los conceptos indeterminados*, caracterizados por tener un contenido abierto representan el factor móvil de dicho ordenamiento que se *caracteriza* por la necesaria adaptación que deben tener las leyes.

GAMERO CASADO,<sup>117</sup> establece que: “Los conceptos empleados por las normas jurídicas pueden ser determinados o indeterminados. Los Determinados recogen una realidad inequívoca, definida por la propia norma: por ejemplo el concepto de “Ciudadano”, que el Art. 171 Cn., concede a todos los ciudadanos mayores de 18 años”

En cambio mediante los *conceptos jurídicos indeterminados* el ordenamiento se refiere a una realidad extrajurídica, remitiendo a un concepto de carácter técnico social, etc. no precisado en norma alguna. El término en cuestión describe un concepto en concreto, que no puede ser precisado por la ley”<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Así lo sostiene la sala de lo contencioso administrativo, en la Sentencia Definitiva, de las catorce horas treinta y dos minutos del siete de octubre de dos mil ocho. Ref. 64-2006. al establecer que: “Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados e indeterminados, en cuanto a los últimos la ley se refiere a una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, pero es un supuesto que admite ser precisado al momento de aplicación de la norma jurídica; lo cual conlleva a valorar casuísticamente los alcances de dicho concepto”.

<sup>117</sup> GAMERO CASADO, Eduardo. “*Derecho Administrativo*”. Monografías. 1ª Edición. San Salvador .El Salvador. Consejo Nacional de la Judicatura. 2001, Pág.51.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

Constituyen ejemplos clásicos de conceptos jurídicos indeterminados el de “buen padre familiar” o el de “buena fe”

Así pues, SERRANO FERRER María,<sup>119</sup> dice: los conceptos jurídicos indeterminados son aquellos que se usan para motivar los expedientes, y actuaciones en general, que de otra forma rozarían la arbitrariedad: al añadirse la motivación, el acto se convierte en discrecional y la actuación se legitima.

De esta manera, existe urgencia, oportunidad, conveniencia y hasta interés público cuando hay que buscar una motivación para llevar a cabo la “tramitación” de un expediente que de otra forma no podría ser motivado, *porque implica una interpretación forzada de la excepción prevista en la norma e incluso, en ocasiones, una actuación contra ley.*

Con respecto a este punto FERNANDEZ RUIZ, establece, que esta teoría (la de los conceptos jurídicos indeterminados), es de origen alemán, se le llamo también como conceptos flexibles o de goma. Dicha doctrina distingue entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados. Al referirnos a concepto jurídico indeterminado hacemos referencia a aquellos conceptos existentes en las leyes que por ser abstractas, universales y generales, tienen que incluir términos universales ante la imposibilidad de un casuismo. V. gr. utilidad pública, precio justo, etc. <sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> SERRANO FERRER, María. “Motivación de Conceptos Jurídicos Indeterminados: o es Interés Público o es Autonomía Local”, en <http://www.administracionpublica.com/content/view/127/>, de fecha, 19.02.2007.

<sup>120</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge. “Programa de Derecho Mexicano de Derecho Administrativo”, México, Editorial Mcgraw Hill, 1997, Pág.127.

Dicha teoría nos señala que al *actualizar un concepto jurídico indeterminado* no depende de una voluntad discrecional sino *de una interpretación de la ley*, pero no una elección entre alternativas igualmente justas, por que admite una solución justa, por lo tanto al hablar de conceptos jurídicos indeterminados hacemos referencia a *unidad de solución*, en oposición a la facultad discrecional que admite *pluralidad de soluciones*<sup>121</sup>. En el mismo sentido las Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que la Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución. A diferencia de la potestad discrecional, en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados sólo una única solución será la justa, con exclusión de toda otra<sup>122</sup>.

Como ejemplos de conceptos jurídicos indeterminados, tenemos a la utilidad pública, bien común, precio justo, etc; que nos dan a entender el no poder considerar que existan en dichos casos la posibilidad de facultades discrecionales<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva, de las catorce horas treinta y dos minutos del siete de octubre de dos mil ocho. Ref. 64-2006. considerando B. a1.

<sup>123</sup> MARIENHOFF S. Miguel, "*Tratado de Derecho Administrativo*". 4º Edición. Editorial. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, Argentina. 1990, Pág. 413. Al respecto dicho autor manifiesta que un ejemplo de acto administrativo discrecional, sería que "...una norma legislativa faculte al Poder Ejecutivo para eximir de ciertos impuestos, por determinado lapso, a los industriales que aumenten su producción por lo menos en un cincuenta por ciento de artículos de consumo considerados críticos y a los destinados a la defensa nacional, va de suyo que el Poder Ejecutivo, ante el pedido de exención de impuestos que formule un industrial queda facultado para determinar que artículos de consumo se consideraran

Los tratadistas Españoles, GARCÍA DE ENTERRIA Y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, consideran que con la técnica del concepto jurídico indeterminado la Ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados, no obstante lo cual, es claro que intenta delimitar un supuesto concreto... Si lo propio de todo concepto jurídico indeterminado, en cualquier sector del ordenamiento jurídico, es que su aplicación solo permite una *única solución justa*<sup>124</sup>, el ejercicio de una potestad discrecional permite, por el contrario, una pluralidad de soluciones justas, o, en otros términos, optar entre alternativas que son igualmente justas desde la perspectiva del derecho. Pero entonces preguntamos, ¿qué sucede cuando para motivar un acto discrecional se usa un concepto jurídico indeterminado?: pues sencillamente supone que habiendo varias motivaciones igualmente justas, tenemos elegir una de ellas, sabiendo que la contraria es igualmente justa. Al final, la motivación de actos se reduce exclusivamente a “exponer un motivo”, cualquiera que este sea (casi siempre lícito, pero a veces inconfesable).

Los conceptos de utilidad pública o interés social fueron caracterizadas por la doctrina y la jurisprudencia no como una *potestad discrecional sino como un concepto jurídico indeterminado* respecto del que es posible conferir un margen de apreciación dado que la utilidad pública o el interés social serán objeto de concreción atendiendo a los valores sociales predominantes en cada momento, aunque la práctica nos demuestra a diario que dicha condición no impide que exista una cierta discrecionalidad<sup>125</sup>.

---

para dichos efectos como críticos y/o destinados a la defensa nacional, si el industrial que solicita la exención aumento o no, su producción en la proporción requerida por la ley....”.

<sup>124</sup> Expresión acuñada con mucho éxito y popularidad por Ilustre Tratadista Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.

<sup>125</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I. Editorial. Civitas S.A., Madrid, España. 1986. Pág. 140

Al referirnos en esta investigación a la identificación de estos llamados conceptos jurídicos indeterminados, hay que destacar lo siguiente, ello correspondió inicialmente a los juristas alemanes, como ya lo hemos aludido supra y posteriormente, en España lo destaco inicialmente GARCÍA DE ENTERRIA, al estudiar esos denominados, “conceptos jurídicos indeterminados”, como “nociones jurídicas imprecisas”, y que la doctrina italiana, ha calificado, como discrecionalidad técnica, para darle individualidad y diferenciarla de la discrecionalidad propiamente dicha.

Lo propio de este tipo de conceptos es que, *no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación.*( y ello se deduce, de la jurisprudencia de la sala de lo contencioso administrativo de la CSJ, cuando en su sentencia definitiva establece que; “En los conceptos jurídicos indeterminados la Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. )<sup>126</sup> Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse.

GARCIA DE ENTERRIA, además dice que los *conceptos jurídicos indeterminados* no son construcciones teóricas o fórmulas abstractizantes — como algunos las han catalogado— sino una *técnica que emplean las leyes* con un denotado efecto y función delimitadora, reconduciendo así la actividad de la Administración a definir y pronunciarse respecto de si ciertos supuestos

---

<sup>126</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva de las ocho horas tres minutos del día veinticinco de abril de dos mil cinco. Ref. 123A-G-2002.

de hecho o valores se *acomodan al tipo*. Por tanto, define el alcance de las potestades de intervención o actuación pública, fija y determina límites o prohibiciones, si bien *en un halo o penumbra del concepto*, pero limitado y verificable por los referentes finalistas y cualidades que el propósito o valores deben acompañar e ir asociados con los resultados que la práctica debe producir<sup>127</sup>.

Bajo este ángulo, es frecuente entonces, y a veces demasiado frecuente, encontrar en la legislación, regulaciones establecidas de una manera más o menos indeterminadas, como lo son: Orden Público, Manifiesta Disconformidad, Interés General, Justo Precio, Urgencia, Buenas Costumbres, Interés General, Moral Pública, Interés Superior, Grave Perjuicio, y otras tantas.

Se trata precisamente *de estos conceptos jurídicos indeterminados* que existen en todos los casos de regulaciones en las cuales, el *sentido concreto* para la aplicación de la norma, no está resuelto *ni determinado con exactitud*, y los cuales involucran, *principios fundamentales de legalidad*<sup>128</sup> y *tipicidad*, con que se integran, los tipos de infracciones que están redactadas con conceptos jurídicos indeterminados, y de lo cual creemos que al interpretar una infracción que contenga una indeterminación conceptual de una *forma extensiva* se vulneran derechos del administrado

Esto disminuye el componente de *Lex Certa*, que implica el principio de *legalidad*, en este sentido la sala de lo contencioso ha dicho que: “La

---

<sup>127</sup> GARCIA DE ENTERRIA Eduardo. “*Democracia, Jueces y Control de la Administración*”. Editorial Civitas. Madrid, España. 1995. Pág. 126-127.

<sup>128</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva. de las catorce horas cinco minutos del veintiséis de octubre de dos mil siete. REF. 158-G-2003. Véase también Sentencia Definitiva de a las catorce horas veinticinco minutos del veintiocho de mayo de dos mil ocho Ref. 93-2005.

violación a los principios de legalidad y de tipicidad puede tener lugar, cuando en la calificación de una conducta no se *observan los elementos que de acuerdo con la norma tipifican la infracción*; pero también puede resultar contraria a tales principios, la resolución que aplicando un concepto jurídico indeterminado, sin utilizar ningún tipo de parámetro objetivo, califica, sin más, que una concreta acción u omisión es constitutiva de un ilícito administrativo”<sup>129</sup>.

Los Conceptos Jurídicos Indeterminados son a veces desarrollados como *criterios de control y límite de la actividad administrativa*, tales como el Standard, la razonabilidad, la buena fe, la desviación de poder, etc.

La urgencia, precisamente, es de aquellos conceptos jurídicos indeterminados que funcionan como criterios atributivos de determinada potestad a la administración, y en tal sentido se emparenta con la teoría de las circunstancias excepcionales, el interés público, la utilidad pública, etc.; en estos casos cabe siempre estar advertido contra la posibilidad de que dichos conceptos jurídicos indeterminados se transformen de hecho en poderes o potestades seudonormativas, por lo tanto extranormativas y extrajurídicas.

En suma, nosotros creemos que, *“Los conceptos jurídicos indeterminados, también conocidos como normas de textura abierta, son aquellas reglas en que el señalamiento de los elementos del supuesto de hecho tiene la nota de vaguedad<sup>130</sup> o ambigüedad<sup>131</sup>”*.

---

<sup>129</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva. de las nueve horas del día veintiuno de octubre de dos mil nueve. REF. 281-C-2002.

<sup>130</sup> GASCON ABELLAN, Marina, y GARCIA FIGUEROA, Alfonso. *“Interpretación y Argumentación Jurídica”*, 1ª Edición. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial. San Salvador, El Salvador. 2003. Pág. 62. En sentido estricto *la vaguedad* se predica, del significado de los



Para NINO<sup>132</sup>, la vaguedad o imprecisión es: *“La proposición expresada por una oración puede ser vaga, a causa de la imprecisión del significado de alguna de las palabras que forman parte de la oración. Estas palabras hacen referencia a una propiedad que se da en la realidad en grados diferentes, sin que el significado del término incluya un límite cuantitativo para la aplicación de él”*.

Dentro de la categoría de “conceptos jurídicos indeterminados”, se incluyen aquellos *conceptos de valor o de experiencia* utilizados por el legislador, que limitan o restringen el alcance de los derechos y de las obligaciones que asumen los particulares o las autoridades públicas. Dichos conceptos lejos de permitir a su intérprete escoger libremente por una determinada opción que se considere justa y válida, se *encuentran sujetos a una única solución frente al asunto planteado*, pues el mismo ordenamiento jurídico a través de los distintos *métodos de interpretación*, le impone al mismo dicha decisión.

Cuando son empleados por el legislador tienen, por lo general, el carácter de lo que la doctrina conoce como conceptos jurídicos indeterminados, esto es, *aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por las leyes y por virtud de los cuales éstas refieren a “una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado”*<sup>133</sup>.

---

términos o expresiones lingüísticas. Que un término o concepto es vago quiere decir que su significado es indeterminado o impreciso, de manera que podemos delimitar los casos claramente incluido y excluidos (núcleo de certeza), pero entre ambas esferas se mantendrá una zona de penumbra, donde es dudoso si resulta o no predicable.

<sup>131</sup> La ambigüedad se predica de las expresiones lingüísticas. Que una expresión es lingüística significa que puede entenderse de varias maneras o que puede asumir significados distintos.

<sup>132</sup> NINO, Carlos Santiago. *Introducción al Análisis del Derecho*. 1ª Edición. Editorial Ariel. Barcelona, España. 2003. Pág. 264.

<sup>133</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Civitas S.A. Madrid, España. 1986. Pág. 433.

Esta clase de enunciados, de uso peculiar y recurrente en ciertas reglas o normas condicionales con la estructura  $p \rightarrow q$  (*si p entonces q*), conforman el supuesto de hecho o hipótesis normativa. Sin embargo tal indeterminación también puede referirse a la:

- a) Naturaleza —particularidades o contenido del enunciado—,
- b) Funcionalidad del numeral —propósitos o dinámicas—, o
- c) Consecuencias y efectos de una práctica, objeto, idea, institución, sujeto o combinación de ellos<sup>134</sup>.

BERGEL, da una idea muy clara de *la razón de ser y necesidad* de los conceptos indeterminados con las siguientes palabras, de suyo, expresivas:

*“Ciertos conceptos jurídicos son intencionalmente abandonados en la vaguedad porque la «indeterminación intrínseca» de su contenido es un «factor de adaptación» del derecho. Ellos «tienen por vocación natural ser indeterminados, resultando así todo el tiempo determinables y redeterminables» conforme a las circunstancias y las épocas. Son nociones evolutivas que constituyen, como uno podría decir, «los órganos flexibles o blandos del sistema jurídico», «su carne», por oposición a las nociones determinadas que son «la osamenta».*

*El derecho tiene, en efecto, necesidad de un cierto número de nociones flexibles o elásticas, de contenido variable, como la falta, la negligencia, la imprudencia, el interés general, la equidad, la urgencia, las buenas costumbres, el buen padre de familia, el orden público... Hablamos de su*

---

<sup>134</sup> Es así que ocurre en el caso del numeral en estudio donde la indeterminación incide en lo que es propiamente la descripción de la naturaleza de los créditos que se estimen incobrables, pero a su vez esa incobrabilidad es el efecto o peculiaridad, la resultante de lo que no se puede conceptuar. Es así que lo indeterminado recae sobre lo que es en sí el concepto pero también en la finalidad o consecuencias que produce.

*propósito y oportunidad de «conceptos flexibles o elásticos», «párrafos de caucho», de «nociones con contenido variable», borrosos, opacos o de penumbra, indeterminados»<sup>135</sup>.*

El autor referido cita palabras de CARBONNIER, en el sentido que: *El derecho es demasiado humano para pretender lo absoluto de la línea recta, Sinuoso, caprichoso, incierto, tal que parece ser...*

La *indeterminación y vaguedad* obliga a tener que dar cuenta de principios y dar eficacia, como resultado de lo ordenado en la regla de reconocimiento, a un *sin número de reglas o principios axiológicos, científicos, técnicos, etc.*, como parte integrante del Derecho y hacer de él, un medio para obtener los grandes fines y satisfacer las necesidades sociales como fin *sine qua non* de la Administración, induciendo e incidiendo en campos, temas y teorías sustantivas de lo más variados. Es así que el Derecho —merced a las normas de reconocimiento, implícitas en los conceptos jurídicos indeterminados— juridifica lo meta-jurídico y convierte o transforma en jurídico lo que antes sólo era moral, político, científico y tecnológico.

Los conceptos jurídicos indeterminados y más bien su aplicación e incluso la calificación de hechos que los satisfagan, *prima facie*, se ubican en *el halo conceptual o zona de penumbra*. Es en virtud de la existencia de múltiples figuras jurídicas en los diferentes ordenamientos jurídicos, resulta imposible determinar de forma generalizada el contenido de dichas normas con anterioridad a su aplicación, más aún en el Derecho Administrativo, donde se evidencia un alto contenido de discrecionalidad, que hace que la materia tenga no sólo componentes jurídicos, sino también componentes axiológicos

---

<sup>135</sup> BERGEL Jean Louis: "*Metodología Jurídica*". 1ª Edición. Editorial Thémis Presses , Universidad de Francia. Francia. 2001. Pág. 115.

relativos a la moral. Por este motivo, debemos reconocer la presencia de conceptos jurídicos de textura cerrada y abierta, *pero ello no constituye óbice, para interpretaciones arbitrarias que constituyan violaciones a los derechos de los administrados.*

### **2.3.2. Posturas en relación a la existencia o no de Conceptos Jurídicos Indeterminados.**

No obstante, con relación a los conceptos jurídicos indeterminados, un sector de la doctrina, sostiene por una parte, que en los ordenamientos jurídicos existen únicamente conceptos indeterminados, toda vez que los Jueces en las causas que conocen y deciden siempre cuentan con un *margin de apreciación* al decidir sobre una figura jurídica, puesto que, las palabras que componen dichas figuras jurídicas de manera general contienen alguna duda sobre su significado, y a su vez, otra parte de la doctrina, afirma que los conceptos jurídicos indeterminados son determinados analizando el caso concreto, por ello, debe prescindirse de diferenciar los conceptos jurídicos en determinados e indeterminados.

Con referencia a *la primera postura*, debemos señalar que resulta evidente que de acuerdo a la interpretación que uno le quiera dar al significado de una palabra o una oración de una determinada figura jurídica existirán diferentes interpretaciones, sin embargo, disentimos con afirmar que únicamente existen conceptos indeterminados, puesto que este hecho conllevaría a que dentro de los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados se presenten casos de inseguridad jurídica.

Asimismo, con relación a *la segunda postura*, si bien es cierto que los conceptos indeterminados se determinarán luego del análisis del *caso concreto*, en su formación conceptual, existen figuras jurídicas que se

consideran como conceptos jurídicos indeterminados, como es el caso del término “interés del menor”<sup>136</sup>.

Sobre el tema, hay quien afirma que independientemente de la técnica que se elija para adoptar un parámetro de conducta, y a pesar de que en los casos ordinarios no se tenga que tropezar con problemas en su aplicación, en un momento dado existirán pautas indeterminadas denominadas de textura abierta, compuesta por áreas de conducta que deben ser desarrolladas por los Administradores de Justicia de acuerdo a las circunstancias existentes con relación a los intereses en conflicto que varían en cada supuesto, lo que significa que el legislador no puede conocer o vaticinar combinaciones perfectas de lo que a futuro ocurrirá<sup>137</sup>.

*Continuando con el análisis del concepto jurídico indeterminado, hay autores que afirman que la técnica de dicho concepto se refiere a un ámbito de la realidad donde los límites no se encuentran determinados, pero que se intenta precisar ante un hecho concreto, por tanto, la aplicación del concepto solamente permite una solución*<sup>138</sup>.

Nosotros consideramos que la técnica del concepto jurídico indeterminado tiene un margen de apreciación que para ser precisado por las personas que participan en la determinación requiere de un componente axiológico que será estimado del *análisis del caso concreto* previa adecuación al ámbito jurídico.

---

<sup>136</sup> JINESTA LOBO, Ernesto. “*Tratado de Derecho Administrativo*” (Tomo I: parte general), Editorial Biblioteca Jurídica Dike. Madrid, España. 2002, Pág. 160 y 161.

<sup>137</sup> Siguiendo a HART, H. L. A., “*El concepto de derecho*”, traducción de CARRIÓ GENARO, R., Editorial. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1961. Pág. 159-160 y 168.

<sup>138</sup> Sobre el tema véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., “*Curso de Derecho Administrativo I*”. 7<sup>o</sup> Edición. Editorial Civitas. Madrid, España. 1995. Pág. 446.

## 2.4 CONCEPTOS INDETERMINADOS Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.

Una vez dilucidado aspectos generales de los conceptos jurídicos indeterminados y de la discrecionalidad, es necesario realizar un cuadro con el cual se conocerá de mejor manera la discrecionalidad administrativa como tal, para posteriormente poder realizar las diferencias entre estas concepciones jurídicas que nos atienden en la presente investigación, y lograr una mejor descripción de ambos. Recordando que ambas figuras gozan de reconocimiento legal y que en cierto modo llegan a confundirse en su utilización.

<b>La Discrecionalidad Administrativa: Definición y Delimitación.</b>	
•	Distinción Potestad Reglada / Discrecional
✓	Potestad Reglada: atribución de funciones perfectamente detalladas por el ordenamiento. En cada caso concreto solo cabe una solución. Ej. Autorizaciones o licencias.
✓	Potestad Discrecional: margen de interpretación que el legislador confía a la administración permitiéndole escoger entre varias soluciones posible, todas ellas plenamente validas. Ej. Construcción de aparcamientos, medidas de fomento.
•	Distinción Potestad Discrecional / conceptos jurídicos indeterminados:
✓	La interpretación de que es objeto este último desemboca en una sola solución justa.
•	Distinción potestad discrecional / laguna del Derecho.
✓	Laguna es Omisión o descuido, que impide actuar a la administración(principio de legalidad)
✓	La discrecionalidad es premeditada y permite actuar.

Una aproximación histórica al fenómeno de lo discrecional, en el campo del derecho público, demuestra que el concepto ha ido variando a través del tiempo. Desde su sentido originario, concebido como actividad libre e inmune al control de los jueces hasta los intentos posteriores por reducir la discrecionalidad (*particularmente a través de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados*) y las distintas tendencias que tienden a la plenitud o bien, a la reducción de su fiscalización jurisdiccional, el fenómeno es algo así como un personaje que adapta su dimensión y vestidura a los cambios que imponen las tendencias jurídicas dominantes en la sociedad y en el funcionamiento del Estado.

En líneas generales, el proceso de formación de esta categoría histórica ha tenido que adecuarse, primero, a los postulados del Estado de Derecho y, más tarde, a los nuevos marcos constitucionales que surgieron en Europa al concluir la Segunda Guerra Mundial, en un proceso caracterizado por el auge de los principios generales del derecho.

Ante todo, no se puede desconocer que la idea de lo discrecional fue originariamente desarrollada en el contencioso-administrativo francés y tampoco que su nacimiento se produjo en el ámbito de la concepción francesa de la separación de poderes, que interpretó rígidamente el esquema divisorio en un doble sentido. Mientras, por una parte, se prohibía a los tribunales judiciales juzgar a la Administración<sup>24</sup>, por la otra, se consideraba que esta función era de naturaleza administrativa (*juger l'Administration, c'est aussi administrer*). Así se gestó, en el derecho público, la llamada jurisdicción contencioso-administrativa, al menos, en su configuración moderna.

En ese marco, se consideraba que la jurisdicción administrativa debía limitarse al control de legalidad sobre la forma y competencia y, más tarde,

sobre el fin del acto administrativo (a través del recurso de desviación de poder) dado que con ello se protegían los derechos subjetivos de los particulares. Tales derechos no se consideraban configurados cuando la Administración emitía actos de pura facultad o imperio, dictados para asegurar los intereses colectivos de la agricultura, comercio, industria (v.g. la policía administrativa) o el funcionamiento de la organización administrativa. Estos actos se consideraban discrecionales y no estaban sujetos a revisión por la jurisdicción administrativa.

En Alemania, con diferentes matices y criterios ideológicos se sostuvieron *tesis opuestas acerca de la discrecionalidad*, en la inteligencia de que era una zona de la actividad administrativa que, en principio, se encontraba exenta del control judicial o, al menos, en la que la densidad de ese control era menor<sup>139</sup>.

Por un lado, se postuló una concepción amplia, denominada unitaria, que partía de dividir la estructura de la norma en supuestos de hecho normativos y consecuencias jurídicas<sup>140</sup>, mientras que por otro lado, se sostuvieron tesis más restringidas que circunscribieron ambos aspectos. Pero tampoco faltaron teorías que limitaron la discrecionalidad al ámbito de las consecuencias jurídicas<sup>141</sup> ni otras que la acotaron a la indeterminación de los supuestos de hecho normativos en los que se reconocía un margen de

---

<sup>139</sup> Ampliar en BACIGALUPO, Mariano, “*La Discrecionalidad Administrativa*” (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución), Editorial Marcial Pons. Madrid, España. 1997. Pág. 114 y ss.

<sup>140</sup> BACIGALUPO, Mariano, “*La discrecionalidad administrativa*”, cit., Pág. 161 y ss.

<sup>141</sup> *Ibídem.*



decisión administrativa equiparable a la discrecionalidad<sup>142</sup>, en el que los jueces no podían penetrar.

En medio de esas corrientes, desarrolladas en Alemania, el principal intento teórico por reducir la discrecionalidad se *centró en la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados* con fundamento en que, al admitir una única solución justa, dichos conceptos constituyen un supuesto de remisión legal, cuyo control en nada difiere del que se efectúa sobre una *actividad reglada*.

Esta tesis, que implicó un fortalecimiento de la tutela judicial efectiva, acogida tempranamente por el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>143</sup>, tuvo una extraordinaria recepción tanto en España<sup>144</sup>, como en Latinoamérica. Como el propio difusor lo reconoce -cuando por ejemplo se refiere al “justiprecio” como concepto jurídico indeterminado-, la tesis no rechaza la existencia de la potestad discrecional aunque la reduzca significativamente.

En ese largo camino que muestra (sólo en sus líneas básicas y elementales) la *evolución de la potestad discrecional* encontramos otra tesis germánica. Es la del “margen de apreciación”, que se diseña para permitir que la Administración pueda arribar a una solución justa dentro del “halo conceptual” del concepto jurídico indeterminado, mediante un proceso de cognición o interpretativo.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> Véase. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “*La Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*”, 3º Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1983; y SAINZ MORENO, Fernando, “*Conceptos Jurídicos. Interpretación y Discrecionalidad Administrativa*”, 1º Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1976, Pág. 234 y ss

<sup>144</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”... op. cit. Pág. 543.

Pero lo cierto es que –como lo han puntualizado GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ al comentar una sentencia del Tribunal Supremo español que sostiene que el margen de apreciación entraña “una cierta amplitud de criterio en la decisión”– ello está lejos de configurar un espacio que la Administración pueda cubrir con su libre voluntad y, en definitiva, sólo “expresa sólo un ámbito cognoscitivo e interpretativo”<sup>145</sup>.

Por otra parte, y sin dejar de reconocer la trascendencia de la doctrina y jurisprudencia italianas que, como decía GIANNINI, demuestran que *la discrecionalidad es un proceso creativo* (o categoría histórica) menos aún se justifica prescindir en esta materia del análisis de la evolución acontecida en el derecho francés sobre el poder discrecional y su control por los jueces administrativos.

Aunque la doctrina y jurisprudencia francesas han ido ampliando el control sobre los elementos discrecionales de las decisiones ejecutorias y de los reglamentos, manejándose con un criterio coincidente, en el sentido de limitar la revisión jurisdiccional a un “control mínimo”, cuando se está en presencia de una competencia discrecional en la que se analizan razones de oportunidad, lo cierto es que las fronteras no son tan nítidas como podría parecer a primera vista.

En efecto, si bien las categorías clásicas de legalidad y oportunidad se corresponden, en teoría, con la competencia reglada y discrecional, no siempre guardan simetría. Ello acontece, en primer lugar, por la sencilla razón de que no hay poderes reglados ni discrecionales puros. A lo sumo existe, como puntualizó HAURIOU, un cierto poder discrecional de la

---

<sup>145</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “*Curso de Derecho Administrativo*”. Tomo I. 13ª edición. Thomson-Civitas. Madrid. 2006. Pág. 467.

Administración que, en mayor o menor medida, se encuentra en todos los actos, para apreciar la oportunidad de las medidas administrativas o mejor dicho, aspectos de los elementos del acto que son parcialmente reglados y parcialmente discrecionales.

En segundo lugar, en Francia, el juez administrativo, al crear derecho, amplía la competencia reglada y hasta se ha sostenido que la oportunidad puede constituir un elemento de la legalidad. Por lo demás, las técnicas desarrolladas en el curso de la evolución que ha tenido el *excès de pouvoir* a través del reconocimiento del error manifiesto de apreciación y de la teoría del balance terminaron penetrando en el campo de lo discrecional. El artilugio al que se acude consiste en sostener que, en tales casos, se ejerce un control de legalidad y no de oportunidad, reduciéndose de ese modo, el ámbito de lo discrecional.

Como han señalado VEDEL y DELVOLVÉ, “los amplios poderes de creación del Derecho que posee el juez administrativo le permiten integrar en la legalidad, al formular una regla de derecho nueva, numerosos elementos que se refieren a la oportunidad del acto. Dicho de otra forma, desde el punto de vista del Derecho hecho, no hay nunca control de la oportunidad y del poder discrecional; desde el punto de vista del derecho que se hace, el juez se asegura el control de ciertos elementos de oportunidad y de poder discrecional formulando reglas de Derecho que extienden la esfera de la competencia reglada y de la legalidad”<sup>146</sup>.

En definitiva, en el sistema francés, no obstante haberse efectuado una cierta sistematización sobre los criterios para fijar los límites del control

---

<sup>146</sup> VEDEL, Georges, “*Desarrollo del Derecho Administrativo*”. Tomo I. 12<sup>o</sup> Edición. Editorial. Presses Universitaires de France. París. 1992. Pág. 533.

jurisdiccional de la actividad discrecional el juez “ejerce el control que quiere haciendo de las normas lo que quiere” y aunque la doctrina es consciente del peligro de que la Administración incurra en arbitrariedad en la utilización de la potestad discrecional los jueces suelen autolimitarse y practican un control mínimo sin sustituir, en principio y como regla general, los aspectos que consideran puros juicios de oportunidad que lleva a cabo la Administración.

Si por discrecionalidad cabe entender genéricamente *posibilidad de elección*, entonces en la disección de los actos discrecionales administrativos se detectan dos especies de Discrecionalidad que las designaremos de la siguiente manera:

- a) Una interpretativa (conceptos jurídicos indeterminados), cuando las disposiciones jurídicas vienen expresadas con *lenguaje indeterminado*.
- b) Y otra estratégica (discrecionalidad administrativa), cuando independientemente de si el lenguaje legal es indeterminado o no, las disposiciones jurídicas no prescriben ni determinada ni indeterminadamente, cuál de entre los medios conducentes a un fin ha de adoptarse.

En tosca simplificación: la primera estaría propiciada por cómo se dicen las cosas en la Ley y el Derecho; la segunda por las cosas que no se dicen. La *discrecionalidad interpretativa* está representada formidablemente por los *tan conocidos conceptos jurídicos indeterminados*. Por otra parte, la discrecionalidad estratégica encuentra una óptima ejemplificación en las llamadas normas teleológicas.

En la regulación jurídica de las *potestades discrecionales* a menudo se congregan los dos tipos de discrecionalidad aludidos; otras veces solo uno

de ellos (el segundo). A saber, si en una disposición que confiere potestades discrecionales, los aspectos reglados (la existencia misma de la potestad, su extensión, la competencia para actuarla y el fin que necesariamente será público) no aparecen consignadas con suficiente precisión, eso abre una área para la discrecionalidad *interpretativa*; a la que, de seguido, le acompañará la *discrecionalidad estratégica* (la que se despliega en ese espacio que pura y simplemente no ha sido objeto de regulación).

En cambio, si la formulación de los elementos reglados es lo bastante precisa como para cerrar cualquier abanico de soluciones interpretativas, entonces solo habría lugar para la discrecionalidad estratégica (sin ella no habría discrecionalidad administrativa que valga; es la única que define incondicionalmente). Por su parte, si algo hay de discrecionalidad estratégica en la discrecionalidad judicial de la que tanto queda por aclarar, al no ser ese tema parte de este trabajo, basta con decir que la *discrecionalidad interpretativa es la que mejor retrata la incertidumbre de los jueces cuando afrontan situaciones cuya solución aparece incierta*; lo que menos mal, no ocurre siempre. Por tanto, ante la eventualidad de una discrecionalidad judicial, ésta sería ordinariamente de índole interpretativa, como en el caso de la libre valoración de la prueba a la hora de dictar una sentencia.

Ahora bien, retomando el tema que nos interesa, cabe señalar que la discrecionalidad administrativa (discrecionalidad estratégica) existe independientemente de las características del lenguaje legal, aunque éstas puedan aportar, con la frecuencia que sea, la presencia contingente de una segunda discrecionalidad (discrecionalidad interpretativa). La discrecionalidad judicial (discrecionalidad interpretativa) depende sobremanera de las características del lenguaje legal. Es decir, la discrecionalidad interpretativa es lo único que unificaría a la discrecionalidad

administrativa y a la discrecionalidad judicial, con la particularidad de que este denominador común no es definitorio de la primera y, sin embargo, sí de la segunda.

Hemos dicho que se distinguen dos tipos de discrecionalidad “discrecionalidad interpretativa” y “discrecionalidad estratégica”, respectivamente; y en esas vamos hacer énfasis. El término “discrecionalidad” evoca una situación en la que *prima facie* no aparece una solución unívocamente determinada, independientemente de si después solo una de las soluciones posibles se revele como la única correcta o sean correctas todas ellas. En este sentido, la densidad normativa existente y el análisis de la hermenéutica jurídica forman parte del criterio para distinguir la discrecionalidad de la no discrecionalidad.

Cabe agregar que al sustantivo “discrecionalidad” la doctrina y jurisprudencia españolas le han otorgado dos apellidos diferentes: interpretativa y estratégica. Sin embargo, es de imperiosa necesidad puntualizar que a una palabra no se le puede atribuir, al mismo tiempo y bajo el mismo aspecto, dos significados distintos. Por tanto, no supone abuso ninguno ni compromiso ideológico afirmar que, ante un caso dado, los conceptos indeterminados solo admiten una interpretación (en el rebajado sentido de que no es posible conferirles varios significados a la vez).

En relación con lo anterior, deviene observar que el panorama varía de aspecto en lo atinente a la relación *medio- fin*, que parece ser la fórmula por antonomasia de la discrecionalidad estratégica. Si una serie de medios acreditan su aptitud para lograr un fin determinado, no habría óbice a que todos ellos sean utilizados simultáneamente por diversos usuarios. Esto último ha sido traducido técnicamente y con amplio consenso de tratadistas

así: “(...) *La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre, alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración (...)*”<sup>147</sup>.

Asimismo, se ha establecido la obligación de motivar los actos de la Administración Pública, por lo que resulta claro que la Administración, al no poder hacer justificaciones necesariamente válidas del empleo de las potestades discrecionales, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público, de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta. Por lo tanto, una decisión discrecional no goza del beneficio de ninguna presunción respecto a su ordenación al interés general, ni basta que vaya justificada con fórmulas genéricas y estereotipadas.

Por el contrario, el ejercicio de una *potestad discrecional* debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el *nexo coherente* entre el *medio adoptado* y el *interés general* circunscrito al que apunta. Y es que la motivación debe cubrir otro frente más, ya que como se ha subrayado, la existencia de potestades discrecionales constituye por sí misma un desafío a las exigencias de la justicia, porque ¿cómo controlar la regularidad y la objetividad de las apreciaciones subjetivas de la Administración, cómo evitar que invocando esa libertad estimativa se agravie en el caso concreto la equidad, cómo impedir que la libertad de apreciación no pare en arbitrariedad pura y simple? (E. García de Enterría- T. R Fernández, 1989: 454).

---

<sup>147</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. “*Curso de Derecho Administrativo*”... op. cit. Pág. 456.

En efecto, no todos los medios se revelan igualmente eficaces para satisfacer el interés general, ni la relación cantidad-calidad-precio (o sea, lo que se invierte y lo que se consigue) es la misma para todos ellos. Por ejemplo, optar por un medio que procura escaso rendimiento en aras del interés general y de un elevado coste social, sería irracional, arbitrario.

La arbitrariedad es el pecado capital por excelencia que debe evitar la Administración y, contra arbitrariedad, racionalidad. Esto es, la Administración no solo debe justificar la coherencia del medio elegido con el objetivo perseguido, sino además, ¿por qué se ha seleccionado ese medio precisamente? Pero, con ello no se anula la legítima libertad de decisión, se requiere solo que venga provista de una justificación<sup>148</sup>. Es decir, existe la posibilidad de justificar razonablemente diferentes alternativas, siendo complicado y discutible ¿cuál de ellas y por qué es la más razonable?. Al menos, algunas de ellas tendrían algo en común: su aptitud para lograr una misma finalidad. *Sin embargo, la discrecionalidad interpretativa entrañaría una motivación diversa*. No sería suficiente mostrar que una propuesta interpretativa es racionalmente defendible, sino que, además, debería justificarse que es mejor que todas y cada una de las interpretaciones rivales. Es por esto que *en el Derecho Administrativo toda discrecionalidad está sometida a límites jurídicos*. De un lado, a los llamados elementos reglados de la discrecionalidad (existencia de la potestad discrecional, extensión, competencia y fin) y, de otro, más profundamente, a la noción jurídica de interés público.

El ejercicio de una *potestad discrecional* exige realizar una *ponderada estimación* de la noción de interés público como concepto jurídico

---

<sup>148</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. “Curso de Derecho Administrativo”... op. cit. Pág. 455



indeterminado. Por ser un concepto jurídico, la noción de interés público debe ser interpretada y aplicada previo examen “según las reglas de la sana crítica”, de los datos, informes y demás elementos que preceden a la decisión. Tal decisión, en consecuencia, no es producto de la intuición personal de quien decide, sino resultado de “un juicio lógico de estimación”.

El margen de confianza conferido a la Administración se justifica por su capacidad para obtener y aportar conocimientos y experiencias a la resolución de cada caso; y tiene como consecuencia el reconocimiento de la validez jurídica de aquellas decisiones que, razonablemente, puedan fundarse en los motivos expuestos por la Administración. La *concepción del interés público como concepto jurídico indeterminado significa*, pues, reducir la discrecionalidad administrativa a aquellos supuestos en los que no sea posible demostrar ¿cuál es la única solución correcta?

A manera de conclusión sobre esta parte de la investigación, es deber precisar que la imprecisión conceptual como por ejemplo, el interés público como concepto jurídico indeterminado abre, así, una profunda vía de penetración en el último reducto de la discrecionalidad administrativa, no para destruirlo, sino para someterlo a los criterios de la razón y de la justicia. La discrecionalidad subsiste y es necesaria siempre que no sirva de amparo a decisiones arbitrarias, ilógicas o abusivas.

Para un importante sector de la doctrina española, encabezado por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, a partir de la Constitución de 1978, que introdujo los principios de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9 N°3) y de la Tutela Judicial

Efectiva (art. 24 N°1), no cabe la posibilidad de que exista actividad administrativa que sea inmune al Control Judicial<sup>149</sup>.

En ese marco constitucional, con la idea de *reducir el ámbito de la discrecionalidad, dicha doctrina acudió a la teoría alemana de los conceptos jurídicos indeterminados* Se trata de una categoría similar a la concebida por LINARES en 1958, calificada como arbitrio extraordinario, que se configura cuando la norma adopta fórmulas elásticas (v.g. utilidad pública, salud pública, etc.) las cuales derivan de atribuciones conferidas por la ley que integran estándares jurídicos de gran latitud<sup>150</sup> (considerándose susceptible de control judicial, particularmente del control de razonabilidad).

Si la discrecionalidad supone un *ámbito de libertad* o franquicia para que la Administración proceda a elegir la solución aplicable al caso –tanto al dictar un acto administrativo como un reglamento- y si ello resulta consustancial al proceso de aplicación de la ley y del derecho, lo cual implica casi siempre una dosis de creación e integración –cualquiera fuere el órgano estatal que actúe- resulta imprescindible *distinguir entre conceptos determinados e indeterminados* para saber si estamos frente a una actividad reglada o discrecional.

En los primeros (mayoría de edad, los plazos de caducidad, etc.) la determinación normativa es precisa y no admite, en principio, duda alguna en cuanto a su aplicación al caso. En cambio, los conceptos jurídicos indeterminados (interés público, utilidad pública, justo precio, oferta más conveniente, etc.) *presentan una estructura compleja que, sin embargo y*

---

<sup>149</sup> Ampliar en: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”... op. cit. Pág. 483 y ss.

<sup>150</sup> LINARES, Juan Francisco, “Poder Discrecional Administrativo”. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1958. Pág. 18.

*como regla general, no admiten más que una solución justa* (aunque en su “halo conceptual” pueda darse la posibilidad de elegir entre varias soluciones justas).

Esa *estructura compleja del concepto jurídico indeterminado* que debe tener en cuenta el órgano que ejercita la potestad discrecional es básicamente tripartita y se compone de:

- a) Un núcleo fijo o zona de certeza positiva, integrado por elementos precisos;
- b) Un “halo conceptual” o zona de incertidumbre, de menor precisión, es decir, donde reina cierta ambigüedad<sup>151</sup>; y, por último,
- c) Una zona de certeza negativa, que excluye totalmente la posibilidad de una solución justa. El ejemplo del justiprecio que se ha utilizado para aplicar a la realidad la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados es bien elocuente. Supongamos que se expropia un terreno para hacer una obra pública cuya valuación mínima se calcula en un millón de dólares (el núcleo fijo) pero cuya valuación máxima está en una cifra que supera dicha estimación en un treinta por ciento (aquí aparece la zona de incertidumbre o halo conceptual) aunque nunca podría superar el máximo valor establecido (es la denominada zona de certeza negativa).

Por tales motivos, aun cuando los respectivos conceptos son de valor (técnicos o políticos) y confieren a la decisión de la Administración “una cierta

---

<sup>151</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”. Tomo I. Editorial Iustel. Madrid, España. 2006, Pág. 531-532, apunta que los linderos entre lo reglado y lo discrecional son frecuentemente difusos y que la libertad de opción (discrecionalidad) se concentra “en un pequeño espacio que, como si fuera un agujero de una rosquilla (R. Dworkin) está rodeado de normas y principios que determinan sus límites”.

presunción en favor de su juicio dentro del *'halo' del concepto*, presunción que, desde luego no llega hasta excluir el control judicial, aunque si limita sus posibilidades”<sup>152</sup>, puede concluirse que esta teoría reduce significativamente la discrecionalidad<sup>153</sup>.

#### 2.4.1. Algunas diferencias entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados.

La discrecionalidad, comenta GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>154</sup>, *no es lo mismo que la indeterminación normativa y da, como razones comparativas, las siguientes:*

Discrecionalidad	Indeterminación
Libre elección entre alternativas justas	Unidad de solución justa, controlable por juez
Criterios de decisión extrajurídicos, no incluidos en ley (oportunidad, económicos)	Estimación de los hechos desde el concepto legal
Decisión de voluntad, subjetiva	Comprensión de una realidad en el sentido que el concepto legal (objetivo) ha pretendido

<sup>152</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I. Editorial Civitas. Pág. 467.

<sup>153</sup> MATA, Ismael, “Adjudicación y Discrecionalidad”, en *Cuestiones de Contratos Administrativos (Homenaje a Julio Rodolfo Comadira)*, Rap, Buenos Aires, 2007, Pág. 607, critica la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados sosteniendo que, en definitiva, ella traslada la discrecionalidad al juez (op. cit., Pág. 613). Sostiene también que dicha concepción se opone a normas expresas del derecho argentino, en materia de adjudicación. En cuanto a la primera objeción pensamos que lo que se traslada al juez es el control de la razonabilidad o justicia de la opción elegida por la Administración y no la discrecionalidad. Respecto de las normas expresas, cuando ellas sean precisas y no establezcan conceptos indeterminados o aun incompletos, la adjudicación resultará, en esos casos, el producto de una actividad reglada. Sin embargo, por ejemplo, el criterio para calificar algunos parámetros de evaluación (experiencia en obras similares, cuando se trata de construir un puente sobre un río) es ciertamente, por lo común, discrecional, lo cual no quita que la calificación debe ser racional, es decir, basarse en circunstancias objetivas.

<sup>154</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”... op. cit. Págs. 461 y ss.

Existen ideas semejantes y que inducen a fácil confusión, es aquí donde nos enfocaremos a los *conceptos jurídicos indeterminados*. Esta técnica es común a todas las esferas del derecho, es sencillamente un método general e inexcusable de toda formación. A diferencia de la discrecionalidad que es esencialmente una *libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere entre indiferentes jurídicos*, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajudiciales, de oportunidad, económicos, etc., no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración, la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, puesto que *se trata de de subsumir el supuesto en una categoría legal*. Por ello el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite<sup>155</sup>.

En cambio, el juez no puede fiscalizar la entrada de la decisión discrecional, puesto que sea del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa (y con respeto a los demás límites generales) es necesariamente justa ( como lo sería igualmente la solución contraria)<sup>156</sup>.

Pues bien, la potestad discrecional de la Administración implica el poder de libre apreciación que ésta tiene por facultad de ley, a efecto de decidir ante ciertas circunstancias o hechos cómo ha de obrar, si debe o no obrar, o qué alcance ha de dar a su actuación, debiendo siempre respetar los límites jurídicos generales y específicos que las disposiciones legales establezcan. Al ejercer dicha potestad, la Administración puede arribar a diferentes

---

<sup>155</sup> Véase en este sentido, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las catorce horas veintiún minutos del diecisiete de julio de dos mil seis. REF. 32-Z-2004.

<sup>156</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “*Curso de Derecho Administrativo*”... op. cit. Pág. 86.

soluciones igualmente justas, entendiendo que aquélla que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.

La discrecionalidad configura entonces, el ejercicio de una *potestad previamente atribuida* por el ordenamiento jurídico, pues sólo hay potestad discrecional cuando la norma lo dispone de esta manera, no es una potestad extralegal y en ningún momento implica un círculo de impunidad para la Administración. De ahí que, el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad se ve complementado por una operación apreciativa de la Administración, que puede desembocar en diversas soluciones igualmente justas. En cambio, en los conceptos jurídicos indeterminados la ley hace referencia a una realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante, es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.

La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos ya que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. *Caracterizándose* además en que, por referirse dichos conceptos a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una única solución justa y correcta, que no es otra que aquélla que es conforme con el espíritu, propósito y razón de la norma. Ejemplo de ello tenemos: urgencia, orden público, justo precio, calamidad pública, etc”<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva, de las catorce horas cinco minutos del veintiséis de octubre de dos mil siete. Ref. 158-G-2003.

Sólo hay potestad discrecional cuando la norma lo dispone de esta manera, no es una potestad extralegal y en ningún momento implica un círculo de impunidad para la administración<sup>158</sup>.

La Sala de los Contencioso Administrativo de la CSJ, diferencia ambas categorías( conceptos jurídicos indeterminados y potestad discrecional), la cual establece que “Existen sustanciales diferencias entre los conceptos jurídicos indeterminados y la potestad discrecional, ya que, mientras la discrecionalidad permite a la Administración escoger entre un determinado número de alternativas igualmente válidas y la autoriza para efectuar la elección bajo criterios de conveniencia u oportunidad, los cuales quedan confiados a su juicio; en los conceptos jurídicos indeterminados, por el contrario, no existe libertad de elección alguna, sino que obliga, no obstante su *imprecisión de límites*, a efectuar la subsunción de unas circunstancias reales a una única categoría legal configurada, con la intención de acotar un supuesto concreto”<sup>159</sup>.

La sala ha dicho a través de su jurisprudencia que la “*La consecuencia práctica* de la distinción entre discrecionalidad administrativa y conceptos jurídicos indeterminados se apoya en la caracterización propia de estos conceptos -ambos reglados plenamente- no obstante que su utilización

---

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CSJ. Sentencia Definitiva de las catorce horas cinco minutos del veintiséis de octubre de dos mil siete. Ref. 158-G-2003. Además para ahondar más sobre la diferencia entre ambas categorías, véase también. Sentencia Definitiva de las ocho horas cuarenta minutos del veintitrés de diciembre de dos mil cuatro. REF. 271-M-2002, VEASE También, Sentencia Definitiva de las catorce horas del treinta de mayo de dos mil cinco. REF. 152-G-2003, además refiriéndose a los conceptos jurídicos indeterminados dice: “Caracterizándose además en que por referirse dichos conceptos a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una única solución justa y correcta, que no es otra que aquélla que es conforme con el espíritu, propósito y razón de la norma (esto es la *ratio legis*) . Ejemplo de ello tenemos: urgencia, orden público, justo precio, calamidad pública, etc.

específica determine la existencia de notables márgenes de apreciación por parte del órgano administrativo que desarrolle la actuación pública de que se trate; es decir, en los conceptos jurídicos indeterminados no existe posibilidad de tomar en consideración elementos extrajurídicos o de naturaleza diferente a los exigidos por los acostumbrados instrumentos de interpretación normativa”<sup>160</sup>.

Con respecto a este punto diferencia entre, discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados citamos a GAMERO CASADO, quien siguiendo las aportaciones de GARCIA ENTERRIA, *delimita ambas figuras*<sup>161</sup>.

Establece que la diferencia que distingue el concepto jurídico indeterminado de la potestad discrecional es que el primero, aunque no se encuentra definido en la norma, es perfectamente precisable en cada caso concreto, mediante una simple operación intelectual (interpretativa).

En cada supuesto de interpretación del concepto jurídico indeterminado existe una sola solución justa, una única respuesta jurídicamente correcta; así por ej. O se es Buen padre de familia o no se es, o se actuó de Buena Fe o no se actuó de Buena Fe.

No caben término medios, ni tampoco libertad de apreciación por parte de la administración. Lo que existe simplemente es una necesidad de interpretar el concepto jurídico indeterminado en el caso concreto, y precisar la solución a la que conduce, que será una y sola una. En cambio en la discrecionalidad administrativa, la administración puede optar entre distintas soluciones, y

---

<sup>160</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Corte Suprema de Justicia, Sentencia Definitiva de las diez horas del día veintinueve de abril de dos mil ocho. REF. 130-2005

<sup>161</sup> GAMERO CASADO, Eduardo. “*Derecho Administrativo*”, Monografías. 1ª Edición. Concejo Nacional de la Judicatura. San Salvador. El Salvador. 2001, Págs.47-52.



todas ellas serán jurídicamente validas y posibles, todas ellas serán perfectamente correctas, v.r.vrg. el municipio puede decidir construir un aparcamiento o no hacerlo, o construirlo con el numero que prefiera de plantas.

Esta diferencia entre ambas figuras es de extraordinaria importancia, pues supone que un concepto jurídico indeterminado no confiere a la administración, ese margen subjetivo de valoración y adaptación que le permite optar entre distintas soluciones. El concepto jurídico indeterminado, solo permite que la administración interprete el ordenamiento y aplique en consecuencia el resultado previsto por la norma. Por consiguiente conviene, detectar correctamente cada una de estas figuras, y distinguirlas entre si, para evitar incurrir en graves errores.

De lo anteriormente expuesto podemos deducir, que la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados es común a todas las esferas del Derecho. Es una técnica general e inexcusable de toda normativa. Cuando esa técnica de los conceptos jurídicos indeterminados es utilizada en el Derecho Administrativo surge el problema de que se produce una aplicación inicial de los mismos por la Administración. Sin embargo, no es posible confundir esa utilización unilateral anticipada que la Administración realiza en virtud de su privilegio de decisión previa con el uso de una potestad discrecional.

Como se expuso anteriormente al referirnos a la discrecionalidad, las consecuencias de ese contraste entre la misma y los conceptos jurídicos indeterminados son capitales. *“Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación,*

valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite”<sup>162</sup>. Esta *valoración* parte de una situación de hecho determinada, la que la prueba le ofrece, pero su estimación jurídica la hace desde el concepto legal y es, por tanto, una aplicación de la ley. En cambio, el juez no puede fiscalizar la entraña de la decisión discrecional, puesto que, sea ésta del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa (y con respeto de los demás límites), es necesariamente justa (como lo sería igualmente la solución contraria).

De este modo se comprueba de inmediato que una buena parte de los supuestos que tradicionalmente han sido tenidos por atribuciones de potestad discrecional por las leyes no son sino el enunciado de simples conceptos jurídicos indeterminados. Ideas como *urgencia, orden público, justo precio, calamidad pública, medidas adecuadas o proporcionales, incluso necesidad pública, utilidad pública y hasta interés público*, no permiten en su aplicación una pluralidad de soluciones justas, sino una solución en cada caso<sup>163</sup>.

Los conceptos jurídicos indeterminados y la discrecionalidad administrativa tienen un punto en común<sup>164</sup>... pero *la diferencia estriba en que la discrecionalidad es el resultado de regular de una cierta forma la conducta* (lo

---

<sup>162</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva, de las catorce horas treinta y dos minutos del siete de octubre de dos mil ocho. REF. 64-2006.

<sup>163</sup> Consejo General del Poder Judicial. Cuadernos de Derecho Judicial. “*Eficacia, Discrecionalidad y Control Judicial en el Ámbito Administrativo*”. Tomo XXXII. Imprime Lerko Print S.A. Madrid, España. Octubre 1994. Pág. 105-106.

<sup>164</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las catorce horas veinticinco minutos del veintiocho de mayo de dos mil ocho. Ref.93-2005, la cual establece que: “Los conceptos jurídicos indeterminados y la potestad discrecional constituyen el ejercicio de una habilitación legal, y por ende se encuentran sujetos al principio de legalidad, Véase también, en el mismo sentido Sentencia Definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo de las catorce horas del treinta de mayo de dos mil cinco. REF. 152-G-2003.

que se opone a discrecionalidad es conducta reglada) y los conceptos jurídicos indeterminados un elemento -un rasgo- de un cierto tipo de normas (que, obviamente, se oponen a los conceptos jurídicos determinados, esto es, *carentes de vaguedad*)”. Cabe por ello decir que el juez (en los casos difíciles) ejercita una discrecionalidad débil, en cuanto su decisión no está completamente predeterminada por las reglas... Frente a este tipo de discrecionalidad, la administrativa sería una discrecionalidad fuerte, en cuanto que la conducta en cuestión está expresamente no determinada...”

Siguiendo a GARCIA DE ENTERRIA Y RAMON FERNANDEZ, podemos afirmar que *la diferencia* entre el concepto jurídico indeterminado y la potestad discrecional, *radica en que para el primero, una vez precisado su significado al caso particular, existe una sola solución justa; por el contrario, el ejercicio de la potestad discrecional permite alternativas de soluciones justas o en otros términos, optar entre alternativas que son igualmente justas desde la perspectivas del Derecho*<sup>165</sup>.

En este orden de ideas, podemos colegir que la aplicación de *los conceptos de carácter indeterminado se convierte en una potestad de carácter reglado, así lo sostiene la sala de la contencioso administrativo de la CSJ* <sup>166</sup> *para la*

---

<sup>165</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. “Curso de derecho Administrativo”... op. cit. Pág. 443

<sup>166</sup> SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia del día diecisiete de enero de mil novecientos noventa y siete. Ref. 29-H-95. Sentencia del día veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 76-A-95. Sentencia del día veintidós de junio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 80-R-96. En donde se menciona que “...tanto los conceptos jurídicos indeterminados como la potestad discrecional constituyen el ejercicio de una habilitación legal, y por ende se encuentran sujetos- con mayor o menor amplitud- al principio de legalidad; sin embargo, existen sustanciales diferencias entre ambos, en el sentido que en ejercicio de una potestad discrecional la Administración puede optar por diversas soluciones justas, y en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, como se ha señalado, sólo una única solución será la justa, por lo cual no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad, sino un proceso de juicio o estimación, *siendo en síntesis un proceso reglado*”.

*administración*, que da lugar a una solución, para lo cual es necesario que de forma previa se establezca la precisión correcta de su significado.

“Por su referencia a la realidad, como se ha mencionado, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, en cambio con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto”<sup>167</sup>.

La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos ya que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución<sup>168</sup>.

Resulta así que al aplicar la calificación de los conceptos jurídicos indeterminados en una circunstancia concreta, existe una única posibilidad, y es que el concepto se adecuó o no a ésta, es decir, hay una unidad de

---

<sup>167</sup> GARCIA de ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomas. “*Curso de Derecho Administrativo*”. Op. Cit. Pág. 443 y ss. Véase. También sentencia de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de las catorce horas veintiún minutos del veinte de julio de dos mil nueve. REF. 143-2006. Vid. También, Sentencia Definitiva de las ocho horas del día nueve de enero del año dos mil cuatro. REF. 123-G-2002.

<sup>168</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas de las ocho horas del día diecinueve de diciembre de dos mil uno. Ref. 99-P-2000. Sentencia Definitiva de las catorce horas veintiún minutos del diecisiete de julio de dos mil seis. Ref. 32-Z-2004. Sentencia Definitiva de las catorce horas veinticinco minutos del veintiocho de mayo de dos mil ocho. Ref. 93-2005. Sentencia Definitiva de las catorce horas del día veintidós de diciembre de dos mil cuatro. Ref. 106-H-2003.

solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las *potestades discrecionales*, pues lo que caracteriza a éstas es justamente la *pluralidad de soluciones* justas posibles como consecuencia de su ejercicio<sup>169</sup>.

Si por un lado se considera que los Conceptos Jurídicos, son una potestad reglada, por otro lado, se puede considerar que ello no es garantía, de una plena seguridad jurídica, ya que es aquí donde se pone de manifiesto la “Discrecionalidad Interpretativa”, interpretación que puede ser extensiva, ante un supuesto de hecho, por ejemplo en una infracción disciplinaria, ya que si bien, al momento de hacer un juicio de subsunción, no constituye un acto discrecional, ya que la única solución justa será, que la conducta es subsumible en el supuesto de hecho de la norma o no lo es, pero es en este supuesto en el que se puede hacer una interpretación discrecional del concepto jurídico indeterminado, haciéndola extensiva( la interpretación), vulnerándose de esta forma el principio de legalidad, en su contenido de Lex Certa, ya que al no estar precisado el contenido del concepto con que está redactada la infracción, por ej. (Moral pública, orden público, fuerza excesiva), se puede incluir conductas que normalmente no son subsumible, pero que ante las valoraciones subjetivas del intérprete si están incluidas, ya que esta nociones jurídicas imprecisas, tiene una gran carga de contenido valorativo.

Es así que ante algunas infracciones disciplinarias, que están redactadas con este tipo de nociones imprecisas, en la ley disciplinaria policial, potencialmente se puede ver vulnerado el principio de legalidad y como

---

<sup>169</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “*Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004*”. Op.cit. Pág. 144-145.

lógica consecuencia algunos derechos de los miembros de la corporación policial, es por ello que en el siguiente capítulo de esta trabajo de investigación se examinarán algunas infracciones contenidas en la Ley Disciplinaria Policial, que están redactadas con los ya tantas veces aludidos conceptos jurídicos indeterminados.

Lo propio de este tipo de conceptos es que, no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación. Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse

### **2.3.5. Clasificación de los Conceptos Jurídicos Indeterminados.**

Como señala GARCIA DE ENTERRIA, por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados.

- 1- *Los conceptos Jurídicos Determinados* delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por ejemplo, la amplia de edad o el plazo para interponer un determinado recurso. Estos conceptos cuyo correcto entendimiento en el proceso de interpretación de la norma no plantea duda alguna, pues permiten precisar cabalmente un determinado sector de la realidad que le sirve de base<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “*Líneas y Criterios Jurisprudenciales. 2003-2004*”. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 1º Edición. San Salvador. El Salvador. 2006. Pág. 144.

2- *Los Conceptos Jurídicos Indeterminados* la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. Es decir que cuya definición normativa es necesariamente imprecisa, y en los cuales su alcance y significación específicos, se *obtiene con base a un ejercicio intelectual valorativo en el ámbito de la interpretación*. En este sentido su concreción constituye un problema de interpretación y aplicación del Derecho al caso, revisable ante la jurisdicción contenciosa-administrativa<sup>171</sup>.

La ley a estos efectos utiliza conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de funciones) o de valor (buena fe, justo precio) porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa.

Resulta así que los conceptos jurídicos indeterminados, al operar su calificación en una circunstancia concreta, nos encontramos ante una única posibilidad, y es que se da o no se da el concepto, como se expresa el citado autor, en esta ocasión en su obra "La Lucha contra las Inmunidades del Poder": "hay una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, pues lo que caracteriza a éstas es justamente la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio".

En consecuencia, tanto los conceptos jurídicos indeterminados como la potestad discrecional constituyen el ejercicio de una habilitación legal, *y por ende se encuentran sujetos*- con mayor o menor amplitud- *al principio de legalidad*; sin embargo, existen sustanciales diferencias entre ambos, en el

---

<sup>171</sup> *Ibidem.*

sentido que en ejercicio de una potestad discrecional la Administración puede optar por diversas soluciones justas, y en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, sólo una única solución será la justa, por lo cual no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad, *sino un proceso de juicio o estimación, siendo en síntesis un proceso reglado.*

Con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.

Circunstancias como “razones de lugar”, “gravedad” y “urgencia” encajan en la categoría de conceptos jurídicos indeterminados, por tratarse de situaciones que por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa, pero que, presentadas en los casos concretos, deben ser analizadas al margen de la discrecionalidad para establecer su concurrencia.

Asimismo, hay que reconocer que la fórmula del *concepto jurídico indeterminado ofrece ventajas y desventajas.*

En lo que atañe al *aspecto positivo* se debe rescatar el hecho de que ofrece la posibilidad de adaptar el problema en cuestión al caso específico que se pretende resolver, contexto que no impone al encargado de aplicar la norma a actuar bajo parámetros determinados, sino que posee un campo de acción flexible que le permite valorar de acuerdo a las circunstancias,

En contrapartida, el *aspecto negativo* radica en la sujeción de la determinación a criterio del intérprete, lo que induce a que la solución se



realice desde una perspectiva personal, extremo que se traduce en la existencia de inseguridad jurídica.

## **2.6. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ÁMBITO SANCIONADOR.**

### *a) El concepto de legalidad.*

El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa, que preferible pero no necesariamente ha de ser de carácter general. Se trata, desde luego, del sometimiento en primer lugar a la Constitución y a la Ley del Poder Legislativo, pero también al resto del ordenamiento jurídico, por ejemplo a las normas reglamentarias emanadas de la propia administración, lo que ha sido dado en llamar el .bloque de la legalidad o principio de juridicidad de la administración.

El principio de legalidad en el ámbito sancionador es un principio inherente al Estado de Derecho que la Constitución anuncia en su título II (artículo 15) y lo recuerda como límite de las funciones de los poderes públicos (artículo 86).

El contenido del principio de legalidad en el ámbito sancionador, que se expresa en las exigencias de *Ley Certa, Praevia, Scripta Et Stricta*, comporta, en primer lugar, un mandato frente al legislador, pues obliga a que las leyes sancionadoras garanticen la seguridad jurídica, es decir, que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

Pero además, en segundo lugar, implica una fuente limitadora de los poderes de quienes practican el poder punitivo del Estado, pues las exigencias de

previsión y certeza de la norma privan al operador jurídico de cualquier veleidad creativa, analógica o simplemente desviadora de la ley.

Con ello se pretende que la autoridad administrativa sancionadora actúe como mera ejecutora de la ley situada fuera de ella sin que esto deba significar el desconocimiento de un margen de discrecionalidad; además, connatural al ejercicio del derecho punitivo. Especialmente cuando se reconoce que es imposible que la ley pueda agotar todos los detalles del derecho sancionador. Por tanto, en esta línea de interpretación, tampoco se puede desconocer la legitimidad de los conceptos jurídicos indeterminados en la configuración de las acciones u omisiones punibles.

Las exigencias dimanantes del principio de legalidad pueden ser compatibles con el empleo de cláusulas normativas necesarias de complementación por la Administración, si bien para que pueda entenderse respetado el principio de legalidad, en tales casos, es necesario que la complementación exista realmente. Se advierte, no obstante, que la compatibilidad de los conceptos jurídicos indeterminados o cláusulas abiertas con las exigencias del principio de legalidad —y tipicidad, según se analiza más adelante— no significa que el legislador deba recurrir indiscriminadamente a estos conceptos de modo que sea la autoridad administrativa la que en la mayoría de los casos complete el vacío propiciado por la norma en lo relativo a los elementos o características objetivas que legitimen la aplicación de tales preceptos.

En tal sentido, la utilización de estas fórmulas es constitucionalmente aceptable cuando exista una fuerte necesidad de tutela desde la perspectiva constitucional y no sea posible otorgarla adecuadamente en términos más precisos. Para que un concepto jurídico indeterminado pueda ser aplicado hace falta, indefectiblemente, que cuando menos resulten previsibles los

cánones objetivos que hagan previsible la aplicación de un concepto de esta naturaleza<sup>172</sup>. De lo contrario, la aplicación por parte de la Administración de los tipos administrativos en los que se contengan conceptos absolutamente indeterminables, serían contrarios al principio de legalidad.

*b) Principio de Tipicidad de las Infracciones Administrativas.*

El principio de tipicidad (*Lex Certa*), vertiente material del principio de legalidad, impone el mandato de *plasmarse explícitamente* en la norma los actos u omisiones constitutivos de un ilícito administrativo y de sus consecuencias represivas.

La tipificación sólo es suficiente cuando, en definitiva, responde a las exigencias de la seguridad jurídica, ya que no en la certeza absoluta, en la predicación razonable de los elementos o características definidoras del acto u omisión acreedor de una sanción.

Esto debe ser así, puesto que para que el principio de tipicidad sea colmado no basta con que la ley aluda simplemente a la infracción, ya que *el tipo ha de resultar suficiente*, es decir, que ha de contener una descripción de sus elementos esenciales.

El quebrantamiento al principio de tipicidad puede tener lugar por diversas circunstancias. Puede ocurrir, en primer lugar, que el comportamiento del sujeto pasivo del procedimiento se asemeje en mayor o menor medida a un tipo punitivo preestablecido, mas no se identifique claramente con él, supuesto en el cual la sanción se hace improcedente. En segundo lugar, e igual consecuencia amerita, cuando la norma tipificadora del comportamiento

---

<sup>172</sup> SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Sentencia definitiva de amparo de las trece horas del día nueve de diciembre de dos mil nueve. REF. 18-2004

infractor exista, pero como consecuencia de la falta de agotamiento de los plazos de *vacatio legis*, la misma aún no haya entrado en vigor en el momento de consumarse el ilícito. En tercer lugar, la falta de tipificación de una determinada acción u omisión desemboca igualmente en la imposibilidad sancionadora.

Los supuestos mencionados no son los únicos en los que puede resultar afectado el principio de tipicidad. Particular importancia tienen, y también han de reputarse vulneradoras del principio de tipicidad, todas las infracciones administrativas que no reúnan los criterios mínimos exigibles para proporcionar a la autoridad pública actuante la información suficiente de cara a una calificación jurídica del comportamiento infractor; e *igual consecuencia han de producir las tipificaciones imprecisas y ambiguas, con fórmulas abiertas, cláusulas de extensión analógica o conceptos jurídicos indeterminados, siempre que no sea previsible su determinación.*

Bajo esa orientación, debe entenderse que el principio de tipicidad al que se suma el de legalidad, presupuestos para el ejercicio del derecho punitivo del Estado, y, en consecuencia, *de la actividad sancionadora que ejerce la Administración*, requiere no sólo que el acto u omisión castigados se hallen claramente definidos como infracción en el ordenamiento jurídico, sino también *la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales determinantes* de la ilicitud y de la imputabilidad.

Esta es la doctrina recogida por la Sala de lo Constitucional de la CSJ, donde se establece que “Es muy importante que en la *determinación prescriptiva de conductas punibles*, no se utilicen conceptos *oscuros e inciertos*, que puedan inducir a la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a qué atenerse, lo que reclama al legislador que las leyes penales sean

precisas y claras. Por tanto, el principio de legalidad incorpora una garantía de orden material que supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante procesos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. Por tanto, no pueden considerarse conformes al art. 15 Cn., los tipos formulados en forma tan abierta que su aplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria de los jueces y tribunales<sup>173</sup>.

No obstante, como el principio de legalidad, *tampoco el principio de tipicidad permite hacer una negación radical a los conceptos jurídicos indeterminados en la regulación sancionadora administrativa*. Ni que decirse tiene que lo deseable es que la norma realice su tarea tipificadora de manera precisa, y por tanto segura, de tal suerte que el tipo quede suficientemente descrito en una norma, con apenas espacio para la discrecionalidad de la autoridad; pero no menos claro es lo difícil que se cumpla por completo este requisito.

Pero la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados sólo resulta legítima cuando éstos sean determinables conforme a pautas objetivas, repetibles y técnico-jurídicas, y no en virtud de valoraciones subjetivas del juez o de la autoridad administrativa competente. En cualquier caso, la atenuación de esa rigurosidad no debe inducir a pensar que basta una formulación genérica de la infracción administrativa para satisfacer los requerimientos del principio de tipicidad.

Una vez que se reconoce un espacio en el que la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados es compatible con los principios de legalidad y de

---

<sup>173</sup> .SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro, en el proceso de inconstitucionalidad referencia 52-2003/56-2003/57-2003.

tipicidad, debe hacerse hincapié en que, de cara a garantizar la seguridad jurídica del administrado, la responsabilidad de legitimar la aplicación de una norma abierta se traslada a la autoridad administrativa que así conviene en aplicarla. De ello se deduce con facilidad que la violación al principio de tipicidad puede ser cometida no sólo por el legislador al formular los tipos sancionadores, sino también por los operadores jurídicos cuando al aplicar una norma de esta naturaleza lo hace sin cumplir con las garantías exigidas.

*El peligro provocado por la amplitud y vaguedad de las normas abiertas, que muchas veces dejan en la más absoluta indefensión e inseguridad a los administrados, debe ser subsanado mediante la labor de complementariedad de la autoridad competente. A ésta le corresponde, basada en criterios objetivos, repetibles o técnico-jurídicos, fijar las características o parámetros que definan en abstracto las acciones u omisiones sancionables, así lo ha sostenido la Sala de lo Contencioso administrativo*<sup>174</sup>. Pues sólo una vez que se ha cumplido con este requisito, por lo demás indispensable, es posible pasar a examinar la conducta mostrada por el agente a quien se le imputa un ilícito administrativo.

No se trata, por otra parte, de un deber que ha de ser cumplido en la máxima intimidad del juzgador, requiere, por el contrario, la exteriorización del cómo y a partir de qué puntos referenciales se ha aplicado un concepto de esa naturaleza. La única forma de dejar constancia de que se ha cumplido con tal requisito es hacer expresas las razones que determinan la antijurídica material del comportamiento, su tipicidad y cognoscibilidad; de modo que para el ciudadano sea previsible cuándo su conducta puede ser considerada infracción y, sobre todo, la entidad de la sanción hipotética.

---

<sup>174</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva de las nueve horas del día veintiuno de octubre de dos mil nueve. REF. 281-C-2002.

Quiere decir, entonces, que *el principio de tipicidad, y por ende el de legalidad, cánones fundamentales para preservar la seguridad jurídica, pueden resultar violentados por parte del legislador cuando éste decide utilizar conceptos absolutamente indeterminados en la creación del derecho sancionador, esto es, cuando no sean determinables.* Pero también pueden ser perturbados *cuando son aplicados por la autoridad administrativa,* pues a ésta corresponde el deber de concretizar los criterios utilizados para su aplicación. Claro está, que cuando ni siquiera sea previsible determinar las características de un concepto jurídico indeterminado, lo que corresponde sería declarar la inaplicabilidad de la norma con tal contenido.

De lo expuesto en este capítulo se impone la exigencia material de predeterminación de las conductas y sanciones correspondientes, exigencias que afecta la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y la correlación entre unas y otras.

En el tema del Derecho Disciplinario el Derecho Sancionado de la Administración se concreta en la facultad que se les atribuye a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios. La finalidad del derecho disciplinario es la de salvaguardar la obediencia, disciplina, la rectitud y eficiencia de los servidores públicos.

Las sanciones disciplinarias deben ser entendidas en el sentido que son impuestas a los administrados sometidos a una especial razón de poder.

La doctrina sostiene que la peculiaridad de estas sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la administración, deriva de actuar en su propio ámbito domestico, tutelando su organización y funcionamiento.

Los conceptos jurídicos indeterminados constituyen un problema de interpretación del derecho al caso en concreto revisable ante la jurisdicción contencioso administrativo. La teoría de los conceptos jurídicos indeterminados no dependen de una voluntad discrecional sino de una interpretación de la ley, pero no una elección entre alternativas igualmente justas. Estos conceptos son considerados como discrecionalidad técnica. Son conceptos de valor o de la experiencia utilizados por las leyes en virtud de los cuales esos se refieren aun esfera de la realidad jurídica cuyos límites no parecen bien precisados. Estos conceptos son una potestad reglada.

Al hablar de discrecionalidad damos a entender la posibilidad de elección. Hablamos de una discrecionalidad interpretativa y otra estratégica la primera representada por los tan conocidos conceptos jurídicos indeterminados. Lo propio de las potestades discrecionalidad, es justamente la pluralidad de soluciones. En consecuencia tanto los conceptos jurídicos indeterminados como la discrecionalidad constituyen el ejercicio de una potestad legal y por ende se encuentran sujetas con mayor o menor medida al principio de Legalidad.

Una vez habiendo expuesto en qué consisten los concepto jurídicos indeterminados y su diferencia con otra categoría a fin, como lo es la discrecionalidad, desarrollaremos a continuación el último capítulo de esta tesis, en el cual abordaremos algunas infracciones de la ley Disciplinaria Policial, y en las cuales analizaremos, los conceptos jurídicos indeterminados con que se encuentran redactadas algunas de ellas.



**CAPITULO III.**  
**LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS, EN LOS TIPOS DE**  
**INFRACCIONES DE LA LEY DISCIPLINARIA POLICIAL.**  
**(ARTÍCULO 8 N° 22 Y ARTÍCULO 9 N° 13)**

**SUMARIO:** 3.1.Exordio. 3.2consideraciones Básicas De Las Infracciones Administrativas En Materia Policial. 3.2.1. Elementos De Las Infracciones Policiales.3.3. Clasificación De Las Infracciones Administrativas En Materia Policial. 3.3.1. Faltas Leves 3.3.2. Faltas Graves 3.3.3. Faltas Muy Graves.3.4. Conceptos Jurídicos Indeterminados Contenidos En Las Infracciones De La Ley Disciplinaria Policial. 3.4.1. Análisis De Los Conceptos Jurídicos Indeterminados Contenidos En La Infracción Del Art.8 N°22 L.D.P.3.4.1.1 Alteración Grave.3.4.1.2. Orden Público. 3.4.1.3. Situación De Emergencia O Catástrofe. A.) Situación De Emergencia. B) Catástrofe. Características. A) Discontinuidad. B) Divergencia. C) Histéresis 3.4.2 Análisis De Los Conceptos Jurídicos Indeterminados Contenidos En La Infracción Del Art. 9 N° 13 L.D.P.3.4.2.1. Exceso En El Uso O Manejo.(De Las Armas O De La Fuerza) 3.4.2.2. La Integridad Personal. A) Integridad Física. B) Integridad Moral.3.5. Análisis De Constitucionalidad De Los Conceptos Jurídicos Indeterminados. 3.6 Conclusión Del Capitulo.

**3.1. EXORDIO.**

En el presente capítulo pretendemos hacer un análisis a profundidad del contenido de las infracciones administrativas en materia policial, y de los Conceptos jurídicos indeterminados contenidos en las infracciones disciplinarias graves y muy graves de los Artículos 8 n° 22 y Art. 9 n° 13 respectivamente, de la Ley Disciplinaria Policial en particular, pero antes vamos a iniciar haciendo referencia a nociones generales de las infracciones administrativas policiales y las respectivas sanciones en particular, para luego hacer el análisis en mención.

### **3.2 CONSIDERACIONES BASICAS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA POLICIAL.**

En general, infracción es toda transgresión o incumplimiento de una ley, que debe ser sancionada, sin embargo por principio de seguridad jurídica, que es una de las bases fundamentales del derecho penal, es necesario que la conducta cuya realización tiene consecuencia la infracción este previamente descrita en la ley y declarada ilegal, y tenga prevista una sanción para el caso de su realización, el ilustre tratadista RODRIGUEZ LOBATO<sup>175</sup> entonces precisando mejor el concepto colige que la infracción es todo hecho u omisión declarado ilegal y sancionado por una ley.

Las infracciones Administrativas policiales son aquellas acciones u omisiones de los miembros de la corporación policial contrarias a normas legales y reglamentarias, tipificadas y sancionadas de conformidad a la Ley Disciplinaria Policial<sup>176</sup>.

De esta definición cabe destacar tres notas:

- 1) Se refiere a una responsabilidad exclusiva de los miembros de la Corporación Policial;
- 2) Comprende solo conductas que estén tipificadas; y
- 3) Se refiere solo a la materia sancionatoria en materia policial.

Las acciones u omisiones que infrinjan lo previsto en la Ley Disciplinaria Policial generará responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio

---

<sup>175</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal", Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México. 1983, Pág. 164.

<sup>176</sup> Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial. "Eficacia, Discrecionalidad y Control Judicial en el Ámbito Administrativo". Tomo XXXII. Imprime Lerko Print S.A. Madrid, España. Octubre 1994. Pág. 238.

de la exigible vía penal, civil o de otro orden en que pueden incurrir los responsables<sup>177</sup>.

Caracteres de las Infracciones Administraciones Policiales.

La configuración de los tipos en esta materia se *caracteriza por las siguientes* notas:

- 1) Utilización de cláusulas generales referidas al bien jurídico tutelado por la Ley Disciplinaria Policial, este entendido en ambos sentidos tanto interno como externo; es decir el primero en atención a los *deberes y derechos del encausado* y el segundo en relación a la *Seguridad Publica*.
- 2) Constituyen el incumplimiento de deberes normativos establecidos en normas legales y reglamentarias.
- 3) La gravedad de la infracción se hace depender, en muchos casos, de la inmediatez del peligro para el bien jurídico protegido, esto es la calificación de una infracción como grave o muy grave de una misma vulneración puede variar, según las circunstancias, de que suponga o no una inminencia en el riesgo.

### **3.2.1. Elementos de Las Infracciones Policiales.**

La causa de la sanción es la infracción y los elementos esenciales de esta son:

1. *Una acción u omisión*: el comportamiento positivo u omisivo del administrado vulnera un mandato o prohibición contenido en la norma administrativa, (principio de legalidad)<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> BENSUSAN MARTIN, María del Pilar, "Las Vías Pecuarías", Ediciones Jurídicas y Sociales. 1º Edición. España. año 2003. Pág. 197.

2. *La sanción:* para que el comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción.
3. *La tipicidad:* el comportamiento del infractor, si como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión (LEX CERTA) en una norma con rango de ley<sup>179</sup>.
4. *La culpabilidad:* en todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida solo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa<sup>180</sup>.

Las penas de policía tienen un *carácter en principio disciplinario, y desde luego represivo*, en la actual Ley Disciplinaria Policial están reconocidas las penas administrativas como: amonestación verbal o escrita, suspensiones, arrestos, degradaciones y destitución del cargo Art. 10 al 12 L.D.P<sup>181</sup>.

Conocemos ya la importancia de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública Art. 14 Cn., por cuyo cauce se controla el respeto de las normas imperativas dispuestas por el ordenamiento jurídico en la mayor parte de los ámbitos de actividad social. En medio de esa potestad se ejercita el poder de castigar aquellas conductas que, de forma más relevantes

---

<sup>178</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas. de las catorce horas del día veinticinco de Noviembre del dos mil tres. Referencia 63-V-2000

<sup>179</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva. de las quince horas con diez minutos del día treinta de Abril dos mil dos. Referencia 72-D-2001

<sup>180</sup> SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencias Definitivas. Amparos., de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del día treinta de Enero del dos mil cuatro. Referencia 78-2003

<sup>181</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas. de las catorce horas con quince minutos del día nueve de Febrero dos mil cuatro. Referencia. 219-M-2001. Sentencia Definitiva de las ocho horas con siete minutos del día veintisiete de Junio de dos mil. Referencia 38-E-99,

transgreden el ordenamiento jurídico –pero excluyendo de las mismas a las sanciones penales, cuya imposición corresponde a los tribunales de Justicia-.

La manera de aplicar esa potestad es a través del procedimiento sancionador que posee la Administración Pública, este procedimiento es aquel que disciplina el ejercicio formal de la potestad sancionadora. Además, ha de significarse el hecho de que la actividad administrativa de cariz sancionador se ve afectada no solo por el respeto de una serie de específicas y singulares garantías procedimentales sino también por contar con unos principios propios relativos al ejercicio de esa potestad:

- 1. El Principio de Legalidad Formal:** que exige la *precisa descripción*, en una norma jurídica que tenga el rango de Ley Formal, de las infracciones y sanciones vigentes en un cierto ámbito de actividad social. *Tal principio se erige como una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y al mismo tiempo en la más importante de las columnas sobre las que se asienta el derecho administrativo.* Con base en el mismo, la Administración queda sometida al ordenamiento jurídico<sup>182</sup>.
- 2. El Principio de Tipicidad o de legalidad material:** según el cual, la conducta contraria a Derecho atribuida por la Administración Pública contra una persona (administrado), debe estar descrita con certeza y *exactitud en una norma jurídica (lex certa).* “*Esta es una exigencia de seguridad jurídica que persigue la existencia previa de una norma que establezca como infracción la conducta que se pretende castigar y que se establezca la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta. La finalidad de este principio es que los administrados sepan cuáles son los*

---

<sup>182</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas. de las catorce horas y treinta y un minutos del día veinticinco de febrero del dos mil ocho. Referencia 122-L-2004

*hechos sancionables y cuáles son sus consecuencias a efecto de evitarlos*<sup>183</sup>.

- 3. El Principio de Culpabilidad:** que reclama la existencia de una conducta culpable, atribuible al sujeto sancionado, en donde resulta exigible una prueba acabada de culpabilidad. *“Nuestro marco constitucional recoge principios y limitaciones aplicables a la potestad sancionatoria, destacándose el establecido en el artículo 12 de la Constitución de la República, tal principio garante de la presunción de inocencia, excluye la posibilidad de imponer penas o sanciones en base a criterios de responsabilidad objetiva, es decir, prescindiendo de la existencia de dolo y culpa, y si la infracción es imputable al sujeto”*<sup>184</sup>.
  
- 4. El Principio de Proporcionalidad:** trata de adecuar la sanción impuesta por la administración a la naturaleza, caracteres y gravedad de la conducta desarrollada.<sup>185</sup> *“Lo que implica que la decisión administrativa debe adoptarse con base en razones de peso que la justifiquen; midiendo las consecuencias negativas que ella pudiere generar en los derechos que la Constitución consagra”*<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas. de las catorce horas y treinta y un minutos del día veinticinco de febrero del dos mil ocho. Referencia 122-L-2004.

<sup>184</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas de las quince horas con cinco minutos de día veintisiete de febrero del dos mil siete. Referencia 95-E-2003

<sup>185</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. *“Manual de Justicia Administrativa”*. Impresos en Talleres Gráficos de Impresos Múltiples S.A. de C.V. San Salvador, El Salvador. Enero 2004. Pág. 110-111.

<sup>186</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas de las doce horas del día dieciséis de Noviembre de dos mil cuatro. Referencia 62-T-2003

El principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas es uno de los principios más destacados del Derecho Punitivo. En efecto, en el Derecho Administrativo la idea de proporcionalidad está muy arraigada en el campo de las técnicas de intervención, en materia de seguridad de policía, el de proporcionalidad es un principio elemental, con el rasgo de básico de la actuación policial. Ahora bien su aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador ha tropezado durante mucho tiempo con el obstáculo de la pretendida Discrecionalidad Administrativa en la elección de la sanción a imponer ante la comisión de una infracción determinada.

En la actualidad y prescindiendo del rango jurídico del principio de proporcionalidad, se colige que haya o no ejercicio de potestades discrecionales, rige plenamente en el Derecho Administrativo Sancionador. Realmente, puede decirse que los viejos mitos que se oponían al control jurisdiccional de la proporcionalidad de las sanciones administrativas han sido arrumbados, ya que ha pasado a convertirse de forma indudable en elemento integrante del acervo principal del Derecho Administrativo Sancionador<sup>187</sup>.

Una infracción administrativa es una contravención. *La naturaleza jurídica de la contravención es no delictual, es decir, la comisión de este tipo de infracciones no importa la comisión de un delito y la sanción no reviste el carácter de pena en sentido estricto.* Las contravenciones surgen de normas dictadas por organismos administrativos dentro de la esfera de su competencia (por ejemplo, ordenanzas municipales, resoluciones administrativas, entre otros).

---

<sup>187</sup> FERNANDEZ ENTRALGO, Jesús y PORTILLO CONSTRERAS, Guillermo. "Seguridad Ciudadana". Editorial Trotta. Federación de Juristas Progresistas. Valladolid, España. 1993. Pág. 145.

La facultad sancionadora de la Administración Pública constituye una facultad y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto que sin ella no sería posible que los órganos administrativos ejercieran sus atribuciones, pues carecerían de los medios coercitivos para que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos.

La potestad sancionadora de la Administración Pública tiene su apoyo en uno de los medios de la policía administrativa, como es la coacción, que puede consistir en castigar las conductas infractoras de las disposiciones legales respectivas, o bien, hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo. Esta policía tiene su fundamento en preceptos constitucionales Art. 159 Cn., que aluden a los reglamentos de policía y en aquellos en que se contempla la restricción de los derechos individuales, previstos en los ordenamientos resultando incuestionable la facultad sancionadora de la Administración Pública derivada de los mismos<sup>188</sup>.

Para esta potestad Sancionadora de la Administración es considerada como una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas en el derecho común, así como las conductas sancionables consignadas en el mismo. Para los fines de la Policía Nacional Civil, cada infracción será manejada de manera independiente aún cuando tenga un origen común. La infracción a la legislación (Ley Disciplinaria Policial) se crea tanto el Tribunal Disciplinario como el Tribunal de Apelaciones de dicha Institución, y al constituirse una acción en un delito el agentes policial está sujeto no solo a una sanción administrativa sino también a una sanción penal con prisión correccional por el incumplimiento de las obligaciones expresamente consignadas en la Ley Disciplinaria Policial y sus

---

<sup>188</sup> LÓPEZ AGÜERO, Victoriana. “*Sanciones Administrativas*”... op. cit. Pág. 282.



normas complementarias. Cada infracción tipificada en la ley se califica de forma unitaria como leve, grave o muy grave, la legislación policial retoma esta clasificación en sus Arts.6, 7, 8 y 9 Ley Disciplinaria Policial.

*La exigencia de la tipicidad de la conducta ilícita en materia sancionatoria, es una consecuencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en nuestra Constitución. Implica esta exigencia que para la imposición de toda sanción se requiere una norma en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción (lex certa), con todos sus elementos configurativos; subjetivos y objetivos<sup>189</sup>. Y es precisamente en este punto en donde toma mayor relevancia nuestra investigación, pues esa claridad y precisión se encuentra ausente en las infracciones con nociones indeterminadas, que se caracterizan al contrario por su vaguedad y ambigüedad y de alguna manera se vulnera el principio de legalidad garantía fundamental de un estado de derecho.*

### **3.2.2. Clasificación de las Infracciones Administrativas en materia policial.**

Las infracciones policiales se clasifican doctrinariamente atendiendo a diversos criterios, entre ellos se distinguen los incumplimientos, según que se refiera a obligaciones: formales, normativas de origen legal o convencional, o exclusivamente convencionales<sup>190</sup>. Pero no todas las infracciones tienen las mismas características, de ahí que, en función de estas características se hayan elaborado diversas clasificaciones que es pertinente conocer, ya que

---

<sup>189</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. *“Ensayos para la Capacitación Penal”*. Impresos Múltiples. 2003. Pág. 142-155.

<sup>190</sup> A.A.V.V. Consejo General del Poder Judicial Cuadernos de Derecho Judicial. *“Eficacia, Discrecionalidad y Control Judicial en el Ámbito Administrativo”*... op. cit. Pág. 239.

por lo regular, del tipo de infracción depende la sanción, la doctrina<sup>191</sup> las clasifica en:

- 1) Delitos y faltas,
- 2) instantáneas y continuas,
- 3) simples y complejas, 4) leves, graves y muy graves<sup>192</sup>.

### **3.3.1. Faltas leves**

Este tipo de infracciones son aquellas en que por negligencia o descuido del miembro policial se transgrede la ley.

Son conductas constitutivas de faltas leves<sup>193</sup>, las contenidas en el artículo 8 de la Ley Disciplinaria Policial.

### **3.3.2. Faltas graves**

Este tipo de infracciones son aquellas que se cometen conscientemente por el miembro policial, con pleno conocimiento y con la intención de transgredir la ley o son *simplemente producto del descuido o negligencia* del mismo.

Son conductas constitutivas de faltas graves<sup>194</sup>, las establecidas en el artículo 8 de la aludida ley, y en el cual se encuentra la del numeral 22) No presentarse a su unidad o dependencia policial más cercana en forma inmediata, cuando ocurran alteraciones graves del orden público o situaciones de emergencia o catástrofe. La cual es una de las faltas a analizar, por los conceptos jurídicos que contiene.

---

<sup>191</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl." *Derecho Fiscal*"... op. cit. Pág. 164.

<sup>192</sup> Esta clasificación tripartita es la que recoge la Ley Disciplinaria Policial.

<sup>193</sup> Artículo 7 de la Ley Disciplinaria Policial, Decreto Legislativo N°. 518, D. Oficial 144 Tomo 332 Publicación D.O: 20/12/1997.

<sup>194</sup> Artículo 8 de la Ley Disciplinaria Policial, Decreto Legislativo N°. 518, D. Oficial 10 Tomo 378 Publicación DO: 16/01/2008

### **3.3.3. Faltas muy graves.**

Son conductas constitutivas de faltas muy graves<sup>195</sup>, las establecidas en el artículo 9 de L.D.P. Entre las cuales se encuentra la segunda falta a analizar en este trabajo de tesis, por contener algunos conceptos indeterminados, la cual es la numero 13) Usar armas en actos del servicio o fuera de él con infracción de las normas que regulan su empleo, así como el descuido, imprudencia o exceso en el uso o manejo de las mismas, de la fuerza o de cualquier otro medio, causando daño a la integridad física o moral de las personas;

En relación con estas infracciones formales debe tenerse en cuenta que si se acompañan de incumplimiento sustancial pueden concurrir las sanciones conjuntas previstas para todos los supuestos.

Refiriéndonos ya a los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la L.D.P., que es el objeto principal de esta investigación, tenemos: **Art. 8 numeral 22:** *Alteraciones Graves, Orden Publico, Situación de Emergencia o Catástrofe.* **Art. 9 numeral 13,** *a analizar son las siguientes: Exceso en el Uso o Manejo (de las armas), Integridad Física, Integridad Moral (de las Personas).*

### **3.4. CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS CONTENIDOS EN LAS INFRACCIONES DE LA LEY DISCIPLINARIA POLICIAL.**

Los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en las infracciones de la L.D.P., se convertirán en el eje principal de este capítulo y es por ello que los analizaremos a la luz del Principio Constitucional de Legalidad, haciendo un

---

<sup>195</sup> *Ibídem.*

análisis crítico de la constitucionalidad o no de estas Categorías Jurídicas, Pasaremos a continuación a analizar cada uno de ellos, y de que manera se puede ver potencialmente vulnerados algunos derechos de los miembros de la corporación policial, al imputárseles una de estas faltas en cuya estructura se encuentran conceptos jurídicos indeterminados y a la misma vez, se tocan aspectos como ya se dijo referidos al principio de legalidad sancionador, como su consecuente exigencia de tipicidad.

### **3.4.1. Análisis De Los Conceptos Jurídicos Indeterminados contenidos en la Infracción del Art.8 N°22 L.D.P.**

El artículo 8 de la Ley Disciplinaria Policial contempla algunos supuestos de actuación de los Agentes Policiales, bajo determinadas circunstancias y circunscribiendo sus modos de actuación bajo conceptos Jurídicos Indeterminados, tal y como se abordan a continuación.

#### **3.4.1.1 Alteración Grave.**

El Concepto Jurídico, Alteración grave en su sentido más general, debe ser entendido bajo los siguientes supuestos:

- c) Cambio en las características, la esencia o la forma de una cosa.
- d) Perturbación o trastorno del estado normal de una cosa.
- e) Altercado o perturbación del orden público: *la presencia de la policía evitó alteraciones en las calles*<sup>196</sup>.

Atendiendo a las características antes expuestas vamos a entender Alteración grave del orden publico como la interrupción del las condiciones normales del funcionamiento de una sociedad, instituciones y cosas, de

---

<sup>196</sup> Diccionario Manual de la Lengua Española. Edición virtual. Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

acuerdo con los principios, valores del sistema de gobierno adoptado, trastornando de una forma totalmente distinta, de lo que es, el estado de cosas de una sociedad en un lugar y época determinada. De esta definición colegimos que una alteración al orden público, es una expresión ambigua pues, la apreciación al orden público es relativo, y los hechos pueden ser interpretados discrecionalmente para subsumir una conducta al supuesto de hecho. Aunado a ello que la expresión “grave”, también es relativo, pues lo que es grave para un sujeto “A”, no lo puede ser para un sujeto “B”.

En estos supuestos habrá que considerar siempre lo que se pueda entender por normalidad. Debiendo interpretar, las conductas que se subsumen en un supuesto de hecho de una forma restrictiva, más aún cuando ese supuesto de hecho contiene una indeterminación conceptual.

Una vez dilucidado que una alteración grave, veamos en que consiste el orden público, Concepto Jurídico Indeterminado no tan fácil de precisar.

#### **3.4.1.2. Orden Público.**

A efecto de definir precisamente el concepto Jurídico de “Orden Público”. Tomaremos simplemente algunas referencias<sup>197</sup>.

El orden público es un concepto, como manifiesta BARTOLOMÉ<sup>198</sup> gestado entre lo político y lo jurídico. El concepto de “orden público” en la actualidad nada tiene que ver con el concepto tan profusamente aplicado durante el franquismo; en la actualidad no es un concepto que pueda aducirse

---

<sup>197</sup>CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “Sobre los Conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública”. en RVAP, núm. 27, España. 1990. Págs. 9-25

<sup>198</sup> BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos de: “Los Límites de los Derechos y Libertades. Evolución Jurisprudencial del Límite del Orden Público en España (I)”, Ministerio de Justicia, Boletín número 1870. España. 2000, Págs. 13 y ss.

arbitrariamente por la Administración, sino que está sometido a unos límites, en primer lugar, constitucionales, tendentes a evitar precisamente tal arbitrariedad. Como bien dice el autor citado, a la hora de invocar el orden público es necesario tener presente, es decir la obligación de interpretar los derechos a la luz de las declaraciones de derechos internacionales.

Una buena aproximación al concepto de Orden Público lo tenemos en CARRO<sup>199</sup>, quien tras repasar la doctrina europea afirma: *“el orden público sólo puede ser un orden positivo, esto es, un orden establecido por el Derecho y no por una difusa conciencia social que no tenga traducción en las normas jurídicas. Así, sólo será constatable una perturbación del orden público si efectivamente ha existido violación de derechos, bienes jurídicos o libertades de los particulares o si se ha visto afectado el ejercicio de las competencias públicas reguladas en el Ordenamiento jurídico”*.

El orden público sólo podría operar como límite en el caso de derechos que supongan la presencia de varios sujetos o comporten la posibilidad de contacto con otros sujetos, lo cual puede jugar tanto con respecto al tipo de delitos como a la repercusión de éstos en la sociedad. Por otra parte, *“el orden público no puede ser un límite implícito en cualquier derecho fundamental, sino que cualquier posibilidad limitadora del mismo ha de venir expresamente prevista en el texto constitucional”*<sup>200</sup>.

PÉREZ CONEJO<sup>201</sup>, por su parte, refiriéndose a la concesión de la nacionalidad, pero con una argumentación que podría trasladarse a otros de

---

<sup>199</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *op. cit.*, p. 17.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> PÉREZ CONEJO, Lorenzo, *“Nacionalidad y Jurisdicción Contencioso-Administrativa: su Denegación por Motivos de Interés Nacional”*. en RVAP, núm. 44. España.1996. Pág. 178.

los aspectos aquí tratados, estima que *“la apreciación de los motivos de orden público o interés nacional dependerá de los principios sociales, políticos y económicos imperantes en nuestra comunidad en cada momento histórico, con lo que nos encontramos con un sistema de concesión de la nacionalidad en principio reglada, pero construido sobre Conceptos Jurídicos Indeterminados de tan impreciso y amplísimo ‘halo’ que convierten al control jurisdiccional al respecto en una tarea prácticamente ineficaz, cuando no imposible de hecho”*.

Luego de esta breve conceptualización cabe, aplicarlo a la disposición en análisis: Art. 8 numeral 22 orden público, situaciones de emergencia o catástrofe. Al intentar conceptualizar el orden público es necesario delimitar la materia objeto de estudio pues la aplicación del mismo puede realizarse a las diferentes ramas de nuestro derecho, de forma diferente, partiendo del derecho Constitucional, de las normas públicas o de su incidencia en el ámbito privado.

Dentro del mismo intento por citar una conceptualización de Orden Publico desde el punto de vista de las Normas Publicas, se puede definir como: *el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras”*. Esto nos reitera que el concepto de Orden Público ofrece especial importancia con respecto a las cuestiones de índole política y de Derecho Administrativo, pero también la ha adquirido, de un tiempo a esta parte, en materia de Derecho Social, por cuanto se ha

atribuido a sus normas la condición de afectar al orden público, por lo cual son irrenunciables<sup>202</sup>.

El Orden público se puede definir, en términos comunes, como *un conjunto de principios e instituciones que se consideran fundamentales en la organización social de un país y que inspiran su ordenamiento jurídico*. Sin embargo, en esta amplia definición caben toda clase de fenómenos jurídicos (los principios generales del derecho, la constitución política de cada Estado, la costumbre jurídica, el *ius cogens*, etc.).

En realidad, el *orden público* tiene para el mundo derecho múltiples manifestaciones, según sea el área jurídica en que se analice. En términos muy generales puede decirse que integra el *orden público* todo aquello que viene impuesto por la autoridad a las personas, y que actúa como límite a su libertad. De este modo, en Derecho privado, el orden público actúa como un límite a la autonomía de la voluntad en virtud del cual resultan nulos los actos o contratos cuyo contenido sea contrario a los intereses colectivos de una comunidad, manifestados en principios y reglas de Derecho. Según su contenido se habla de orden público económico, laboral, etc. *En cambio, en Derecho público, el orden público está representado por la tranquilidad y paz social que proviene del respeto generalizado al ordenamiento jurídico.*

La mantención de este *orden público* habilita a la Administración pública, a través de la ley, para imponer órdenes, prohibiciones y sanciones. Desde el punto de vista del Derecho administrativo, la noción de "*orden público*" constituye un "*título de intervención*". En un sentido similar, a causa de los procesos de expansión del derecho penal que se vive en algunos países

---

<sup>202</sup> OSORIO, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales". 1º Edición Electrónica. Realizada por Datascan. Guatemala, Centroamérica. Pág. 660.



iberoamericanos, el *orden público* es objeto de protección a través de sanciones en el ámbito del "*Derecho Penal*". De este modo, los "*atentados al orden público*", entendido como un determinado estado de cosas en los espacios públicos, puede incluso constituir delito y llevar aparejado el cumplimiento de una pena<sup>203</sup>.

Para PLANIOL<sup>204</sup>, el concepto de Orden Público se identifica con interés general o público o esencial de un país, contraponiéndolo al interés privado. Sin embargo el problema se identifica entonces en el "*interés público*" cuya concepción no es siempre jurídica y por tanto demasiado amplia para poder definir el orden público.

El orden público es *el núcleo, el aspecto central y más sólido y perdurable, del orden social*. Este es entendido como el conjunto de aquellas características y valores de la convivencia que una sociedad considera como "no negociables". Se lo considera sinónimo de convivencia *ordenada, segura, pacífica y equilibrada*.

Es objeto de una fuerte reglamentación legal, para su tutela preventiva, contextual, sucesiva o represiva. En el Derecho Constitucional se lo considera como el límite para el ejercicio de los derechos individuales y sociales. En el Derecho Privado, es el límite para la autonomía negociadora de las partes. En el Derecho Internacional Privado, es el límite para la aplicación del reenvío: la aplicación de la norma extranjera, que sería viable según otros criterios, no resulta aplicable si afecta el orden público del país de aplicación. El Derecho Internacional Público también considera la

---

<sup>203</sup> [www.Es.Wikipedia.org/wiki/Orden\\_publico](http://www.Es.Wikipedia.org/wiki/Orden_publico). Fecha de ingreso 30 de Octubre del 2010 a las 05:50 horas.

<sup>204</sup> PLANIOL, José. "*Derecho Civil*". 1º Edición. Tomo I. Buenos Aires, Argentina 1997. Pág. 290 – 294

existencia de un orden público internacional, formado por los principios constitucionales de la comunidad de naciones; es considerado el límite de la actividad contractual y de la práctica consuetudinaria interestatal.

El orden público es un concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública. Cuando la Administración persigue la seguridad se dedica a prevenir accidentes de todas clases, ya sean naturales (inundaciones, incendios, etc.) u ocasionados por el hombre (robos, accidentes de tráfico, etc.).

La idea de orden, como concreción del orden público, hace referencia al orden externo de la calle en cuanto condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etc., que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo.

Por consideraciones a la tranquilidad, se puede iniciar una campaña de silencio, regular los ruidos nocturnos, etc.

Finalmente, el Orden Público supone también el mantenimiento de un estado de sanidad pública, previniendo epidemias e intoxicaciones de todas clases.

La ruptura del orden público o puesta en peligro del mismo puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa. El concepto de orden público ejerce, además, una función importante como límite del ejercicio de los derechos, bien como límite normal (p. ej., del derecho de reunión y manifestación), bien como límite excepcional (suspensión de ciertos derechos en estados de excepción y sitio).

El orden público es un concepto jurídico indeterminado, pero no cabe hacer una interpretación extensiva del mismo que pudiera resultar contraria a los principios constitucionales.<sup>205</sup> Habiendo aclarado, este punto nos preguntamos, pueden verse afectados potencialmente los derechos de los miembros de la corporación policial, al atribuírsele una conducta como la establecida en el Art. 8 n° 22. No presentarse a su unidad o dependencia policial más cercana en forma inmediata, cuando ocurran alteraciones graves del orden público o situaciones de emergencia o catástrofe.

Siempre en el marco del Orden Público se tiene el concepto de *alteración grave del Orden público*, el cual contiene una gran carga valorativa, y que puede atentar contra el principio de legalidad sin no existen otros criterios objetivos para delimitarlo, ya que es una exigencia de esta descripción precisa, clara y concreta del supuesto de hecho (*lex certa*)<sup>206</sup>. Además no se le puede exigir a un policía, que conozca inevitablemente que es una alteración grave, pues la apreciación de la gravedad, es relativa, donde un miembro puede considerar una alteración grave otro miembro puede ver situación relativamente normal. Ahora imaginemos el supuesto en el que un miembro de la corporación policial no se presenta a su unidad o dependencia policial más cercana en forma inmediata, por no considerar que un hecho constituya una *alteración grave del Orden público*, mientras que el jefe de la dependencia policial si lo considera una *alteración grave del Orden público*, lo cual le genera el inicio de un procedimiento disciplinario, en este caso, el problema lo ha ocasionado el legislador que creo la norma al no establecer que vamos a entender por “*alteración grave del Orden público*”, dejándolo a

---

<sup>205</sup> [www.encyclopedia-juridica.biz14.com/.../orden-publico](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/.../orden-publico). visitada 08.11.2010. a las 14:30 horas.

<sup>206</sup> El principio de tipicidad (*lex certa*), vertiente material del principio de legalidad, impone el mandato de plasmar explícitamente en la norma los actos u omisiones constitutivos de un ilícito administrativo y de sus consecuencias represivas.

la libertad del interprete, aplicador de la norma que entenderemos por tal indeterminación conceptual.

Esto sin duda constituye una vulneración al principio de legalidad, ya que no esta el supuesto de hecho descritos en forma concreta, y lo cual puede vulnerar algún derecho de los miembros de la institución policial al momento de interpretar la norma, haciendo una interpretación extensiva de la norma, comprendiendo situaciones que nos constituyan realmente “*alteración grave del Orden público*”, en ese sentido, se entiende por alteración del orden público, el desorden material que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física de personas o a la integridad de bienes públicos o privados; es decir, cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

#### **3.4.1.3. Situación de Emergencia o Catástrofe.**

Refiere dos situaciones que aunque parecen similares, poseen diferencias específicas, siendo éstas la Emergencia y la Catástrofe, que deberán conocerse en detalle para identificar los casos o situaciones de emergencia y los casos o situaciones de catástrofe.

##### **A. Situación de emergencia.**

En correcto castellano, emergencia se define como la voz de ocurrencia o accidente, y el hecho de brotar o salir el agua, u otros hechos; sin embargo, por evidente anglicismo, se le atribuyen los sentidos de *urgencia, necesidad, alarma o excepción*. El término causa estragos en ciertos países americanos. Así, además de ser locuciones oficiales *estado de emergencia y ley de emergencia*, se habla de *medidas de emergencia* para referirse a las

disposiciones provisionales en casos apremiantes para el bien público o la seguridad general<sup>207</sup>.

Dicho término está relacionado con el surgimiento de un Estado de emergencia este se presenta en situaciones que se produce *cuando hechos graves, o que se suponen tales, quiebran la normalidad del país y ponen en peligro las Instituciones Constitucionales o las de facto*. Frente al estado de emergencia se han buscado múltiples remedios que, apoyándose en un estado de necesidad más o menos discutible, vienen a reforzar las facultades del Poder Ejecutivo a costa de los otros dos poderes. Esas medidas pueden consistir en la declaración del *estado de sitio*, en la supresión del *Hábeas Corpus*, en la implantación de la *Ley Marcial*, que somete a la jurisdicción militar a toda o a una parte de la población civil, (Art. 29 Cn.)<sup>208</sup>. Su constitucionalidad y aun su legitimidad no son aceptadas por la totalidad de la doctrina. Además, constituye un peligro para los derechos individuales y para sus garantías. Generalmente, la situación de emergencia se declara so pretexto de defender las instituciones constitucionales, como sucede con la pretendida justificación de los frecuentes “golpes de Estado”. Pero no deja de ser paradójico que, para defender la Constitución, se empiece por vulnerarla.

---

<sup>207</sup> OSORIO, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”. 1º Edición Electrónica. Realizada por Datascan. Op. Cit. Pág. 363

<sup>208</sup> **Art. 29.-** “En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público, podrán suspenderse las garantías establecidas en los artículos 5, 6 inciso primero, 7 inciso primero y 24 de esta Constitución, excepto cuando se trate de reuniones o asociaciones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos. Tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio de decreto del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo, en su caso. También podrán suspenderse las garantías contenidas en los Arts. 12 inciso segundo y 13 inciso segundo de esta Constitución, cuando así lo acuerde el Órgano Legislativo, con el voto favorable de las tres cuartas partes de los Diputados electos; no excediendo la detención administrativa de quince días.

## **B. Catástrofe.**

Algunos conceptúan erróneamente que implica un mayor grado destructivo que un desastre. La acepción verdadera se entiende mejor si se considera la catástrofe como el hecho y el desastre como la consecuencia.

La teoría de las catástrofes es un sistema dinámico que puede representar fenómenos naturales y que por sus características no pueden ser descritos por el cálculo diferencial de manera satisfactoria, en tal sentido es un modelo matemático de la morfogénesis. Planteada a finales de la década de 1950 por el matemático francés René Thom, y muy difundida a partir de 1968; en la década de los 1970s tuvo gran auge al ser impulsada por los estudios de Christopher Zeeman y que tiene una especial aplicación en el análisis del comportamiento competitivo y en los modelos de cambio organizativo y evolución social y sistémica.

Básicamente la teoría de las catástrofes representa la propensión de los sistemas estructuralmente estables a manifestar:

- a) Discontinuidad, es decir pueden producirse cambios repentinos del comportamiento o de los resultados;
- b) Divergencia, es decir, tendencia de las pequeñas divergencias a crear grandes divergencias;
- c) histéresis, referida al estado depende de su historia previa pero si los comportamientos se invierten conducen a que no se vuelva a la situación inicial.

Sus aplicaciones son en principio la de simulaciones de objetos naturales de tal forma que se utiliza en geología, mecánica, hidrodinámica, óptica geométrica, fisiología, biología, lingüística, dirección estratégica y sociología. Erik Christopher Zeeman de un modo controversial también ha considerado su aplicación en las ciencias humanas. Algunas de las características atribuidas a la Catástrofe son:

### **a) Discontinuidad**

La discontinuidad implica que pueden producirse cambios repentinos del comportamiento o de los resultados. Así al llegar a cierto punto no es ya posible seguir manteniéndose en el mismo estado, y se sufre un *brusco cambio*. Este proceso discontinuo se da en multitud de terrenos: por ejemplo, en la vaporización del agua al llegar a 100° C, en la aparición del pandeo en una columna, o en general en el colapso total de una estructura.

### **b) Divergencia**

La divergencia es la tendencia de las pequeñas divergencias a crear grandes divergencias. Por ejemplo, sea una compañía aérea obligada a satisfacer toda la demanda de pasajeros. Si el avión habitual tiene una capacidad de 100 pasajeros, una demanda de 101 motivará la necesidad de utilizar un avión mayor, incluso la de aterrizar en un aeropuerto distinto. En pocas palabras, variaciones muy pequeñas del punto inicial de partida derivan hacia resultados totalmente alejados.

### **c) Histéresis**

La histéresis, es el estado depende de su historia previa pero si los comportamientos se invierten conducen a que no se vuelva a la situación inicial. La teoría de las catástrofes supone el lado opuesto a lo que en Termodinámica se llama “proceso reversible”, es decir, aquel que viene

determinado unívocamente en función de una serie de valores de control o variables independientes. Un ejemplo muy simple de un proceso de este tipo unívoco es la longitud de una varilla metálica en función de la temperatura. A cada valor T de ésta corresponde otro L de la longitud, de forma que  $L = f(T)$ . El proceso está definido en cualquier sentido, con temperaturas ascendentes y descendentes, y no depende, por ejemplo, de la velocidad con que varía la temperatura. A cada valor de ésta corresponde unívocamente uno de la longitud. Pero otros procesos se comportan de forma distinta. Por ejemplo, si se supera cierta temperatura la varilla metálica se derretirá, desprendiéndose un trozo, en cuyo caso, será imposible volver al inicio.

*Del latín catatrophe significa destruir abatir tiene relación con el concepto de desastre y se trata de hechos que afectan de forma negativa a la vida, suceso fatídico que afecta el orden público de las cosas o sociedad la catástrofe puede ser causada por la naturaleza como un tsunami, o por el hombre, como una guerra.*

Es posible delimitar o establecer que podemos entender teóricamente, por una situación de emergencia o catástrofe, aún así a nivel práctico se pueden presentar algunos problemas interpretativos al momento de aplicar determinada noción a un caso concreto, pues la ley no define que es lo que se debe entender por *situación de emergencia o catástrofe, aunque esta expresión da mas a entender a hecho causado no por el hombre si no por la naturaleza generalmente. Un terremoto, Un Huracán, un Deslave, pero nos preguntamos y si ese hecho de la naturaleza no altera el orden público, o que es lo que determina esa situación de emergencia o catástrofe, el resultado (el hecho real), o pronósticos o amenazas o un decreto.*



En mayor o menor medida la expresión “*situación de emergencia o catástrofe*” tiene un contenido axiológico, lo cual merma la garantía del principio de legalidad al no encontrarse concretamente precisadas las categorías con las que se encuentran redactadas esas normas. Recordemos las exigencias dimanantes del principio de legalidad pueden ser compatibles con el empleo de cláusulas normativas necesarias de complementación por la Administración, si bien para que pueda entenderse respetado el principio de legalidad, en tales casos, es necesario que la complementación exista realmente. Se advierte, no obstante, que la compatibilidad de los conceptos jurídicos indeterminados o cláusulas abiertas con las exigencias del Principio de Legalidad –y tipicidad- no significa que el legislador deba recurrir indiscriminadamente a estos conceptos de modo que sea la autoridad administrativa la que en la mayoría de los casos complemente el vacío propiciado por la norma en lo relativo a los elementos o características objetivas que legitimen la aplicación de tales preceptos

#### **3.4.2. Análisis de los Conceptos Jurídicos Indeterminados Contenidos en la Infracción Del Art. 9 N° 13 L.D.P.**

La Ley Disciplinaria Policial, al enumerar las Acciones u omisiones constitutivas de infracciones Administrativas, contiene conceptos Jurídicos Indeterminados como los enunciados anteriormente, Así el artículo 9 de dicha normativa dispone que “*Son conductas constitutivas de faltas muy graves, las siguientes:*

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”.*

Así, la precitada disposición permite analizar las nociones indeterminadas, que analizaremos en esta infracción (Art. 9.13), las cuales son:

- a) Exceso en el Uso o Manejo (de las armas y/o de la fuerza); e
- b) Integridad Física, Integridad Moral (de las Personas).

#### **3.4.1. Exceso en el Uso o Manejo.(de las armas o de la fuerza)**

El Art. 9 numeral 13, al expresar *exceso en el uso*, está referido al uso de las armas de fuego proporcionadas a los Agentes Policiales, la utilización de las mismas por parte de la Policía Nacional Civil deben regirse por las siguientes normas:

1. En el desempeño de sus funciones los policías utilizaran en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y armas de fuego.
2. La policía no empleara las armas de fuego contra la persona, salvo en defensa propia o de otras personas en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una *seria amenaza* para la vida, con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia y solo en caso que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos, en cualquier caso solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea *estrictamente inevitable* para proteger una vida.
3. Cuando el empleo de las armas de fuego sea *inevitable*, los agentes de la PNC deben observar lo siguiente: ejercerán moderación y actuación en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga –reducción al mínimo de daños y lesiones, respetaran

y protegerán la vida humana- procederán de modo que se presente lo antes posible asistencia y servicios médicos a la persona herida o afectada, procuraran notificar lo sucedido a la mayor gravedad posible a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

4. Cuando el empleo de armas de fuego ocasiona lesiones o muertes, comunicaran el hecho inmediatamente a sus superiores.
5. Dentro del cumplimiento de su deber de salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los agentes de la policía protegerán el ejercicio del derecho de reunión y manifestación<sup>209</sup>,. Cuando por órdenes legales se vean obligados a disolver una manifestación o una reunión utilizaran los medios menos peligrosos y únicamente en la medida necesaria. No deberán usar armas de fuego en estos casos, salvo si se trata de reuniones violentas en las cuales hayan agotado los otros medios disuasivos<sup>210</sup>.

Puede considerarse exceso en el uso o manejo de las armas, cuando un policía utilizando sus armas lesiona a determinados sujetos para defenderse físicamente o peor aun les causa la muerte, los cuales no tenían armas de fuego, sino solamente armas blancas. Pues también se podrían presentar otro caso en el cual la parte acusadora atribuya este tipo de falta disciplinaria a un miembro de la corporación policial, interpretando *exceso en el uso o manejo*, en forma extensiva, donde en realidad ha habido un uso racional de

---

<sup>209</sup> Art. 7.- “Los Habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. No podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación. Se prohíbe la existencia de grupos armados de carácter político, religioso o gremial”

<sup>210</sup> ONUSAL. “Guía sobre las Normas y Procedimientos de la Policía Nacional Civil”. División de Derechos Humanos. P.D.D.H. 2º Edición. Talleres de Imprenta Criterio. San Salvador, El Salvador. 1994. Pág. 271

los medios empleados. Esto provoca algunos inconvenientes pues hasta cierto punto, esta expresión “*exceso en el uso o manejo*”, si bien no es tan indeterminada, como lo es la expresión “*integridad moral*” que analizaremos mas adelante, aun así puede generar problemas interpretativos e interpretarse en detrimento de los derechos del indagado, pues la ley no establece algunos criterios objetivos para tomar en cuenta cuando se estará ante un exceso en el uso o manejo de las armas, si bien existen textos extralegales que establecen algunos criterios para el uso y manejo de las mismas, pero también estos presentan algún grado de indeterminación, (ver *Guía sobre las Normas y Procedimientos de la Policía Nacional Civil*) la cual se refiere al uso de las armas con expresiones, como las siguientes, cuando sea , “estrictamente inevitable”, cuando un hecho sea una “seria amenaza”, para la vida o cuando su uso sea “inevitable”, expresiones que también son imprecisas y que pueden generar cierta confusión en los miembros de la corporación policial.

#### **3.4.2.2. La Integridad Personal.**

La integridad personal comprende las esferas tanto física como moral<sup>211</sup> de la persona, de manera tal que está referida a la preservación de la persona integralmente considerada.

##### **a) Integridad Física.**

El derecho a la integridad personal es aquel derecho humano fundamental que tiene su origen en el respeto a la vida y sano desarrollo de ésta. El ser humano por el hecho de ser tal tiene derecho a mantener y conservar su

---

<sup>211</sup> Hemos llegado a un punto en donde nos encontramos con un Concepto Jurídico Indeterminado bastante complejo como lo es en mayor medida la “Integridad Moral”. Consideramos que no representa tanto problema definir Integridad Física, como definir Integridad Moral. Inicialmente nos preguntamos como puede causar un agente de la policía nacional civil, con el uso de un arma o de la fuerza física, daño a la integridad moral, o algo más importante Qué es la integridad Moral. Es lo mismo la integridad moral que la integridad psíquica. Además es integridad física y moral, lo mismo que integridad personal. Comencemos este apartado, dando respuesta a esta ultima cuestión.

*integridad física, psíquica y moral.* La integridad física implica la preservación y cuidado de todas las partes del cuerpo, lo que conlleva al estado de salud de las personas. La integridad psíquica es la conservación de todas las habilidades motrices, emocionales, psicológicas e intelectuales. La integridad moral hace referencia al derecho de cada ser humano a desarrollar su vida de acuerdo a sus convicciones. En otra definición establece que *“el derecho a la integridad personal se entiende como un conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales que le permiten al ser humano su existencia, sin sufrir ningún tipo de menoscabo en cualquiera de esas tres dimensiones”*.

El reconocimiento de este derecho implica, que nadie puede ser lesionado o agredido físicamente, ni ser víctima de daños mentales o morales que le impidan conservar su estabilidad psicológica. Este derecho se encuentra consagrado en el derecho internacional desde el Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg de 1945, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 5), los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a los conflictos armados (protocolo II, artículo 4).

A mediados de los años 60, tienen origen los Tratados Generales de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>212</sup> (artículo 7) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"<sup>213</sup> (artículo 5); que este derecho pasará a tener un mayor desarrollo legislativo internacional, Debido a la preocupación de la Comunidad Internacional considerando la importancia de este derecho

---

<sup>212</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Suscrito por El Salvador el 21 de Septiembre de 1967. Publicado en Diario Oficial número 218, tomo 265 de fecha 23 de Noviembre de 1979 fecha en la cual entró en vigencia.

<sup>213</sup> Adoptada en Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en San José, Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969. Ratificada por El Salvador el 20 de Junio de 1978.

y lo reiterado de las prácticas mundiales atentatorias de este Derecho, es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el 26 de junio de 1987, tras haber sido ratificada por 20 países. Para el año 2001 contaba con 124 Estados Parte. Igualmente, en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos se suscribe en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985 en la OEA, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que entra en vigor el 28 de febrero de 1987.

#### **b) Integridad Moral.**

Pues bien, existe un derecho fundamental: el derecho a la integridad moral, que en nuestra Constitución reconoce el artículo Art. 2 que expresa *“Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.*

*Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*

*Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral”.*

Ante ello, se tiene que la Integridad Moral es de carácter constitucional, en tanto que le pertenece a la persona humana como derecho y como valor, implicando una responsabilidad del Estado a fin de garantizar la integridad moral, así como estableciendo una indemnización en caso de afectación de la moral.

La integridad moral puede definirse como una cualidad de la persona que la faculta para tomar decisiones sobre su comportamiento por sí misma. Se

predica de todos los individuos en cuanto tales. Está muy relacionada con la concepción del sujeto de sí mismo: sus comportamientos, creencias y forma de actuar.

El uso del término “moral” da lugar a confusiones. El sentido usual de la palabra “moral” no es el adecuado para interpretar este artículo. Si atendemos a la redacción del texto constitucional “*Todos tienen derecho a la vida, a la integridad física y moral...*,” y sabemos cuáles son los efectos de las torturas y los tratos inhumanos o degradantes sobre la autoidentificación bio-psico-social, la integridad moral en nuestra Constitución no puede ser concebida como sinónimo de honestidad, honor, estima pública. La integridad física se recoge en el texto constitucional junto a la integridad moral, porque se protege la unicidad de la persona, aunque se destaque la integridad física como bien jurídico especialmente protegido. El uso de la cópula “y” en la frase “*derecho a la vida “y” a la integridad física “y” moral*” es enumerativo y afirmativo. No se usa el término “integridad psíquica o mental”, se dice “integridad moral” pero “integridad física y moral”. La unicidad de la persona está garantizada en nuestra Constitución.

Por su parte, la doctrina jurídica puede decirse que se divide en dos grandes corrientes doctrinales en torno al concepto de integridad moral. La línea divisoria se encuentra entre *los que exigen una humillación, para que se cometa el atentado a la integridad moral, y los que no la consideran inseparable*<sup>214</sup>.

RODRÍGUEZ MESA: identifica integridad moral con dignidad personal.

---

214 BARQUIN, Juan. “*Delitos contra la integridad moral*”. en su estudio penal sobre “los delitos contra la integridad moral”, hace una selección de los autores que han profundizado en este tema. Editorial Bosch. Barcelona, España. 2001 Págs.50-58

CONDE PUMPIDO: “Derecho de toda persona a recibir un trato acorde con su condición de ser humano libre, a ver respetada su personalidad y voluntad, a no ser degradado o rebajado a una condición inferior a la de persona.

DE LA CUESTA ARAZMENDI “dignidad en cuanto fundamento de la libertad moral y de la personalidad del ser humano...se atenta contra la integridad moral cuando se la degrada a cosa y producen vejación o humillación”

DÍAZ PITA: se atenta contra la integridad moral cuando se intenta doblegar la voluntad y se causa vejación”

OLMEDO: la nota de la integridad moral es que la persona, en cuanto tal, posee una dimensión espiritual y valorativa que la diferencia de los animales y de las cosas”

DEL ROSAL: desde la idea de la inviolabilidad de la personalidad humana, derecho a ser tratada como persona y no como cosa, ..a no ser un puro y simple medio para la consecución de cualquier fin, sea lícito o ilícito.

RODRIGUEZ MESA: conjunto de sentimientos, ideas y vivencias cuyo equilibrio, al facilitar al individuo la opción de unas posibilidades sobre otras, permite la unicidad de cada uno de los seres humanos y su libre desarrollo de acuerdo a su condición de persona”

Prácticamente todas las concepciones filosóficas y doctrinales jurídicas, parten de la base de que al ser humano *se le distingue de los animales y de las cosas en su capacidad de libertad, voluntad, de decidir por sí mismo, casi*



diríamos que identifican al ser humano con la autonomía de la voluntad y de desplazamiento, de decidir por sí mismo qué hacer y a donde ir.

La integridad moral puede definirse como una cualidad de la persona que la faculta para tomar decisiones sobre su comportamiento por sí misma. Se predica de todos los individuos en cuanto tales. Está muy relacionada con la concepción del sujeto de sí mismo: sus comportamientos, creencias y forma de actuar.

El Tribunal Supremo español define la integridad moral como "un atributo de la persona, como ente dotado de dignidad por el solo hecho de serlo, esto es, como sujeto moral, fin en sí mismo, investido de la capacidad para decidir responsablemente sobre el propio comportamiento". Asegura, además, que la garantía constitucional de la dignidad, como valor de la calidad indicada, implica la proscripción de cualquier uso instrumental de un sujeto y la imposición al mismo de algún menoscabo que no responda a fin constitucionalmente legítimo y legalmente previsto.

El derecho a la integridad moral, reconocido en el artículo 2 de la Constitución, es el derecho a la autoidentificación fisio-psíquica, autodeterminación de la persona, al autogobierno, -conceptos coincidentes con la psicología- a los que la sociología jurídica añade *bio-social*. Esto significa, *derecho a la auto identificación de cada individuo según sus coordenadas fisio-psíquicas* Y según las expectativas a que jurídicamente tiene derecho, para auto identificarse como ser social.

Es decir, si las coordenadas fisio-psíquicas dificultan las relaciones sociales, el acceso a todos los recursos sociales, públicos o privados, el derecho a la integridad moral concede al individuo el derecho a que sea complementada

su auto identificación fisio-psíquica en todo lo necesario. Y si su autoidentificación bio-psico-social necesita complementos o protección jurídica, el derecho a la integridad moral le concede el derecho a exigir de la sociedad y de los poderes públicos todo lo necesario para ser esa persona que quiere ser en sociedad.

A diferencia del pacto de San José, que se refiere a *las tres dimensiones de la integridad: física, psíquica y moral* (physical, mental and integrity, intégrité physique et moral) o la carta de derechos fundamentales de la unión europea, que menciona integridad física y psíquica,( mental tanto en la versión francesa como en la inglesa) nuestra constitución solo califica la integridad como física y moral. Podríamos preguntarnos si el artículo 2 de nuestra constitución desprotege la integridad psíquica. La respuesta debe ser negativa: la integridad psíquica no carece de protección que deba inferirse entendiendo comprendida esa dimensión de la integridad en alguna de las dos expresamente citadas.

Ante este análisis resulta pues problemático discernir, que es la integridad moral lo que crea inseguridad jurídica. Preguntémonos volviendo al objeto principal de esta investigación, no atenta contra el principio de legalidad infracciones que contenga en su supuesto de hechos conceptos indeterminados como el concepto en cuestión, acaso los policías pueden distinguir claramente en qué consiste la *-integridad moral-* cuando este es un concepto que causa problemas para su entendimiento hasta a los profesionales del derecho, por su carácter de vaguedad y contenido axiológico. Infracciones como la analizada aquí podrían poner en riesgo derechos subjetivos de los miembros de la corporación policial, pues nunca se puede saber cuándo es que se causa daño a la integridad moral de las personas a través del uso de las armas o de la fuerza, preveamos un

proceso disciplinario seguido a un miembro de la corporación policial por atribución de la falta en comento y más en concreto por daño causado a la integridad moral de “X” sujeto, en qué medida puede ejercer su derecho de defensa un policía ante tal situación, pues la ley no ha definido que debemos entender por tal concepto, sin embargo ello no es óbice para no seguir el proceso disciplinario, el proceso podría continuar y concluir hasta en una destitución del miembro de la corporación. Obviamente infracciones así redactadas provocan una inseguridad jurídica, pues el policía no puede saber a qué atenerse, y como consecuencia típica tales conceptos jurídicos, vulnera de el principio de legalidad material-tipicidad (*lex certa*), al no establecer el supuesto de hecho de forma clara y determinado, ya que tales conceptos pueden ser interpretados de forma extensiva en detrimento de los derechos del encausado, y recordemos cuales son las exigencias del principio de legalidad<sup>215</sup>.

### **3.5. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.**

Las disyuntivas acerca de los Conceptos Jurídicos Indeterminados son variadas, por ejemplo respecto de la inconstitucionalidad de éstos en los sistemas normativos, a propósito de la declaratoria de inconstitucionalidad de disposiciones que contienen expresiones como la siguiente *”contravenciones a la ley, a la moral, al orden público o a las buenas costumbres...actividades contrarias a la moral, la seguridad y el orden público”*<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Ver principio de legalidad en el ámbito sancionador. Capítulo dos.

<sup>216</sup> Sentencia de la SALA DE LOS CONSTITUCIONAL de 23-III-2001, Inc. 8-97, Considerando XII 3.

*La Corte Interamericana de Derechos Humanos*<sup>217</sup> manifiesta que: "...puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de *Orden Público* y el *Bien Común* ni que ambos conceptos puedan ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos.

A este respecto, debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el *Orden Público* o el *Bien Común* como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo del contenido real. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, *deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las «justas exigencias» de «una sociedad democrática»* que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención".

*Como ha sido señalado por la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, «conceptos como seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud pública, moral pública son usados, por los instrumentos internacionales citados como criterios que puede utilizar el legislador, en una sociedad democrática, para restringir algún derecho. Con lo cual, dado que tales instrumentos son leyes de la República según el art. 144 Cn., tales criterios siguen siendo utilizables para restringir algún derecho como el libre*

---

<sup>217</sup> Opinión Consultiva OC-5/85 del 13-XI-1985 y en la OC-6/86 del 9-V-1986

*asociación, pero interpretándolos conforme a la Constitución<sup>218</sup>, es decir, de manera restrictiva, excepcional, reducida, para no alterar el contenido de derechos fundamentales. En todo caso, el contenido de tales categorías corresponde caracterizarlo, caso a caso y según sus competencias procesales o procedimentales, a las instancias que interpretan dichos instrumentos internacionales y a esta Sala, intérprete supremo de la Constitución, en una labor de confluencia entre la dos instancias que en nuestro ordenamiento tienen encomendada la máxima protección a los derechos fundamentales”.*

La sala ha declarado inconstitucional algunos de los conceptos en cuestión pero debe indicarse, que las razones para haberse estimado la inconstitucionalidad del primer precepto mencionado fueron, esencialmente, que la *indeterminación y falta de parámetros objetivos* para potenciar los referidos conceptos de "moral, orden público y buenas costumbres", resultaban lesivas a la seguridad jurídica de los gobernado... *al restringir* —y no ampliar— su contenido esencial. Precisamente por la vaguedad de dichos conceptos es que se estimó que éstos eran susceptibles de una "subjetiva apreciación del funcionario administrativo encargado".

No es posible desechar los Conceptos Jurídicos Indeterminados y excluirlos por completo del sistema jurídico, mas bien tenemos que considerar que tales nociones imprecisas se encuentra plenamente reconocida desde la perspectiva constitucional y por lo tanto existe una obligación que tienen los órganos administrativos con potestad sancionadora de motivar todas sus decisiones. Así, el cumplimiento de tal requisito en las resoluciones administrativas que ponen término a los procedimientos sancionadores, exige

---

<sup>218</sup> *específicamente conforme al valor seguridad jurídica del art. 1 Cn.*

la formalización por parte de la autoridad decisoria de un doble juicio: fáctico y jurídico.

Esta exigencia de que las resoluciones administrativas sancionadoras sean motivadas cumple una doble función. Desde una perspectiva social, con la motivación se intenta erradicar la arbitrariedad administrativa, fortaleciendo con ello la confianza de los ciudadanos en la objetividad y sujeción a Derecho de la actividad de la Administración. Desde un punto de vista individual, el deber de motivar permite al interesado conocer las razones o motivos por los cuales se le sanciona, posibilitando así el adecuado ejercicio de los medios de impugnación, así como también el pleno control jurisdiccional de la actividad administrativa sancionadora.

El deber de motivar las resoluciones sancionadoras guarda una estrecha relación con el derecho a la presunción de inocencia, pues la apreciación de la prueba practicada y la consideración acerca del carácter de cargo o inculpativo de la misma, exige consideraciones que, a la postre, son las únicas capaces de fundamentar la legitimidad de la sanción impuesta.

En suma, se pretende que el proceso cognitivo, que requiere la aplicación del Derecho, no permanezca oculto, sino que quede explicitado y suficientemente publicitado, como medio para aminorar al máximo la posible arbitrariedad de los poderes públicos. Dentro de lo cual cumple una especial función el deber de motivar en la aplicación de normas estructuradas a partir de conceptos jurídicos indeterminados.

Bajo esa orientación, debe entenderse que el principio de tipicidad al que se suma el de legalidad, presupuestos para el ejercicio del derecho punitivo del Estado, y, en consecuencia, de la actividad sancionadora que ejerce la

Administración, requiere no sólo que el acto u omisión castigados se hallen *claramente definidos como infracción en el ordenamiento jurídico*, sino también la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud y de la imputabilidad. Así lo sostiene la Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia.

Esta es la doctrina recogida por la Sala de lo Constitucional, estableciendo la importancia de la determinación de algunos conceptos oscuros e inciertos, que en la *determinación prescriptiva de conductas punibles, no se utilicen conceptos oscuros e inciertos*, que puedan inducir a la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a *qué atenerse*, lo que reclama al legislador que las leyes penales *sean precisas y claras*. Por tanto, el principio de legalidad incorpora una garantía de orden material que supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante procesos jurídicos que permitan *predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción* y las penas o sanciones aplicables. Por tanto, no pueden considerarse conformes al art. 15 Cn., los tipos formulados en forma *tan abierta* que su aplicación dependa de una *decisión prácticamente libre y arbitraria de los jueces y tribunales*<sup>219</sup>.

No obstante hay que tener siempre presente que, como el principio de legalidad, *“tampoco el principio de tipicidad permite hacer una negación radical a los conceptos jurídicos indeterminados en la regulación sancionadora administrativa”*<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro, en el proceso de inconstitucionalidad referencia 52-2003/56-2003/57-2003.

<sup>220</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Definitiva, de las nueve horas del día veintiuno de octubre de dos mil nueve. REF. 281-C-2002.

No se pueden extirpar del derecho sancionador los conceptos jurídicos indeterminados. No obstante, su aplicación exige de la autoridad fijar *las características o parámetros objetivos* a partir de los cuales se explica el significado de un concepto jurídico indeterminado; todo lo cual debe dejarse explicitado en la motivación del acto.

En ese sentido, fundamentalmente, hace falta que en la resolución sancionadora se dé cuenta: por un lado, de cómo, a partir del sustrato fáctico ofrecido por las partes, se dan por probados determinados hechos. Pero esa es sólo una parte, pues también se requiere dejar constancia de cómo esos hechos que se asumen como probados *encajan en los elementos del tipo que determinan la infracción*.

Esto último supone que, bien por obra de la norma que recoge una infracción, ya por el trabajo de quien la aplica; se encuentren definidos *razonablemente los elementos o parámetros objetivos exigidos por el principio de tipicidad*, lo cual resulta determinante a efecto de concretizar la infracción. Los hechos probados, que representan la realidad que debe ser juzgada, no pueden ser valorados en abstracto cuando se trata de determinar qué o cuál tipo de infracción se ha cometido, pues su valoración deberá efectuarse a partir de los *parámetros preestablecidos* respecto del ilícito.

En otros términos: al igual que se ha dicho al examinar el principio de tipicidad, la *falta de un fundamento jurídico concreto y cognoscible priva a la sanción del sustento que exige* el artículo 15 de la Constitución y convierte el problema de la motivación en un problema de legitimidad de la sanción, sólo reparable con su anulación definitiva.



De ello inferimos, que no se pueden extirpar del derecho sancionador los conceptos jurídicos indeterminados. No obstante, su aplicación exige de la autoridad fijar *las características o parámetros objetivos* a partir de los cuales se explica el significado de un concepto jurídico indeterminado; todo lo cual debe dejarse explicitado en la motivación del acto, es decir los conceptos en cuestión no son inconstitucionales siempre y cuando, se establezcan parámetros o criterios objetivos en las leyes, que nos orienten para saber qué es lo que debemos entender por ejemplo, en el supuesto del artículo 9 n°13 LDP., sobre “integridad moral” , lo cual creemos que esta infracción en particular que contempla esta noción imprecisa, merma la garantía del principio de legalidad, ya que puede ser objeto interpretaciones subjetivas<sup>221</sup>. Sin embargo, como lo hemos mencionado anteriormente, no es posible prescindir por completo de los conceptos jurídicos indeterminados, pues tales conceptos son constitucionales interpretándolos conforme a la Constitución, *es decir, de manera restrictiva, excepcional, reducida, para no alterar el contenido de derechos fundamentales, y en particular derechos subjetivos de los miembros de la corporación policial, los cuales para el buen desempeño de la función policial se les debe de garantizar la seguridad jurídica, sabiendo que ante alguna infracción disciplinaria, se les seguirá un proceso conforme a supuestos claros y determinados descritos en los supuestos de hecho de la ley disciplinaria policial.*

El principio de legalidad aplicado a las infracciones administrativas policiales, se ve vulnerado al aplicar en la ley Conceptos Jurídicos Indeterminados ya que estos por su vaguedad e imprecisión dan un margen a malas

---

<sup>221</sup> Con las interpretaciones subjetivas por parte del aplicador de justicia administrativa, se corre el riesgo de que se cometan arbitrariedades y con ello vulnerar el principio de Legalidad y el del Debido Proceso; al aplicar Conceptos Jurídicos Indeterminados se deben observar los parámetros objetivos, previamente establecidos y garantizando así la seguridad jurídica del miembro de la Corporación Policial.

interpretaciones o soluciones injustas para el encausado, lo cual tiende a confundirse con la potestad discrecional, como bien lo ha dicho la Sala de lo Constitucional; *tanto los conceptos jurídicos indeterminados como la potestad discrecional constituyen el ejercicio de una habilitación legal, y por ende se encuentran sujetos -con mayor o menor amplitud- al principio de legalidad. Sin embargo, existen sustanciales diferencias entre ambos, ya que, mientras la discrecionalidad permite a la Administración escoger entre un determinado número de alternativas igualmente válidas y la autoriza para efectuar la elección bajo criterios de conveniencia u oportunidad, los cuales quedan confiados a su juicio; en los conceptos jurídicos indeterminados, por el contrario, no existe libertad de elección alguna, sino que obliga, no obstante su imprecisión de límites, a efectuar la subsunción de unas circunstancias reales a una única categoría legal configurada, con la intención de acotar un supuesto concreto.*

*Acotado lo anterior cave agregar, que la aplicación del concepto jurídico indeterminado al caso concreto debe ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que lo ha creado. Compete entonces al juez fiscalizar tal aplicación, es decir, valorar si la situación que se le ha presentado encierra una única solución justa para el encausado y si esta es permitida por la ley.*

La aplicabilidad de estos conceptos jurídicos indeterminados por parte de un juez desconocedor de reglas de sana crítica, es decir interpretar la solución única que exige la ley de acuerdo a las reglas de la psicología, la lógica y el conocimiento común, de forma desviada o inadecuada genera vulneraciones tanto al debido proceso como también al principio de legalidad formal y material; no dejando de lado las vulneraciones a los derechos humanos y constitucionales del encausado a la hora de ser sometido a un proceso

disciplinario por la comisión de una trasgresión a la Ley Disciplinaria Policial, ya sea esta leve grave o muy grave atendiendo al inminente peligro que ha generado al bien jurídico tutelado ad extra, es decir a la seguridad pública.

Es destacable mencionar que los conceptos jurídicos indeterminados, para ser aplicados debe tenerse claros los parámetros objetivos exigibles para evitar así, las arbitrariedades por parte de las administraciones y con ello se brinda seguridad jurídica a administrado que está siendo procesado por el comisión de una acción u omisión que trasgreda la Ley.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

La presente investigación, conjuga importantes temáticas como, Disciplina Policial, Principio de Legalidad, Derecho Administrativo sancionador, y Conceptos Jurídicos Indeterminados, a fin de abordar, de forma bibliográfica, la investigación titulada *“El Principio de Legalidad en relación con los Conceptos Jurídicos Indeterminados en las Infracciones de la Ley Disciplinaria Policial”*, dicha investigación permite hacer algunas acotaciones a manera de conclusiones y sus correspondientes recomendaciones, tal como se desarrolla en los párrafos subsiguientes..

### **CONCLUSIONES.**

1. La Corporación Policial Salvadoreña como ente garantizador de la Seguridad Pública según Artículo 159 de la Constitución de la República, para ejercer a cabalidad sus funciones, preventivas o represivas, es necesario que esté impregnada de una doctrina civilista y democrática, tal y como lo establece el capítulo II de los Acuerdos de Paz de El Salvador. Pero en la actualidad, tanto el proceso de transición como el de seguridad pública han enfrentado ciertos obstáculos y desafíos políticos, lo cual ha desnaturalizado el fin último, que debe de perseguir la creación de la Policía Nacional Civil, que es la salvaguarda y respeto de los derechos fundamentales de las personas y principalmente el de la Seguridad Pública. En el que el abuso de autoridad de algunos de los miembros de la Corporación Policial menoscaba la confianza que debe existir entre los habitantes del país y los agentes policiales.
2. Que el policía como ser social infunde respeto y gana credibilidad en la comunidad, por su recto proceder con transparencia y altruismo en cada

acción del servicio cotidiano, lo cual obedece a que cada agente policial cumpla lo consagrado en el “Código de Ética Policial o de Conducta”, máxime en su condición de servidor público como garante de la convivencia, de la paz pública de toda la sociedad, por cual debe fomentar el cumplimiento al “*Principio de Excelencia*” considerando el valor de la disciplina, como el valor rector en sus funciones; con el cual la Policía Nacional Civil reconoce y asimila las reglas que garantizan una convivencia armónica regulada a través de normas establecidas y disposiciones sociales e institucionales, como el camino para contribuir a mantener el orden y el respeto de los demás. La Disciplina Policial es considerada como la manifestación de la precisión y la marcialidad para el logro de profesionales de policía educados, provistos de buenas actitudes y hábitos, para que contribuyan al cumplimiento de la misión institucional y Constitucional.

3. En todo ordenamiento jurídico en la estructura de sus normas existen categorías jurídicas denominadas como conceptos jurídicos indeterminados o determinados; los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca; en cambio con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado y presentan un alto grado de ambigüedad, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto, todo apegado a la ley y doctrina. Lo que nos conlleva a pregonar que en la actualidad se ha superado el principio de legalidad por el Principio De Supremacía Constitucional, es decir que una actuación puede estar sujeta al principio de legalidad, pero si está en contra de la supremacía constitucional, no es viable y debe ser retirada del ordenamiento legal.

4. A raíz de la existencia del *ius puniendi* de la Administración Pública como mecanismo de control de los administrados, se da paso a una Potestad Sancionadora de la Administración la cual está desarrollada en la Corporación Policial a través de legislación disciplinaria para el caso de la Ley Disciplinaria Policial, impregnada de infracciones a cada acto u omisión cometido por los miembros policiales, que van contrario a la ley suprema y leyes secundarias, juntamente con sus respectivas sanciones, es decir que el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración, como lo es la Sancionadora Disciplinaria a través de la cual emanan las diferentes infracciones con su correspondiente sanción. Conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón se dice que el principio de legalidad cerciora la seguridad jurídica de todo ordenamiento jurídico,
  
5. La institución policial debe estar impregnada por una cultura institucional cohesionada, donde se respete la jerarquía y la unidad de mando sea efectiva al momento de impartir las ordenes y realizar procedimiento y operativos de diversa índole. Es por ende que los regímenes disciplinarios muestran un alto grado de importancia a los que se les asigna el respeto por la jerarquía institucional, en general en nuestro país los órganos competentes son especializados para ejercer y cumplir sus funciones, y son descentralizados en cuanto existen los Tribunales Disciplinarios y de Apelaciones, ahondando en este existen dentro de dichos tribunales personal no policial, lo cual es beneficioso para asegurar la necesaria objetividad y transparencia del sistema policial.

6. Toda persona miembro de la Corporación Policial, debe conocer los límites en sus funciones legales, que el uso de sus medios de protección propia y para la sociedad deben ser utilizadas de manera proporcional al caso determinado, siempre y cuando sus actuaciones estén acorde a sus facultades constitucionales y busquen la consecución del bienestar de la sociedad, es decir la Seguridad Pública, como bien jurídico tutelado y protegido por dicha corporación.
7. La Ley Disciplinaria Policial, contiene Conceptos Jurídicos Indeterminados en cuanto a las Infracciones Administrativas que enumera, por lo cual se requiere de un alto sentido de discrecionalidad interpretativa a efecto de respetar los principios y Garantías Constitucionales de la Población Salvadoreña.
8. La finalidad del derecho disciplinario es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, sin embargo dicha finalidad no debe ser óbice para redactar infracciones con una alta carga de contenido valorativo, como lo son aquellas infracciones que son redactadas con un grado de indeterminación, pues ello viene a constituir una vulneración al principio de legalidad y su consecuente principio de tipicidad, ya que los conceptos indeterminados no establecen con exactitud los límites del supuesto de hecho, lo que puede llevar al aplicador de la norma, a realizar una interpretación extensiva en detrimento de los derechos de los miembros de la corporación policial, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del artículo ochenta y seis de la constitución.

9. La existencia de los conceptos jurídicos indeterminados deviene de la aclaración que varios autores hacen al referirse que es imposible prever todas las propiedades extrañas que puedan presentarse a la hora de crear la norma jurídica, que la lista de las circunstancias no deben darse para que sea aplicable una sola palabra, tiene que ser abierta: debe concluir con un “etcétera”, y no con un punto final, para darle al juzgador la facultad de interpretación, ya que cada caso tiene sus particularidades, sus propios detalles que los hace único y diferentes de los demás.
  
10. Pueden existir semejanzas entre casos disciplinarios contra los agentes de la Corporación Policial pero siempre existirán particularidades minúsculas que lo harán diferentes a los demás, por lo cual el legislador deberá interpretar en base al caso que ventila no a los semejantes que ha resuelto.
  
11. Los conceptos indeterminados son los que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. Porque queda dicho que el derecho es una rama demasiado humana para pretender ser absoluta en una línea recta y sin errores, omisiones o vacíos en su redacción. También de que en los conceptos jurídicos indeterminados existe una unidad de soluciones a un caso en concreto y todas son justas pero que queda al arbitrio del juzgador aplicarlas en base a un juicio o estimación, siendo un campo de acción flexible que le permite actuar de acuerdo a las circunstancias.
  
12. Existen sustanciales diferencias entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados uno de ellas es en el sentido que en ejercicio de



una potestad discrecional la Administración puede optar por diversas soluciones justas, y en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, sólo una única solución será la justa, por lo cual no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad, sino un proceso de juicio o estimación, siendo en síntesis un proceso reglado.

13. La discrecionalidad es un ejercicio de una potestad previamente atribuida por el ordenamiento jurídico, pues sólo hay potestad discrecional cuando la norma lo dispone de esta manera, no es una potestad extralegal y en ningún momento implica un círculo de impunidad para la Administración. Mientras que en los conceptos jurídicos indeterminados la ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos ya que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación.
14. La discrecionalidad permite a la Administración escoger entre un determinado número de alternativas igualmente válidas y la autoriza para efectuar la elección bajo criterios de conveniencia u oportunidad, los cuales quedan confiados a su juicio; en tanto que en los Conceptos Jurídicos Indeterminados, por el contrario, no existe libertad de elección alguna, sino que obliga, no obstante su imprecisión de límites, a efectuar la subsunción de unas circunstancias reales a una única categoría legal configurada, con la intención de acotar un supuesto concreto, una vez precisado su significado al caso en particular.
15. El principio de tipicidad, y por ende el de legalidad, cánones fundamentales para preservar la seguridad jurídica, pueden resultar

violentados por parte del legislador cuando éste decide utilizar los conceptos absolutamente indeterminados en la creación del derecho sancionador, cuando no sean determinables, pero también pueden ser perturbados cuando son aplicados por la autoridad administrativa, pues a ésta corresponde el deber de concretizar los criterios utilizados para su aplicación y cuando ni siquiera sea previsible determinar las características de un concepto jurídico indeterminado, lo que corresponde sería declarar la inaplicabilidad de la norma con tal contenido, para evitar su violación concreta

## **RECOMENDACIONES.**

1. Para generar la confianza perdida, entre los miembros de la Policía Nacional Civil y la Comunidad, es necesario que con las acciones de los Agentes Policiales en cumplimiento del deber, se evidencia el buen trato, la amabilidad y el altruismo por el otro ser, lo cual los hará crecer en sabiduría, ganando mayor credibilidad ante la comunidad. Todo apegado a la Disciplina emanada en la Academia de Seguridad Pública y a través de capacitaciones, tomando en cuenta el Código de Conducta del Policía adoptando comportamientos ejemplares, para mantener e imprimir autoridad, cortesía, respeto y confianza en los demás. Respeto que es la primera condición para actuar frente a los demás, porque solo se respeta cuando se ama a sí mismo, y esta acción se irradia a los demás en todo momento y ocasión, y es lo que deben buscar los miembros policiales.
2. Para lo anterior también es necesario que los miembros policiales tomen en cuenta ciertas manifestaciones para recuperar la disciplina en la Policía Nacional Civil, como son la promoción de los principios y valores en la Institución policial definidos en el sistema ético policía, a través de estrategias significativas de aprendizaje sobre los Derechos Fundamentales del ser humano, en base al proceso de profesionalización de los agentes. Liderando el proceso educativo de la Academia de Seguridad Publica, como complemento al profundo desarrollo del saber policial.
3. Desarrollar acciones que permitan reconocer la dignidad humana y los demás Derechos Fundamentales inalienables, reconocidos en nuestra Carta Magna motivando al agente a construir desde una actitud de

compromiso y responsabilidad la aplicabilidad del respeto a los derechos humanos desde la Institución Policial y con la Comunidad en la actuación en el servicio de policía.

4. Aunque esta legalmente establecido, que nuestra Corporación Policial, está impregnada de un modelo democrático civilista, estas dos palabras o conceptos no solo deben estar en letra muerta sino que buscar los mecanismos necesarios para llevarlos a la práctica. Los signos de retroceso reflejan un grave problema de cultura política en el que los ciudadanos no han asimilado algunos valores primordiales de la democracia como el respeto a los derechos humanos y la necesidad de que las instituciones se rijan por principios de transparencia y rendición de cuentas, y es lo que deben de hacer ver los miembros policiales para lograr los objetivos propuestos. Incentivando a la población a denunciar a los delincuentes más aun garantizándoles la total confidencialidad de su denuncia.
5. Es menester avanzar hacia una simplificación y precisión de la normativa en los Reglamentos Disciplinarios estableciendo claramente cuáles son los bienes jurídicos protegidos por cada categoría de las faltas y de las sanciones, con la posibilidad de utilizar conceptos jurídicos indeterminados o determinados de una manera, más explícitas para los miembros policiales, ayudándoles a entender su significado, sus límites y consecuencias.
6. La transparencia y la rendición de cuentas, como ya es conocido , es un requisito indispensable en un Estado Democrático, ya que la esencia está implícita en la participación que tiene la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y el conocimiento que posean de las

actividades que realizan, y es en el caso de la Institución Policial que resulta de suma importancia la transparencia de sus actos, debido a los amplios espacios de discrecionalidad en el uso de la fuerza, en el abuso de autoridad, la moral ,etc. Es por ello que un sistema de control interno y un régimen disciplinario eficiente y efectivo debería tener consecuencias positivas para mejorar la agenda policial, reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones, gobernanza y gobernabilidad de la seguridad, efectividad de los procedimientos legitimidad y legalidad de la actuación policial, son los mejores caminos que debe comenzar nuestra institución para el buen funcionamiento del aparato estatal de la corporación policial.

7. Utilizar conferencias didácticas y especializadas en las cuales se les haga de conocimiento a los miembros policiales la verdadera forma de cumplir sus funciones, el trato que deben de poseer con la sociedad para ganarse el verdadero respeto y confianza de los mismos. De su normativa disciplinaria de una manera más amplia para que la posible depuración no sea un objeto con tinte político, sino para concentrar los mejores elementos en la Corporación Policial. Es decir que el plan estratégico institucional debe integrar los insumos provenientes de los diagnósticos y evaluaciones realizadas en las distintas dependencias de la corporación y no ser el resultado de decisiones políticas tomadas en las altas esferas del poder, y que ese plan en el fondo no signifique restricciones a los derechos de la población y que han sido justificados como instrumentos indispensables para la eficacia de la policía en la lucha del crimen y en la protección de la Seguridad Publica.

8. Todo agente Policial deberá desempeñar sus labores en función de la seguridad de la población, a fin de reducir enormemente las posibilidades de su efectividad en la represión y prevención del crimen; por el contrario, aquellos policías que desarrollan una relación de confianza y cooperación mutua, mejoran su imagen y legitimidad frente a la población.
  
9. Las Autoridades Policiales, al realizar cualquier proceso de depuración o proceso disciplinarios este debe de ir revestido de todas las garantías, y una vez precisado la existencia o no de los conceptos jurídicos indeterminados en las infracciones cometidas aplicarlos en base a interpretación flexible, legal y de acuerdo a sus conocimientos jurídicos y no a aspectos de intereses oscuros o tintes políticos o proselitismo partidario, que es uno de los principios contenidos en los Acuerdos de Paz como base para la creación de la Corporación Policial.
  
10. Es recomendable llevar a cabo un proceso de depuración, degradación, destitución de algún miembro de la Corporación Policial sea llevado a cabo por los organismos competentes y facultados por las leyes disciplinarias en materia policial, y no delegar sus funciones por intereses partidarios a un sujeto denominado Director o Ministro, sino tal como los establece su régimen disciplinario, por sujetos que incorporen el tribunal Disciplinario o el de Apelaciones de acuerdo al ámbito territorial y al principio de legalidad establecido principalmente en nuestra Constitución art. 15, que a la vez lo retoma en su art. 86 de la misma y en la ley secundaria en dicha materia, para evita en gran manera la violación a derechos fundamentales de los procesados y un gasto innecesario a la Corporación y por ende al mismo Estado.

## BIBLIOGRAFIA

### LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE EL SALVADOR. Publicada en el Diario Oficial Número 234, Tomo 231, de fecha 16 Diciembre de 1983. Entrando en vigencia el 20 de Diciembre de 1983.

LEY DE LA CARRERA POLICIAL. Decreto Legislativo número 773 de fecha 18 de Julio de 1996, Publicado en el Diario Oficial número 144, Tomo 332 de fecha 07 de Agosto de 1996.

LEY DISCIPLINARIA POLICIAL .decreto Legislativo no. 518, D. Oficial 144 Tomo 332 Publicación D.O: 20/12/1997.

LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL . Decreto Legislativo No. 1653 de fecha 06 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo 353, de fecha 19 de diciembre de 2001.

### LIBROS

A.A.V.V ARANIVA GARCÍA, Josué Karlos Vladimir y otros . **“El marco constitucional de la seguridad pública y el accionar de la policía nacional civil”**. T-UES. San Salvador. El Salvador. Año 2008.

AGUILAR VILLAMARIONA. Jeannette. **“Información y Gestión Policial en El Salvador”**. 1° Ediciones Talleres de Impresión Criterio. San Salvador. Noviembre 2001.

ANTÓN BARBERA, Francisco y Soler Tormo, Juan Ignacio. “**Administración Policial. Legislación e investigación Privada**”. Imprime Guada litografía S.L. Valencia, España.2000

BACIGALUPO, Mariano. “**La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)**”, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1997.

BARQUIN, Juan. “**Delitos contra la integridad moral**”. Edit. Bosc. Barcelona. España. 2001.

BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. “**Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite del orden público en España (I)**”. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1870, España. 2000.

BENSUSAN MARTIN, maría del pilar, “**Las Vías Pecuarias**”, Ediciones Jurídicas y Sociales, primera Edición, España, año 2003,pp.197.

BERGEL Jean Louis: “**Metodología Jurídica**”, Paris, Edit. Thémis Presses , Universidad de Francia, 1ª edición, año 2001.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. “**La Función de la Policía la Libertad y la Seguridad de los Ciudadanos**”. Nuevo Foro Penal. Nº 32. Año 1986.

CABANELLAS, Guillermo. “**Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**”, Tomo IX. Editorial Heliasra . Argentina. Año 2009.



CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, **“Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”**. en *RVAP*, núm. 27. España.1990.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Cuadernos de Derecho Judicial. **“Eficacia, Discrecionalidad y Control Judicial en el Ámbito Administrativo”**. Tomo XXXII. Imprime Lerko Print S.A. Madrid, España. Octubre 1994.

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. **“Manual de Justicia Administrativa”**. Impresos en Talleres Gráficos de Impresos Múltiples S.A. de C.V. San Salvador, El Salvador. Enero 2004.

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA. **“Ensayos para la Capacitación Penal”**. Impresos Múltiples. 2003.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. **“Diagnósticos de las instituciones del Ramo de Seguridad Pública”**. San Salvador. El Salvador Año 1998.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. **“Elementos Básicos para una Estrategia de Seguridad Pública”** San Salvador. El Salvador. Año 1996 (CNSP).

COMURES. **“Los cuerpos de la policial municipal en la nueva ley Orgánica de la policía”**. Gaceta Municipal No. 3 San San Salvador. El Salvador. Año 2002.

COSTA, Gino. **"La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)"** UCA editores. San Salvador. El Salvador. C.A. Año 1999.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **"La frontera entre el cumplimiento de la función policial y los excesos de la represión"**. Doc. Original Vol. Año. I. El Salvador. 1995.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS. **"Administración y Supervisión Policial"**. Programa Internacional para el Adiestramiento en la Investigación Criminal (I.C.I.T.A.P.). Versión en Español. Technology Service Company. Noviembre. 1994.

DICCIONARIO **Manual de la Lengua Española Vox**. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

DU PASQUIER, Claude. **"Introducción a la Teoría General del Derecho"**, Enciclopedia Jurídica, Madrid , España, 1924, pag. 125.

FESPAD: **"Estado de Control Interno de la Policía en El Salvador"**. *San Salvador. El Salvador*. Año 2004.

FERNANDEZ ENTRALGO, Jesús y PORTILLO CONSTRELLAS, Guillermo. **"Seguridad Ciudadana"**. Editorial Trotta. Federación de Juristas Progresistas. Valladolid, España. 1993. Pág. 145

FERNANDEZ RUIZ Jorge, **"Programa de Derecho Mexicano de Derecho Administrativo"**, México, Editorial Mcgraw Hill, 1997.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, “**Manual básico administrativo**”, 2ª ed., Madrid, España, Editorial Tecnos, 2005.

GAMERO CASADO, Eduardo. “**Derecho Administrativo**”, Monografías. 1ª edición. San salvador El Salvador. CNJ. 2001

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Ramón Fernández, Tomas. “**Curso de Derecho Administrativo II**”, Segunda Edición. Editorial Civitas. Madrid 1982.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “**La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo**”, 3º ed., Civitas, Madrid, 1983;

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. “**Curso de Derecho Administrativo**”. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1986, Tomo I.

GARCIA DE ENTERRIA Eduardo. “**Democracia, Jueces y Control de la Administración**”. Madrid, Editorial Civitas, Año. 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., “**Curso de Derecho Administrativo**”. Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, 1995, (Séptima edición).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “**Curso de Derecho Administrativo**”, Tº I, 13º ed., Thomsom-Civitas, Madrid, 2006.

GASCON ABELLAN, Marina, GARCIA FIGUEROA, Alfonso. “**Interpretación y Argumentación Jurídica**”, 1ª edic. San Salvador, El Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, año 2003..

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **”Introducción al Estudio del Derecho”**, editorial Porrúa, México, 1953.

GARRIDO FALLA, Fernando. **”Los Medios de la Policía y la Teoría de las Sanciones Administrativas”**. Revista de Administración Pública, Madrid, España, Año X, Número 28.

GONZÁLEZ RUIZ, López y Núñez; **“Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”**. Revista de CEPAL. Año 1994.

GÓMEZ ZARATE, Luís. **“El Cuscatlán de ayer El Salvador de Hoy”**. San salvador, El Salvador. Año 2002

GUASTINI Ricardo: **“Estudios sobre la interpretación jurídica”**, editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.

HART, H. L. A., **“El concepto de derecho”**, traducción de CARRIÓ GENARO, R., Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1961.

JINESTA LOBO ERNESTO. **“Tratado de Derecho Administrativo”** (Tomo I: parte general), Editorial Biblioteca Jurídica Dike. Madrid. , 2002.

KELSEN, H., **“Teoría pura del derecho”**, traducción del original en alemán realizada por VERNENGO, R. J., Edit. Porrúa, Décimo cuarta edición , México 2005.

LA POLICÍA NACIONAL CIVIL. **“Vino Viejo en Odres Nuevos”**. San Salvador. ESA. Año 1999.

LINARES, Juan Francisco, **“Poder discrecional administrativo”**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1958.

LIZA ZUÑIGA, Patricia Arias. **“Control, Disciplina y Responsabilidad Policial. Desafíos Doctrinarios e Institucionales en América Latina”**. 1º Edición. Impresión Maval, Flacso Chile. Santiago de Chile, Chile. 2008.

LOMELI CERREZO, margarita. **“El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal”**, Editorial Continental, 1º edición, México, 1961.

LOPEZ GUEVARA, Luís: **“Sobre los límites constitucionales, Derecho Constitucional”**. Vol. I, Edit. Tirant lo Blanch. Valencia. España. Año 1992.

LÓPEZ NUILA, Carlos Reynaldo: **“La Seguridad Pública de El Salvador, Proyecto La seguridad Pública de América Latina”**, Universidad Internacional de la Florida. Año 1993.

MARTINEZ VENTURA, Jaime. **“La policía en el estado de Derecho Latinoamericano estudio sobre El Salvador”**, 1º edic. San Salvador. Fundación Friedrich Ebert, año 2002

MATA, Ismael, **“Adjudicación y discrecionalidad”**, en **Cuestiones de Contratos Administrativos (Homenaje a Julio Rodolfo Comadira)**. 1º edición, edit. Rap, Buenos Aires, 2007.

MARIENHOFF S. Miguel, **“Tratado de Derecho Administrativo”**, 4ta edición, Buenos Aires, Edit. ABELEDO-PERROT, 1990.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. **“Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general”**. Tomo I, Editorial Lustel, Madrid, España, 2006.

NINO, Carlos Santiago: **“Introducción al análisis del Derecho”**. Editorial. Ariel, Barcelona, España, 2003.

OSORIO, Manuel. **“Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”**. 1º Edición Electrónica. Realizada por Datascan. Pág. 660.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **“Acuerdos de El Salvador En El Camino de la Paz”**. 1º edición. San Salvador. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Año 1992.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **“Relaciones Civiles-Militares en el Marco Internacional”**. Fuerza Armada de El Salvador. Ministerio de la Defensa Nacional. El Salvador, División de Derechos Humanos. C.A. ONUSAL. El Salvador. Primera Edición. San Salvador. Noviembre 1994. .

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **“Acuerdos de El Salvador En El Camino de la Paz”**; 1º edición San Salvador. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, Año 1992.

PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO, Ortega Álvarez **“Manual de Derecho Administrativo”**. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1994

PÉREZ CONEJO, Lorenzo, **“Nacionalidad y jurisdicción contencioso-administrativa: su denegación por motivos de interés nacional”**. en *RVAP*, núm. 44.España 1996.

PLANIOL, José. **“Derecho Civil”**. Primera edición. Tomo I. Buenos Aires, Argentina 1997.

POLICÍA NACIONAL CIVIL. **“Boletín División de Personal”**. Departamento de Bienestar Social. San Salvador, El Salvador. Noviembre, 1995.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. **“Derecho de Policía”**. **BOGOTÁ, D.C., 2010**

RICO, José María, **“Policía y Sociedad Democrática”**, Ministerio del Interior de España, editorial Tecnos S.A. Barcelona. España. año 1983.

RICO, José María. **“Inseguridad Ciudadana y Policía”**. Ministerio del Interior de España, Editorial Tecnos S.A. Barcelona, España. Año 1995

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. **”Derecho Fiscal ”** , colección de textos jurídicos universitarios, Editorial Harla, México, año 1983,pp.164

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. **“Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2003-2004”**. 1º Edición. San Salvador, El Salvador. Año 2006.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. **“Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2007”**. 1º Edición. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia San Salvador, El Salvador. Año 2008.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **“Derecho de la Función Pública”**. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España. 1997.

SAINZ MORENO, Fernando, **“Conceptos jurídicos. Interpretación y discrecionalidad administrativa”**, 1º Edición., Civitas, Madrid, España, 1976.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. **“Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional”** Instituto Nacional de Ciencias Penales. Consejo Editorial. México. Año 2000.

SILVA CIMMA, Enrique. **“La Función Pública”**. El Régimen de Personal en la Contraloría General de la República. Talleres Gráficos de la Contraloría General. Caracas, Venezuela. Año 1978. Pág. 207.

VEDEL Geoges, **“Desarrollo del Derecho Administrativo”**. Tom. I , Edición 12º, Edit. Presses Universitaires de France, Paris, 1992

UPRIMNY YEPES, Inés Margarita: **“Limites de la Fuerza Pública en la Persecución del Delito”**, edic. Defensoría del pueblo, Santa Fe de Bogotá, Colombia, series textos de divulgación. Año 2006.

### **TESIS**

ALVARENGA CÓRDOVA, Flor de María y otros. Tesis sobre. **“Los Efectos Jurídicos, Sociales y Políticos de la Participación Delincuencial de Agentes de la Policía Nacional Civil en el Cumplimiento del Mandato Constitucional de Seguridad Pública”**. T-UES, San Salvador, El Salvador. 2002.



CARRANZA PORTILLO, Ana Yanira y otros. **“Respeto y Garantía a los Derechos Humanos en el Ejercicio de las Funciones de la Policía Nacional Civil”**. T-UES. San Salvador. El Salvador. Año 2004.

MARTÍNEZ, Sonia Estela. **“Monografías sobre Las Perspectivas de Desarrollo en la Policía Nacional Civil Salvadoreña en el marco de Cooperación Internacional”**. T-UES. San Salvador, El Salvador. Junio de 1994. .

### **PÁGINAS WEB**

WWW.JURISPRUDENCIA.GOB.SV Consultada en fechas alternativas desde abril de 2009 hasta Diciembre de 2009.

<http://WWW.administraciónpublica.com/content/view/127>. Consultada en fecha 19.02.2007.

[www1.unne.edu.ar/cyt/2001/1-Sociales/S-031.pdf](http://www1.unne.edu.ar/cyt/2001/1-Sociales/S-031.pdf). Consultada en Fecha 22 de Octubre de 2010 hora 11:07 a.m.

<http://www.administracionpublica.com/content/view/127/>, SERRANO FERRER, María.”*Motivación de Conceptos Jurídicos Indeterminados: o es Interés Público o es Autonomía Local*”, de fecha, 19.02.2007.

[www.monografias.com/ordenpublico](http://www.monografias.com/ordenpublico).

[www.policia.edu.co/policia/.../modulo%20deestudio%20tema%20derecho%20de%20policia.pdf](http://www.policia.edu.co/policia/.../modulo%20deestudio%20tema%20derecho%20de%20policia.pdf).

[www.flacso.cl/getfile.php?file=file\\_4a2c40812d035.pdf](http://www.flacso.cl/getfile.php?file=file_4a2c40812d035.pdf).

[www.flacso.cl/getfile.php?file=file\\_4a8ab8c66cadf.pdf](http://www.flacso.cl/getfile.php?file=file_4a8ab8c66cadf.pdf).

### **JURISPRUDENCIA.**

SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencias de Amparos de los años de 1996, 1997, 2003-2004.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencias Definitivas de los años de 1996- 2009.

**ANALISIS JURISPRUDENCIAL 2001**

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA	ANALISIS
39-E-99(2001)	21-08-2001	Jefe de la División de Personal de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna la resolución, mediante la cual se consideró improcedente la solicitud de reintegro de los salarios no devengados por la actora, la normativa aplicable para ese entonces no comprendía la suspensión sin goce de sueldo, por lo tanto dijo la sala es procedente el pago de los salarios no recibidos por la demandante durante la tramitación de los procedimientos administrativos, en compensación por el derecho violado.</p> <p>Según el impetrante se vulneraron el derecho de el debido proceso, En segundo lugar, estabilidad laboral, violentando el Art. 32 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en relación con el Art. 37 y siguientes de la Constitución de la República. También violenta el Art. 15 de la misma Constitución, relativo al principio de legalidad, al no haber resuelto en base a Derecho, sino más bien a intereses particulares para que no quedara al descubierto la negligencia del Tribunal Disciplinario, extralimitándose de su función, al omitir el pronunciamiento referido; y por otro lado, la negativa de la Jefe de División de Personal a la petición del impetrante fundada de pago de salarios no devengados. Así también se violenta el derecho al trabajo, Art. 2 y 37 de la Constitución y Art. 6 del Pacto Internacional de los Derecho Humanos, Económicos, Sociales y Culturales y Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consecuentemente, al existir una violación de parte de la Policía Nacional Civil, por lo tanto las pretensiones del impetrante son fundadas en Derecho.</p> <p>La sala resolvió que es ilegal la resolución, por medio de la cual se consideró improcedente la solicitud de reintegro de los salarios no devengados por la demandante; Como medida para el restablecimiento del derecho violado, deberá accederse a la cancelación de los salarios reclamados por la demandante; y Condénase en costas a la autoridad demandada conforme al Derecho Común; En el acto de la notificación, entréguese certificación de esta sentencia a la entidad demandada y a la representación fiscal; y, f) Devuélvase el expediente administrativo a su lugar</p>

			de origen
<b>117-R-99(2001)</b>	21-08-2001	Tribunal Disciplinario de la PNC	<p>El demandante impugna la resolución 615-99 emitida por el Tribunal Disciplinario mediante la cual lo sancionó con destitución y suspensión de labores por ciento ochenta y un días sin goce de sueldo, por haber cometido infracciones a los Arts. 7 numeral 3º y 8 numeral 17 del Reglamento Disciplinario de dicha institución.</p> <p>la misma según el demandado adolece de nulidad por haberse violado en su emisión: a) las garantías constitucionales del debido proceso, presunción de inocencia y derecho de defensa; b) la Legislación Penal en cuanto a los Principios de Legalidad, Dignidad Humana, Lesividad del Bien Jurídico, Necesidad e Imparcialidad contemplados en los Arts. 1, 2, 3 y 5 del Código Penal; y el Juicio Previo y la Presunción de Inocencia, que se regulan en los Arts. 1 y 4 del Código Procesal Penal; y su derecho a la estabilidad laboral contemplado en el Art. 32 número 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil,</p> <p>La sala ante esta situación y después de haber verificado la no procedencia, ni el supuesto irrespeto a tales derechos y garantías resolvió Que es legal la resolución 615-99 emitida por el Tribunal Disciplinario de la Policía Nacional Civil, donde la es la destitución y suspensión de labores por ciento ochenta y un días sin goce de sueldo, por haber cometido infracciones al Reglamento Disciplinario.</p>
<b>107-R-99 (2001)</b>	02-02-2001	Tribunal Disciplinario y el Tribunal de Apelaciones, ambos de la Policía Nacional Civil,	<p>El presente proceso se impugnan la destitución de la cual fue objeto el demandante</p> <p>Estando inconforme con dicha resolución, a través del Jefe de la División de Personal, subcomisionado Padilla Campos, se solicitó por escrito a la licenciada Maritza de Durán, expresara cual era el fundamento legal para denegar la reconsideración solicitada, caso contrario, dicha resolución constituiría un ACTO ARBITRARIO E ILEGAL en base al Art. 8 y 86 Inc. 3º de la Constitución de la República, y consecuentemente su traslado era improcedente.</p> <p>Los derechos vulnerados según el demandante las garantías constitucionales del debido proceso, presunción de inocencia y derecho de defensa; b) la</p>

			<p>Legislación Penal en cuanto a los Principios de Legalidad, Dignidad Humana, Lesividad del Bien Jurídico, Necesidad e Imparcialidad contemplados en los Arts. 1, 2, 3 y 5 del Código Penal; y el Juicio Previo y la Presunción de Inocencia, que se regulan en los Arts. 1 y 4 del Código Procesal Penal; y su derecho a la estabilidad laboral contemplado en el Art. 32 número 1 de la Ley Orgánica de la PNC. visto los alegatos de las partes, la sala resolvió, Que es legal la resolución, por medio de la cual se ordenó la destitución del Agente Ramirez Aguilar; y que es legal la resolución del Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil de fecha quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, que confirmó la destitución ya mencionada</p>
--	--	--	--

#### RESUMEN SENTENCIAS AÑO 2002.

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA.	RESUMEN.
127-R-2000	29-05-2002	Tribunal Disciplinario y por el Tribunal de Apelaciones, ambos de la Policía Nacional Civil.	<p>Impugnando de ilegales las resoluciones emitidas, la primera al imponerle una sanción de 16 días de suspensión del cargo de Agente Operativo, sin goce de sueldo, y la segunda que confirma la anterior. Agente se considera violentado en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía de audiencia.</li> <li>• Debido proceso.</li> <li>• Principio de <i>non bis in idem</i>. la falta de identidad en el objeto de la persecución impide la configuración del principio y concluye la falta de violación al mismo.</li> <li>• Tribunal de Apelaciones actúo en apego a procedimiento señalado ya que no hay expreso rechazo de las pruebas ni del recurso, lo cual no significa ni implica una vulneración al debido proceso o a la garantía de audiencia, sino que la Administración no resolvió favorablemente la pretensión del apelante.</li> <li>• Acumulación de tres sanciones en un año constituyen otra sanción que es destitución.</li> </ul>
175-A-2000	09-07-2002	Tribunal Disciplinario y Tribunal de Apelaciones de la	Se impugna resolución mediante la cual la sanción es de dieciséis días de suspensión del cargo sin goce de

		Policía Nacional Civil.	<p>sueldo; y contra la denegación del recurso de apelación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Principio de non bis in idem</i>, y conforme a él no pueden imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.</li> <li>• Las sanciones impuestas no tuvieron el mismo fundamento ni perseguían el mismo fin.</li> <li>• La sanción de suspensión corresponde a un sustrato fáctico diferente, cual es la recurrencia o reiteración en conductas constitutivas de infracción, cuya sanción busca el mantenimiento del orden a través del Régimen Disciplinario.</li> <li>• Los servidores públicos deben cumplir requisitos de idoneidad y conducta inherentes al cargo, propios del estatuto al que están sometidos.</li> <li>• No se han configurado las violaciones alegadas a lo cual los actos impugnados son legales.</li> </ul>
127-R-2000(2002)	29-05-2002	Tribunal Disciplinario y Tribunal de Apelaciones, ambos de la Policía Nacional Civil	<p>Este proceso se impugnan de ilegales las resoluciones emitidas por el Tribunal Disciplinario y por el Tribunal de Apelaciones, ambos de la Policía Nacional Civil, la primera que le impone una sanción de dieciséis días de suspensión del cargo de Agente Operativo, sin goce de sueldo, y la segunda que confirma la anterior, Los actos objeto de este proceso son:</p> <p><b>(a)</b> Resolución 14399, pronunciada a las doce horas con cincuenta y nueve minutos del día veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve, por el Tribunal Disciplinario de la PNC Díaz Ronquillo, con dieciséis días de suspensión del cargo sin goce de sueldo.</p> <p><b>(b)</b> Resolución sin número, por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante la cual confirma la anterior resolución.</p> <p>Los derechos que el actor considera violados son: El <i>nebis ibidem</i> contenido en el Art. 11 de la Constitución en la parte donde se regula que nadie puede ser enjuiciado dos veces por la misma causa; La garantía de audiencia, y El debido proceso.</p> <p>la sala luego de haber analizado los fundamentos de las partes resolvió, que son legales las Resoluciones, pronunciadas por el Tribunal Disciplinario y al del Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante la cual confirma la Tribunal Disciplinario; mediante la cual se sanciona con dieciséis días de suspensión del cargo sin</p>

			goce de sueldo al Agente Díaz Ronquillo.
<b>175-A-2000 (2002)</b>	09-07-2002	Tribunal Disciplinario y Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>En este juicio contencioso administrativo impugna actuaciones del Tribunal Disciplinario y Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil.</p> <p>Los actos objeto de la pretensión en este proceso son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La resolución emitida por el Tribunal Disciplinario de la Policía Nacional Civil, mediante la cual se sancionó al demandante con dieciséis días de suspensión del cargo sin goce de sueldo; y,</li> <li>- La denegación presunta del Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil al recurso que interpuso contra tal resolución.</li> </ul> <p>Señala el demandante que con dichas actuaciones se ha violado el Art. 11 de la Constitución, conforme al cual nadie puede ser sancionado dos veces por la misma causa, y que además el Tribunal Disciplinario se basó en una disposición que está contemplada únicamente en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, no así en la Ley Orgánica de la Institución, con lo cual se vulnera la jerarquía de las leyes. Alega además vicios en las faltas leves que dieron origen a la referida sanción.</p> <p>analizados los alegatos de las partes la sala resolvió, que es legal la resolución pronunciada por el Tribunal Disciplinario de la Policía Nacional Civil , mediante la cual se sancionó al demandante con dieciséis días de suspensión del cargo sin goce de sueldo; y que también es legal la resolución del Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil que confirma tal decisión;</p>

### RESUMEN DE SENTENCIAS 2003.

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDA	RESUMEN.
120-S-2001	15 -03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil.	<p>Impugna resolución de destitución del cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay diferencia ontológica o cualitativa entre el ilícito penal común y el ilícito tributario (que es un tipo de ilícito administrativo), y sus diferencias de grado o cuantitativas son meramente formales y no de fondo.</li> <li>• Se empleo la robustez moral de la prueba como sistema de valoración cuando el Reglamento vigente en ese entonces establecía el sistema de la sana critica.</li> <li>• La prueba debe ser contundente y suficiente y no basarse en un informe donde se establece un base de imputación de un supuesto de “sospecho de cohecho”</li> <li>• Tribunal al resolver recurso se basó en legislación derogada, constituye un error de derecho subsanable.</li> <li>• <i>Ius puniendi del Estado</i> o potestad Sancionadora de la Administración.</li> <li>• La imposición de una sanción administrativa requiere la necesaria existencia de una norma previa en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de tal sanción.</li> <li>• Sala aplica principio <i>iura novit curia</i>, art. 21 Cn. las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materia de orden público....</li> </ul>



<b>71-D-2001</b>	18-03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil,	<p>Impugna la resolución mediante el cual la autoridad demandada ordena su destitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Antes de emitirse la resolución final de Tribunal de Apelaciones se derogó el Reglamento en que estaba contemplada la falta que motivó dicho procedimiento.</li> <li>✓ Hay un error en el fundamento de la decisión, sin embargo, esto no genera automáticamente la ilegalidad del acto impugnado, sino que dicho error es subsanable.</li> <li>✓ <i>Ius puniendo del Estado o Potestad Sancionadora.</i> Su finalidad es la protección o tutela de los bienes jurídicos en interés general.</li> <li>✓ <i>Principios del Derecho Administrativo sancionador</i> rigen las actuaciones de la Administración.</li> <li>✓ <i>Potestad Sancionadora</i> doble manifestación interna aplica sanciones a sus administrados los agentes que conforman su organización; y externa para aplicar sanciones a los particulares que infrinjan ordenamiento jurídico.</li> <li>✓ <i>Principio de iura novit curia.</i></li> </ul>
<b>182-A-2001</b>	21-03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugnando la resolución de destitución en base a numeral 12 del Art. 7 Reglamento Vigente a esa fecha.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se requiere la necesaria existencia de una norma previa en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>lex praevia</i> mediante la precisa definición de la conducta que la Ley considere constitutiva de la infracción; y <i>lex certa</i>.</li> <li>✓ <i>lus puniendo del estado</i>.</li> <li>✓ la "conducta típica" es aquella donde se aprecia identidad entre sus componentes fácticos y los descritos en la norma jurídica.</li> <li>✓ Existe una incongruencia manifiesta entre los hechos que se han pretendido probar en el procedimiento administrativo sancionador y las normas en que podría ampararse la sanción. Por tanto resolución es ilegal</li> </ul>
<b>191-M-2000</b>	20-03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>El acto objeto de pretensión es la resolución emitida, en la que modifica el sobreseimiento otorgado al demandante por destitución, al establecer que incurrió con su conducta en la falta disciplinaria calificada como muy grave y tipificada en el Art. 7 numeral 20 del Reglamento Disciplinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>lus puniendi del Estado</i>.</li> <li>✓ <i>Ultractividad de la norma derogada para efectos meramente formales y no materiales o sustanciales</i>.</li> <li>✓ <i>Aplicación del principio de iura novit curia. Art. 21 Cn</i>, excepción a la irretroactividad.</li> <li>✓ En base al principio de derecho tributario sancionador, la autoridad demandada no debía aplicar las normas sustantivas del reglamento derogado, menos</li> </ul>

			<p>aún en el supuesto que el nuevo Reglamento Disciplinario -vigente al momento de dictarse la resolución cuestionada- establecía como consecuencia de la conducta atribuida al demandante una sanción menos gravosa. Por tanto resolución de Tribunal es ilegal.</p>
<b>48-E-2000</b>	20-03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna la resolución que modifica el sobreseimiento otorgado por destitución, al establecer que incurrió en la falta disciplinaria muy grave y tipificada en el Art. 7 numeral 20 del Reglamento Disciplinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tribunal basó su resolución en legislación derogada la nueva poseía una sanción menos gravosa por lo cual, al resolver imponiendo la sanción de despido no actuó conforme a Derecho, es ilegal su resolución.</li> <li>✓ Principio de legalidad y retroactividad. La aplicación de ultractividad de la norma derogada para efectos meramente formales y no materiales o sustanciales.</li> <li>✓ Principio de <i>iura novit curia</i>.</li> <li>✓ Principio de <i>ius puniendi del Estado</i>.</li> </ul>
<b>116-S-2000</b>	19-03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna resolución en la que se le destituye por falta disciplinaria muy grave Art. 7 numeral 20 del Reglamento Disciplinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicación de norma derogado e imponiendo sanción mas gravosa.</li> <li>✓ <i>Ius puniendi del Estado</i>.</li> <li>✓ Principio del derecho</li> </ul>

			<p><i>administrativo sancionador</i> al establecer la naturaleza jurídica del ilícito tributario o <i>sanción administrativa</i> con el ilícito penal sus diferencias de grado son meramente formales y no de fondo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Ultractividad de la norma.</i></li> <li>✓ <i>Principio de iura novit curia</i></li> <li>✓ Ilegalidad de resolución de Tribunal de Apelaciones por tano debe restituir al agente a su cargo.</li> </ul>
<b>109-P-2000</b>	10-03-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna resolución en la que se le destituye incurrió con su conducta en la falta disciplinaria calificada muy grave Art. 7 numeral 20 del Reglamento Disciplinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tribunal baso su resolución en legislación derogada. La nueva poseía una sanción menos gravosa por lo cual, al resolver imponiendo la sanción de despido no actuó conforme a Derecho.</li> <li>✓ En virtud del principio <i>iura novit curia</i>, la fundamentación jurídica del acto impugnado puede calificarse como un error de derecho subsanable.</li> <li>✓ Art. 15 Cn. Principio de legalidad.</li> <li>✓ Principio del ius puniendi del Estado.</li> <li>✓ Ultractividad de la norma.</li> </ul>
<b>183-A-2001</b>	1-04-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugnando la modificación del sobreseimiento otorgado por el Tribunal Disciplinario por la sanción de destitución por la falta disciplinaria calificada como muy grave artículo 7 numeral 20 del Reglamento Disciplinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En concordancia con los</li> </ul>

			<p>principios de que en el ordenamiento administrativo sancionador y en beneficio de los derechos del administrado debe aplicar norma de sanción menos gravosa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ lus puniendi del estado o Potestad sancionadora de la administración.</li> <li>✓ Ultractividad de la norma.</li> <li>✓ Principio de iura novit curia acto impugnado es error derecho subsanable.</li> </ul>
<b>113-P-2001</b>	8-04-2003	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugnando la resolución de destitución del cargo al agente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Supuesta violación a los derechos de defensa, audiencia y debido proceso.</li> <li>✓ lus puniendi del Estado su finalidad es la protección o tutela de los bienes jurídicos en que se concreta el interés general.</li> <li>✓ Se regula ultractividad pero no alcanza a las normas sustantivas del Reglamento derogado.</li> <li>✓ La autoridad demandada no debía aplicar las normas sustantivas del reglamento derogado, menos aún en el supuesto que el nuevo Reglamento Disciplinario imponía sanciones menos gravosas. Aplicando la más favorable al sancionado.</li> <li>✓ Peculiaridad de las sanciones es el reconocimiento de titularidad natural de la administración.</li> <li>✓ Competencia del nuevo Tribunal de Apelaciones con la nueva normativa.</li> <li>✓ iura novit curia Tribunal estaba en capacidad obligación de imponer sanción conforme a derecho.</li> </ul>
<b>177-A-2000</b>	21-10-2003	Tribunal Disciplinario y el	El presente juicio contencioso administrativo procede contra resoluciones proveídas por el

(2002)		Tribunal de Apelaciones ambos de la PNC.	<p>Tribunal Disciplinario Itinerante y el Tribunal de Apelaciones ambos de la Policía Nacional Civil,</p> <p>Los impetrantes en este proceso alegan violaciones al principio de Legalidad, al principio de defensa, al principio de non bis in ídem, al principio de non bis in ídem, principio de tipicidad.</p> <p>después de analizar la sala los alegatos de las partes, la sala resolvió, que es legal la resolución pronunciada por el Tribunal Disciplinario Itinerante de la Policía Nacional Civil, mediante la cual se sancionó a los señores Mauricio Antonio Arriaza Chicas, Mario Francisco Gil Pineda, Juan Armando Huevo Grande, Alonso Enrique Ortíz, José Benedicto Méndez, Herber Joel Alvarado Rodríguez, Juan Francisco Romero Madrid, Francisco Nando Vásquez Segura y Jesús Gómez Gómez, con suspensión de ciento ochenta y un días sin goce de sueldo y al señor Jorge Alberto Moz con suspensión de ciento ochenta y dos días sin goce de sueldo y que es ilegal la resolución emitida por el Tribunal de Apelaciones mediante la cual modificó las sanciones de ciento ochenta y un días y de ciento ochenta y dos días de suspensión por la sanción de destitución, en relación a las faltas graves tipificadas en los arts. 7 numeral 16 y 8 numerales 2, 6 y 10 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, y modificó el sobreseimiento otorgado por la sanción de destitución, al establecerse que incurrieron con su conducta en la falta muy grave del artículo 7 numeral 6 del Reglamento Disciplinario; Como medida para el restablecimiento del derecho violado, los demandantes deberán ser reinstalados en su cargo y deberá pagársele los salarios dejados de percibir desde el momento en que fueron ilegalmente destituidos hasta la fecha de ejecución de esta sentencia, sin perjuicio que se haga efectiva la sanción impuesta por el Tribunal Disciplinario Itinerante de la Policía Nacional Civil, de no haberse ejecutada.</p>
--------	--	--	--

**RESUMEN SENTENCIAS 2004.**

<b>REFERENCIA</b>	<b>FECHA</b>	<b>AUTORIDAD DEMANDADA.</b>	<b>RESUMEN.</b>
<b>219-M-2001</b>	9-02-2004	Director General y el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna de ilegales los actos administrativos dictados por la autoridad demandada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Afirma el actor que él no tuvo conocimiento alguno de las causas que motivaron su retiro del cargo.</li> <li>✓ Administración ejerce <i>el ius Puniendi Estatal art. 14 Cn</i></li> <li>✓ Principio de legalidad se erige como uno de los presupuestos que rigen la potestad sancionadora de la Administración.</li> <li>✓ El procedimiento en materia administrativa constituye un elemento formal de producción del acto administrativo, como garantía del administrado, existiendo una omisión de esta garantía.</li> <li>✓ Debe existir fundamentación de resolución independientemente de aceptar o rechazar una demanda.</li> <li>✓ Así mismo de un acto administrativo debe existir garantía de debido proceso, defensa y legalidad de los actos.</li> <li>✓ Legalidad en potestad sancionadora de la administración es conocido como <i>nullum crime nulla poena sine lege</i>.</li> <li>✓ <i>Art. 86 inc. 3º Cn</i> seguridad jurídica supone existencia de <i>lex previa y lex certa</i>.</li> </ul>
<b>16-Q-03</b>	19-11-2004	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil.	<p>Impugna la resolución de destitución ya que alega violación al derecho de defensa, garantía de audiencia y debido proceso, al principio de legalidad y su Derecho al trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>ius puniendi</i> del estado.</li> <li>✓ Art. 12 Cn. Principio de culpabilidad.</li> <li>✓ Al no existir elementos suficientes que infundaran certeza en la decisión ni constancia de iniciarse proceso la resolución es ilegal.</li> </ul>
<b>73-B-00</b>	12-11-2004	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna la modificación de la resolución del Tribunal Disciplinario sancionándolo con destitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>el ius puniendi</i> del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ principios o garantías del debido proceso tenemos: a) Que la persona sea juzgada por un juez natural; b) derecho a ser oído; c) duración razonable del proceso; d) publicidad del proceso; y, e) prohibición del doble juzgamiento.</li> <li>✓ En proceso no debe existir una errónea valoración de los elementos probatorios, sino constituye una ilegalidad en resolución.</li> <li>✓ No existió prueba directa sino de referencia.</li> </ul>
<b>189-M-OO</b>	30-09-2004	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna resolución mediante la cual modificó el sobreseimiento otorgado por el Tribunal Disciplinario y resolvió destituido del cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ lus puniendi del Estado se basa en principios equivalentes a los de materia penal con particularidades propias de la actividad administrativa.</li> <li>✓ Sanciones impuestas siempre amparadas por garantías constitucionales, la sanción cumple con los principios de legalidad y tipicidad.</li> <li>✓ En base a principio de iura novit curia el acto impugnado se puede calificar como error subsanable.</li> </ul>
<b>206-C-2001</b>	06-05-2004	Tribunal Disciplinario Metropolitano y del Tribunal de Apelaciones, ambos de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna la resolución por medio de la cual se ordena destitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Prescripción de la acción disciplinaria, ya habían transcurrido mas dos años.</li> <li>✓ Falta de competencia del "Tribunal Disciplinario Metropolitano de la PNC.</li> <li>✓ Aplicación de disposiciones derogadas en detrimento de los principios de legalidad y de irretroactividad de la ley.</li> <li>✓ Aplicación de sanción menos gravosa para proteger garantías de administrado.</li> <li>✓ lus puniendi del Estado.</li> <li>✓ Existencia de ultractividad de la norma derogada para efectos procesales, formales no materiales o sustanciales.</li> <li>✓ No se debe aplicar normas sustantivas de un reglamento derogado menos aun cuando el nuevo contiene sanciones menos gravosas.</li> </ul>
<b>72-B-2000</b>	02-03-2004	Tribunal Disciplinario y Tribunal de Apelaciones ambas instituciones de la Policía Nacional Civil.	<p>Impugna la resolución del Tribunal Disciplinario mediante la cual se sanciona con suspensión de su cargo sin goce de sueldo, por un período de dieciséis días consecutivos y el acto denegatorio presunto del Tribunal de Apelaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ante la existencia de tres sanciones consecutivas, existe la posibilidad por concurrencia de faltas la imposición de destitución.</li> </ul>



			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La inconstitucionalidad del reglamento es competencia de la sala de lo constitucional.</li> <li>✓ Principios de reserva legal y de legalidad.</li> <li>✓ Principio de <i>non bis in idem</i> debe existir una triple identidad en persona, objeto y causa de persecución. Su falta conlleva a la no existencia de su violación.</li> <li>✓ Silencio administrativo desestimatorio o denegación presunta se configura al no haber notificación del actuar de la administración de lo solicitado por el administrado.</li> <li>✓ Al no haber ilegalidad en acto no hay violación de la garantía de defensa ni debido proceso.</li> </ul>
--	--	--	---

**RESUMEN DE SENTENCIAS 2005.**

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA	RESUMEN.
184-M-2000	29-07-2005	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugnando resolución de destitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Ius puniendi del estado.</i></li> <li>✓ <i>Ultractividad de la norma derogada para efectos procesales.</i></li> <li>✓ Un error en el fundamento de la decisión no genera la ilegalidad del acto impugnado, pero si un vicio.</li> <li>✓ Principio del <i>iura novit curia.</i></li> <li>✓ Determinación si la conducta atribuida constituye una infracción.</li> <li>✓ Exigencia de tipicidad tiene su asidero en los principios de legalidad y seguridad jurídica.</li> <li>✓ Para la aplicación de una sanción administrativa debe existir una norma previa en la que describa de manera clara la conducta.</li> <li>✓ No debe basarse una decisión en hechos no probados, lo cual conlleva la ilegalidad de la misma, por la incongruencia manifiesta.</li> <li>✓ Voto Disidente sistema de valoración de prueba no solo sana crítica sino también la robustez moral.</li> </ul>

134-S-2001	15-11-2005	Tribunal Disciplinario Metropolitano y al Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugnando las resoluciones destituye de la plaza que desempeñaba y la denegación del recurso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Competencia de la sala al análisis de la legalidad del acto denegatorio del recurso.</li> <li>✓ Principio de protección jurisdiccional debe tener efectividad.</li> <li>✓ Cuando la administración rechaza <i>in limine</i> un recurso se traduce en una carga para el administrado.</li> <li>✓ Ante la imposición de una sanción debe existir un juicio previo que establezca todas las garantías previstas por las leyes.</li> <li>✓ Al infringir garantías resolución carece de legalidad.</li> </ul>
27-Z-2004	13-09-2005	Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, y Tribunal de Apelaciones de la PNC.	<p>El presente proceso tuvo por objeto impugnar , las resoluciones pronunciadas por:</p> <p>a) Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, mediante la cual impone sanción de destitución a la señora Dinorah Guadalupe Zelaya de Cruz; y</p> <p>b) Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante la cual revoca la resolución pronunciada por el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, y sanciona con suspensión en el cargo sin goce de sueldo por dieciséis días.</p> <p>Relata la demandante que fue procesada en el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil por haber cometido supuestamente falta grave en el desempeño de sus labores, art. 37 numeral 10 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, al negarse a firmar, el acta de notificación y ejecución de sanción por falta leve y no entregar implementos policiales, emitiendo dicho Tribunal sanción de destitución de fecha ocho de abril de dos mil tres.</p> <p>De dicha resolución interpuso recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones de la misma institución, el cual, revocó la</p>

			<p>sanción de destitución, por no existir a su juicio proporcionalidad entre la falta cometida y la pena impuesta, imponiéndole suspensión del cargo sin goce de sueldo por dieciséis días, por considerar que la misma cometió la falta disciplinaria.</p> <p>La demandante alega que se le violentó lo siguiente:</p> <p>* Que la conducta atribuida es atípica por no encontrarse expresamente establecida en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil como falta grave.</p> <p>La sala fallo: Que es inadmisibles la demanda contra el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, por la inexistencia jurídica del acto impugnado; y que es legal la resolución dictada por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante la cual sancionó a la señora Zelaya de Cruz, con suspensión en el cargo sin goce de sueldo por dieciséis días.</p>
--	--	--	--

#### RESUMEN DE SENTENCIAS 2006.

RESUMEN	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA	RESUMEN.
<b>67-V-2001</b>	20-02-2006	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna resolución mediante la cual se modificó el sobreseimiento otorgado por el Tribunal Disciplinario de esa misma institución y resolvió destituirlo de su cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Ius Puniendi del Estado</i>, la cual tiene una doble manifestación externa e interna.</li> <li>✓ Los destinatarios de las sanciones deben estar siempre amparados por las garantías constitucionales.</li> <li>✓ Ante un cambio jurídico debe establecerse la conducta atribuida y</li> </ul>

			<p>si establece una sanción menos gravosa y más favorable al sancionado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Error en la motivación de la decisión, ya que la ultraactividad es solo para aspectos procesales no sustanciales.</li> <li>✓ Principio de <i>iura novit curia</i>.</li> <li>✓ Prueba valorada carece de respaldo legal al basarse por señalamientos, por tanto resolución es ilegal.</li> </ul>
<b>330-C- 2004</b>	22-06-2006	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna la resolución de destitución por la comisión de las faltas disciplinarias graves contenidas en los numerales 13, 14, 23 y 25 del artículo 37 del Reglamento Disciplinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incompetencia por parte del Tribunal de Apelaciones al aplicar sanciones fuera de sus facultades según Ley Orgánica PNC, lo que conlleva ilegalidad de la decisión.</li> <li>✓ El principio nec reformation in peius, ya que no puede resolverse en perjuicio del apelante.</li> <li>✓ Órganos competentes para aplicar sanciones de acuerdo a normas vigentes.</li> <li>✓ De la creación del Tribunal de Apelaciones.</li> <li>✓ Actuación de autoridad demandada adolece de vicio resulta inoficioso pronunciarse ante el recurso interpuesto.</li> </ul>
<b>06-2005</b>	23-10-2006	El Sub-Director General de la Policía Nacional Civil.	<p>En el presente proceso se Impugna de ilegal el memorándum número 2759 de fecha quince de octubre de dos mil cuatro, suscrito por el Sub-Director General de la Policía Nacional Civil, mediante el cual ordenó su traslado de la Regional Oriental de Tránsito Terrestre hacia la Academia Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Los derechos vulnerados Señala que el Sub-Director General de la Policía Nacional Civil, al ordenar su traslado violó el artículo 9 literal "C" de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, además, el derecho de permanencia en el cargo, derecho a ser trasladado de acuerdo a la normativa respectiva, derechos regulados en el Romano IV Ordinales 1° y 4° del Instructivo para la Administración de Traslados, Permutas y Comisiones de Servicio del Personal de la Policía Nacional</p>

			<p>Civil.</p> <p>vistos los alegatos la sala fallo, Como medida para restablecer el derecho violado, el Sub-Director General de la Policía Nacional Civil, deberá ubicar al Sub comisionado Romero López en la misma plaza y lugar en el que se encontraba designado antes de dictar el acto administrativo declarado ilegal, y que es ilegal el Memorandum número 2759 de fecha quince de octubre de dos mil cuatro, suscrito por el Sub-Director General de la Policía Nacional Civil, mediante el cual ordenó el traslado del Sub comisionado Carlos Mauricio Romero López, de la Regional Oriental de Tránsito Terrestre hacia la Academia Nacional de Seguridad Pública.</p>
<b>32-Z-2004</b>	17-07-2006	Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil y Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil.	<p>Los actos administrativos que impugna en el presente proceso son: la resolución emitida por el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, por medio de la cual le sanciona con la destitución de su cargo a la agente Zelaya de Cruz I; y, la resolución dictada por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, el treinta y uno de agosto de dos mil cuatro, por medio de la cual se confirma la resolución del Tribunal Disciplinario antes relacionada.</p> <p>La actora argumenta que con la resolución impugnada se le ha violentado lo prescrito por el art. 39, numerales 1 y 6, del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.</p> <p>La demandante solicitó la oportuna declaratoria de ilegalidad de los actos impugnados, y como medida para restablecer sus derechos violados pide que se le reinstale en el cargo</p>

			<p>que había ocupado y que se condene a la Policía Nacional Civil a pagar los salarios que ella ha dejado de percibir, desde la destitución ilegal a la fecha, después de vistos los argumentos, la sala resolvió Declárese que, por las razones aducidas en la demanda, es ilegal la resolución dictada por el Tribunal Disciplinario. Metropolitano de la Policía Nacional Civil, por medio de la cual impone a la agente Dinorah Guadalupe Zelaya de Cruz la sanción de destitución; y Declárese que, por las razones aducidas en la demanda, es ilegal la resolución emitida por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, por medio de la cual ratifica la resolución dictada por el Tribunal Disciplinario Metropolitano contra la agente Dinorah Guadalupe Zelaya de Cruz, antes relacionada; Como medida para restablecer el derecho violado, se ordena restituir a la agente en su puesto y que se le cancelen los salarios debidos desde la producción de los actos ilegales, a la fecha.</p>
<b>330-C-2004</b>	22-06-2006	Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil	<p>El presente proceso tiene por objeto Impugnar la resolución pronunciada por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, el día veintiuno de octubre de dos mil tres, mediante la cual revocó la sanción de ciento ochenta días de suspensión del cargo sin goce de sueldo dictada por el Tribunal Nacional Disciplinario de la Policía Nacional Civil y lo sancionó con destitución por la comisión de las faltas disciplinarias graves contenidas en los numerales 13, 14, 23 y 25 del artículo 37 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, El demandante alega que se violento lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el Tribunal de Apelaciones de</li> </ul>

			<p>la Policía Nacional Civil no tiene competencia para conocer de resoluciones que impongan sanciones diferentes a las establecidas en el art. 24 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se violento el principio de igualdad y de congruencia, ya que el fallo no obedece a las pretensiones y contradicciones de las partes apelantes.</li> <li>• El principio nec reformation in peius, ya que no puede resolver en perjuicio del apelante.</li> </ul> <p>La sala después de haber analizado los argumentos de las partes resolvió, que es ilegal el acto pronunciado, por el Tribunal de apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante el cual revocó la sanción de ciento ochenta día de suspensión del cargo sin goce de sueldo dictada por el Tribunal Nacional Disciplinario de la Policía Nacional Civil y lo sancionó con destitución por la comisión de las faltas disciplinarias graves contenidas en los numerales 13, 14, 23 y 25 del artículo 37 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.</p>
<b>305-M-2004</b>	14-08-2006	Tribunal de Apelaciones de la policía Nacional Civil.	<p>El presente proceso tiene por objeto de Impugnar la resolución pronunciada por el Tribunal de Apelaciones de la policía Nacional Civil, mediante la cual declaró desierto el recurso de apelación, relata el impetrante que presentó recurso de apelación el diez de enero de dos mil tres, en el cual impugnaba la resolución emitida por el Tribunal Disciplinario Metropolitano que lo sancionó con destitución, por su parte El Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil declaró desierta la apelación por no haber comparecido a la audiencia señalada para expresar agravios, de acuerdo a los artículos 421 y 427 del Código de Procedimientos Civiles y 14 de la Constitución de la República de El Salvador, Afirma el peticionario que a la audiencia se presentó minutos después de la</p>

			<p>hora señalada por motivos de fuerza mayor y que en su momento presentara justificación así como también prueba testimonial para comprobar que efectivamente se hizo presente. El demandante alega que se violentaron las siguientes disposiciones:</p> <p>a) El art. 229 del Código de Procedimientos Civiles, al impedido por justa causa no le corre término, ni se le considera rebelde para tener por contestada la demanda ni por desierta la acción. El Tribunal debió haber reprogramado la audiencia y no declarada desierta.</p> <p>b) Se inobservó la aplicación de la sana crítica.</p> <p>c) Se violentaron los principios de inocencia, audiencia y defensa, arts. 11 y 12 de la Constitución de la República.</p> <p>d) Petición. Solicita que en sentencia definitiva favorable se ordene su reincorporación definitiva a la institución policial, así como la restitución de todos los salarios retenidos indebidamente.</p> <p>Después de hacer los análisis y consideraciones pertinentes, la sala resolvió: Que es legal la resolución pronunciada por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante la cual declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por el señor Marcía Ramos.</p>
--	--	--	--

#### RESUMEN DE SENTENCIAS 2008

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA	RESUMEN.
61-2005	07-10-2008	Tribunal de Apelaciones de la	Impugna de ilegal la resolución de



		Policía Nacional Civil	<p>destitución del cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La conducta de un agente debe ser acorde a circunstancias, solo por fuerza mayor o caso fortuito puede ser agresiva ante los detenidos por delitos comunes.</li> <li>✓ Art. 12 CN principio de inocencia.</li> <li>✓ Administración como titular de la potestad sancionadora tiene el deber de probar y demostrar la culpabilidad del administrado.</li> <li>✓ Principio de congruencia de toda resolución o sentencia es que deben ser claras y precisas en base al petitorio.</li> <li>✓ Responder con una agresión verbal con otra no es de una persona emocionalmente equilibrada.</li> <li>✓ Existencia de la verdad real.</li> <li>✓ Valoración de la prueba conforma a principios de la sana crítica, por ende resolución apegada a derecho.</li> </ul>
<b>68-2006</b>	06-11-2008	Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la Policía Nacional Civil, y el Tribunal de Apelaciones.	<p>El demandante en el presente proceso dirige su pretensión contra los siguientes actos administrativos:</p> <p>Impugna la Resolución, mediante la cual el Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la Policía Nacional Civil (en adelante Tribunal Disciplinario) lo sancionó con destitución del cargo de Agente de Policía que desempeñaba desde febrero de mil novecientos noventa y siete.</p> <p>Posteriormente se impugna la Resolución, por medio de la que el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil (en adelante Tribunal de Apelaciones) confirmó la anterior resolución. En el caso que nos ocupa son tres los principios invocados por el actor que deberán ser analizados, siendo éstos:</p> <p>Principio de culpabilidad: El principio de culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable. En virtud del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de</p>

		<p>infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable. En consecuencia, debe de existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste. Ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones</p> <p>Principio de tipicidad exhaustiva al imponer la sanción: Este es una exigencia de seguridad jurídica que persigue la existencia previa de una norma que establezca como infracción la conducta que se pretende castigar y que se establezca la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta. La finalidad de este principio es que los administrados sepan cuáles son los hechos sancionables y cuáles son sus consecuencias a efecto de evitarlos.</p> <p>Principio de proporcionalidad de la sanción: implica que al momento de imponerse una sanción deberá guardarse la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: 1) La existencia de intencionalidad o reiteración, 2) La naturaleza de los perjuicios causados, 3) La reincidencia.</p> <p>La sala después de vistos los argumentos de las partes, resolvió Declárase legal la resolución, mediante la cual el Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la</p>
--	--	---

			<p>Policía Nacional Civil sancionó al señor Oscar Antonio Osegueda con destitución del cargo de Agente de Policía, y Declárase legal la resolución, en la que el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil confirmó la anterior resolución.</p>
<b>128-2006</b>	23-12-2008	Tribunal de Apelaciones PNC.	<p>El presente proceso tiene por objeto impugnar la resolución por medio de la cual, se declaró inadmisibles por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra la resolución del diecisiete de mayo de dos mil cinco, pronunciada por el Tribunal Disciplinario Región Paracentral de la PNC, que sancionó al demandante con destitución de su cargo; y, contra la que declara improcedente el recurso de revocatoria presentado contra la anterior decisión.</p> <p>El actor alega que se han transgredido las disposiciones legales señaladas en el acápite que antecede porque la autoridad demandada no aplicó el Decreto de Estado de Emergencia Nacional y Calamidad Pública en Forma Preventiva cuando declaró inadmisibles por extemporáneo el recurso de apelación presentado.</p> <p>El Tribunal demandado, al justificar la emisión del acto controvertido, señaló que el apelante señor Rodríguez Abrego no indicó en el recurso que lo presentaba en esa fecha por haberse interrumpido el plazo, de conformidad con la entrada en vigencia del citado decreto. En vista que - como ya se señaló - el art. 5 del Decreto Legislativo N° 690 (antes mencionado) suspendió por cuatro días los términos y plazos que estuviesen corriendo en los distintos procesos administrativos y judiciales, a partir del estado en que se encontraren a la media noche del día dieciocho de mayo del año dos mil cinco, y que dicho decreto fue promulgado por la inminente aproximación del fenómeno natural "Adrian", anunciado por el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)</p>

		<p>y, a nivel internacional, por los centros climatológicos, lo cual fue un hecho notorio, el Tribunal demandado debió admitir el recurso de apelación presentado el veinticuatro de mayo de dos mil cinco, en aplicación del mencionado decreto, el acto del Tribunal Disciplinario Región Paracentral de la PNC, pronunciado el diecisiete de mayo del año dos mil cinco, cuyo recurso de apelación fue declarado inadmisibles por el Tribunal de Apelaciones de la PNC, fue impugnado en tiempo porque el escrito se presentó el veinticuatro del mismo mes y año, respetando el plazo que otorga el art. 116 inciso tercero del Reglamento Disciplinario de la PNC, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución cuando es por escrito, como en el caso sub júdice . El plazo en referencia se prorrogó, por efecto del Decreto N° 690, hasta el veinticuatro de mayo de dos mil cinco, fecha en que se presentó el recurso, es pertinente denotar que el art. 203 del Código de Procedimientos Civiles recoge el principio iura novit curia, el cual significa que el juez conoce el derecho y por ende, sin perjuicio de las normas jurídicas citadas por las partes en apoyo de sus pretensiones, el juez debe aplicar la ley correspondiente, Adicionalmente, ninguna persona puede alegar ignorancia de la ley. Las partes no pueden argumentar eso como atenuante o eximente a su favor frente a ninguna autoridad, tampoco los aplicadores o juzgadores, quienes están obligados a conocer la ley. No escapan a la anterior regla los miembros que conforman el Tribunal de Apelaciones de la PNC, quienes para ejercer el cargo deben ser abogados de la República (art. 64 del Reglamento Disciplinario de la PNC) y no pueden excusarse en que desconocían un decreto producto de una situación que obligó a declarar estado de emergencia y a suspender labores públicas en el territorio de la República. de acuerdo con las consideraciones expuestas, este</p>
--	--	---

			<p>Tribunal concluye que, al pronunciar la resolución controvertida, la autoridad demandada violentó las disposiciones relacionadas. En consecuencia, es procedente estimar las alegaciones del demandante sobre dichas transgresiones y declarar la ilegalidad pedida.</p> <p>la sala en el caso subjudice fallo, Declárase ilegal la resolución emitida por el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, que declaró inadmisibile por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra la resolución, emitida por el Tribunal Disciplinario Región Paracentral de la PNC, que sancionó al demandante con destitución de su cargo y Como medida para restablecer el derecho violado, el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil deberá conocer del recurso de apelación presentado por el señor Rodríguez Abrego el veinticuatro de mayo de dos mil cinco.</p>
--	--	--	---

#### RESUMEN DE SENTENCIA 2009.

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA	RESUMEN.
<b>29-2005</b>	16-07-2009	Tribunal Nacional Disciplinario de la Policía Nacional Civil	<p>Impugna por ilegal la resolución que lo sancionó con destitución de su cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La seguridad jurídica, como derecho fundamental, se ha entendido como la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente</li> <li>✓ Competencia del Tribunal de apelaciones.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Principio nec reformatio in peius el no imponerle una sanción más grave al sancionado. Principio que contribuye al desarrollo de la seguridad jurídica.</li> <li>✓ Al verificarse un análisis de la prueba instrumental y testimonial conforme a los principios de la sana crítica no se infringe el principio de nec reformatio in peius, es así que decisión de destitución es legal.</li> </ul>
<b>170-2005</b>	28-08-09	Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil y el Tribunal de Apelaciones de la PNC.	<p>El proceso que nos ocupa tuvo por finalidad de impugnar las resoluciones emitidas por el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, en la cual resolvió sancionar al demandante con destitución del cargo como Agente de la Policía Nacional Civil; y la resolución del Tribunal de Apelaciones -ahora Primero de Apelaciones- de la Policía Nacional Civil, que revoca la anterior resolución y lo sanciona con noventa días de suspensión del cargo sin goce de sueldo.</p> <p>Los Derechos que considera violados: El demandante alega violación al Principio de Legalidad, artículo 12 de la Constitución de la República; al Debido Proceso; violación al Principio nullum crimen nullum poena sine previa (sic) lege; y Principio de Imputación.</p> <p>La sala después de analizar los argumentos de las partes fallo que: Que es legal la resolución pronunciada por el Tribunal de Apelaciones -ahora Primero de Apelaciones- de la PNC, por medio de la cual resuelve revocar la resolución emitida por el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la misma cooperación, que condenó al agente Rodríguez Tobar con destitución del cargo como agente de la PNC; y le sancionó con noventa días de suspensión del cargo sin goce de sueldo;</p>
<b>28-2005</b>	03-09-09	El Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la Policía Nacional	En el presente proceso se están impugnando la legalidad de las resoluciones dictadas por:

		<p>Civil, y Tribunal de Apelaciones de la PNC.</p>	<p>El Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la Policía Nacional Civil, mediante la cual sancionó al señor Molina Rodríguez con destitución del cargo por la comisión de la falta descrita en el artículo 37 numeral 8 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil; y,</p> <p>El Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, mediante la cual confirmó el acto anteriormente descrito.</p> <p>Los derechos violados son: El artículo 22 inciso 2° de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, ya que la función de la Inspectoría es de contralor del proceso disciplinario y no la faculta para intervenir como parte acusadora en el mismo,</p> <p>El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, ya que de conformidad con este artículo el Reglamento bajo el cual se le inició el procedimiento estaba derogado, violentándose así los Principios de Legalidad, Seguridad Jurídica y Objetividad.</p> <p>se violentaron los Derechos constitucionales de Audiencia y Defensa, al no permitírsele la aportación de prueba de descargo ni ofrecérsele una motivación suficiente que justificara su improcedencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 inciso 2° de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.</p> <p>Vistos y analizados los argumentos de las partes, la sala fallo: Que es ilegal la resolución pronunciada por el Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la Policía Nacional Civil, mediante la cual sancionó al señor Molina Rodríguez con destitución del cargo por la comisión de la falta descrita en el artículo 37 numeral 8 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.</p> <p>Como medida para restablecer el derecho violado, ordénase al Tribunal Disciplinario</p>
--	--	--	---

			de la Región Oriental de la Policía Nacional Civil, que tramite nuevamente el procedimiento sancionatorio seguido al demandante en el cual se le respeten todas las garantías constitucionales y legales contenidas en la presente sentencia.
<b>39-2005</b>	03-06-09	Academia Nacional de Seguridad Pública	<p>El presente proceso tuvo por objeto impugnar la ilegalidad del acto emitido por la ANS, por medio del cual se le dio de baja en su calidad de alumno y se le ordenó el retiro de dicha Institución.</p> <p>La parte actora consideró que con el acto impugnado se le han transgredido:</p> <p>El derecho a graduarse como Sub inspector tal como lo regula el artículo 23 de la Ley de la Carrera Policial, ya que el Tribunal de Ingresos y Ascensos era el único organismo competente para pronunciarse favorable o desfavorablemente, de tal forma que la Comisión Evaluadora de la Aptitud para el Mando y Servicio Policial, no tiene conforme a la Ley la facultad para pronunciarse si él reúne o no los requisitos exigidos en la Ley de la Carrera Policial.</p> <p>El artículo 10 del Reglamento Disciplinario de la Academia Nacional de Seguridad Pública, porque según dicha normativa en los casos de falta grave, y después de garantizar al investigado el Debido Proceso y Derecho de Audiencia, la autoridad competente para conocer el Recurso en tal caso es el Consejo Académico.</p> <p>Que el Director de la Academia Nacional de Seguridad Pública inventó la Comisión Evaluadora de la Aptitud para el Mando y Servicio Policial, la cual es ilegal por no encontrarse regulada en el Régimen Disciplinario de la Academia Nacional de Seguridad Pública.</p>



			<p>Después de analizados los argumentos de las partes la sala fallo: que se declare ilegal la resolución emitida por la ANSP, mediante el cual se le dio de baja en su calidad de alumno al señor Alex Vladimir Alfaro Cardona y se le ordenó el retiro de dicha Institución.</p> <p>Como medida para restablecer el derecho violado, en razón que el Instructivo para Regular las Evaluaciones de la Aptitud para el Mando y el Servicio Policial ya no tiene aplicación, deberá eximirse al actor de someterse a la evaluación de la aptitud para el mando policial, asimismo, deberá procederse a su promoción al nivel ejecutivo en el próximo acto de graduación, previo cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la Ley.</p>
--	--	--	--

REFERENCIA	FECHA	ANALISIS
135-2003	06-02-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se consideran vulnerados son derechos de audiencia, defensa y estabilidad laboral. Para establecer si el demandante es titular de la estabilidad laboral, es pertinente retomar lo que jurisprudencialmente esta Sala ha entendido por dicha categoría jurídica protegible.</li> <li>• Se ha sostenido que la estabilidad laboral implica el derecho de conservar un trabajo o empleo y siempre lo podrá invocar cuando a su favor concurren circunstancias como las siguientes: que subsista el puesto de trabajo, que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que el cargo se desempeñe con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, que subsista la institución para la cual se presta el servicio, y que, además, el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiera de confianza, ya sea personal o política.</li> <li>• Ahora bien, debe entenderse que tal derecho surte plenamente sus efectos frente a remociones o destituciones arbitrarias realizadas con transgresión a la Constitución y las leyes. En ese sentido, no es posible la separación de un</li> </ul>

		<p>servidor público –sea empleado o funcionario- cuando el mismo no represente confiabilidad en el desempeño de su cargo o concurren otro tipo de razones, sin que se haya dado estricta observancia a la Constitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No obstante lo anterior, se insiste que el derecho a la estabilidad laboral de ninguna manera supone inamovilidad absoluta, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a aquellos sujetos que hayan dado motivo para decretar su separación o destitución.</li> <li>• Para verificar si las autoridades demandadas respetaron el derecho de audiencia es necesario primero establecer el marco regulatorio que determina la actuación de la Policía Nacional Civil en la remoción de sus miembros.</li> <li>• Al respecto, conviene señalar que la figura de la <i>destitución</i>, como sanción implica la remoción de la persona del cargo que desempeña en una institución, y el consecuente estado de cesantía en su situación jurídico-laboral como servidor público, la cual, en el ámbito policial, se encuentra regulada en forma dispersa por diversas normas que atañen a la organización y funcionamiento de la Policía Nacional Civil y al régimen laboral aplicable al personal que la compone.</li> <li>• Por otra parte, la Ley de la Carrera Policial alude en su artículo 52 letra e) a la figura de la destitución como causal de terminación de dicha carrera, remitiéndose en su artículo 56 a la Ley respectiva para su aplicación.</li> <li>• El derecho de audiencia es definido por la sala como un concepto abstracto <i>en virtud de cuyo contenido se exige, por regla general, la necesaria tramitación de un proceso o procedimiento, el cual debe preceder a la privación de uno de sus derechos, y de cuyo desarrollo se colija que siendo procedente escucharla, dicha persona haya sido vencida en forma ulterior.</i></li> </ul>
157-2002	22-04-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se consideran vulnerados son : derecho de audiencia, defensa, debido proceso y estabilidad laboral.</li> <li>• el <i>derecho de defensa</i> (art. 12 Cn.) está íntimamente vinculado al derecho de audiencia, pues cuando éste establece que en todo proceso o procedimiento se tiene que otorgar o posibilitar –de acuerdo a la ley o en aplicación directa de la Constitución– al menos una oportunidad para oír la posición del sujeto pasivo –principio del contradictorio–, no cabe duda que todas las oportunidades de defensa, a lo largo del proceso, también son manifestaciones o aplicaciones <i>in extremis</i> del derecho de audiencia. Si existe audiencia, puede haber defensa; de modo inverso, es impensable el ejercicio de éste.</li> <li>• Profundizando más en el <i>derecho de defensa</i>, esta Sala, en la sentencia de Hábeas Corpus dictada el 21 de marzo de 2003, expediente 243-2002, señaló que tal derecho puede entenderse "como la actividad procesal dirigida a hacer valer ante una autoridad judicial o administrativa, los derechos subjetivos y los demás intereses jurídicos de la persona contra la cual se sigue un proceso o procedimiento". Además, se coligió, de la misma jurisprudencia, que el derecho de defensa existe en su aspecto material y técnico, es decir, que el mismo "posee un normal desdoblamiento subjetivo de la actividad defensiva, ya sea que lo ejerza la persona que puede verse afectado en sus derechos o un profesional del derecho en su nombre".</li> </ul> <p>En conclusión, para imponer una sanción de cualquier naturaleza, por ejemplo, a personas que prestan servicios al Estado como empleados o funcionarios, éstas deben ser oídas y vencidas en juicio previo de conformidad con las leyes y la Constitución; por eso, esta Sala estima que la</p>

		<p>esencia del derecho de defensa es que, en la tramitación del proceso o procedimiento previo al acto sancionatorio, <i>el sujeto pasivo pueda hacer uso, en sus audiencias, de las armas defensivas que estime pertinentes, siempre y cuando respete los presupuestos procesales para tales efectos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con relación al derecho a la estabilidad laboral, ha sostenido la jurisprudencia de la sala de lo constitucional que tal categoría implica el derecho de conservar un trabajo o empleo, y que dicha estabilidad es inevitablemente relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, sino el de conservar su empleo sin limitación de tiempo, siempre que concurren factores como los siguientes: que subsista el puesto de trabajo, que no pierda su capacidad física o mental para desempeñarse en su empleo, que éste se desempeñe con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que, además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política.</li> <li>• Ahora bien, debe entenderse que el derecho a la estabilidad surte plenamente sus efectos frente a remociones o destituciones arbitrarias realizadas con transgresión a la Constitución y las leyes. En ese sentido, no es posible la separación de un servidor público cuando el mismo no represente confiabilidad en el desempeño de su cargo o concorra otro tipo de razones, <i>sin que se haya dado estricta observancia a la Constitución</i>, por ejemplo, sin que se haya respetado el debido proceso: derecho de audiencia, derecho de defensa, etc. No obstante lo anterior, se insiste que el derecho a la estabilidad laboral de ninguna manera supone inamovilidad absoluta, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a aquellos sujetos que hayan dado motivo para decretar su despido o destitución.</li> </ul>
1007-2002	23-08-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideran vulnerados los derechos constitucionales a la estabilidad laboral, defensa, audiencia, presunción de inocencia y seguridad jurídica.</li> <li>• Para el estudio del presente caso, es conveniente recordar que la Ley de Servicio Civil, en su artículo 4 letra q), establece que están excluidos de la Carrera Administrativa: "Los miembros de la Fuerza Armada y de los diferentes cuerpos de seguridad pública; así como los miembros del personal administrativo que labore en las dependencias del Ministerio de Defensa o en los Cuerpos de Seguridad Pública;";</li> <li>• En cuanto al procedimiento o proceso previo al que debe ajustarse la autoridad demandada para proceder a la destitución del impetrante, es preciso establecer el régimen legal aplicable al caso concreto.</li> <li>• Al respecto, es necesario señalar que el carácter de miembro de la Policía Nacional Civil del ahora actor, conlleva a la aplicación del régimen especial para la aplicación de sanciones a los miembros de dicha corporación policial, siendo que, a la fecha de ocurridos los hechos y posterior inicio de las diligencias del procedimiento mismo de destitución, dicho régimen especial se encontraba plasmado en el antiguo Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil dictado por Decreto Ejecutivo número cuarenta y ocho de fecha siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial número ciento seis, tomo trescientos veintisiete de fecha nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco. Asimismo, la antigua Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil –cuya vigencia terminó el diecinueve de diciembre de dos mil dos-, cuya finalidad era regular institucionalmente dicha Corporación según se colige del Considerando III de la misma, contemplaba en su artículo 34 número 6 la figura de la destitución como una sanción de orden disciplinario, señalando los artículos 34-A y 34-B el procedimiento a</li> </ul>

		<p>tramitarse ante los Tribunales Disciplinarios de la Policía Nacional Civil para su imposición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De lo anterior se deduce, <i>prima facie</i>, que la normativa aplicable para la validez constitucional del supuesto de destitución en su estudio, <i>era el antiguo Reglamento Disciplinario de la PNC en el marco de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil que estaba vigente en esa época, tal cual ha quedado relacionado.</i></li> </ul>
<p><b>1143-2002</b></p>	<p>18-06-2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se consideran vulnerados los derechos constitucionales de audiencia, defensa y estabilidad laboral.</li> <li>De la redacción de las disposiciones relativas a la destitución citadas en el acápite, se advierte que el procedimiento en ellas contenido es sumamente escueto, ya que no comprenden o garantizan <i>per se</i> el derecho a la defensa y audiencia del que resultara en el proceso como parte demandada pues no está previsto oportunidades para presentar pruebas de descargo, y, por tanto, de garantizar el principio de contradicción indispensable en un proceso de investigación. Y es que independientemente de los motivos o causas que se aleguen como justificativas de la destitución o remoción, ha de cumplirse siempre con la exigencia del proceso previo que señala el artículo 11 de la Constitución, de tal forma que se otorgue al interviniente la posibilidad de exponer sus razonamientos, controvertir la prueba en su contra y ejercer la defensa de su derecho. De ahí que, la pérdida de la estabilidad laboral no constituye una atribución discrecional de la administración estatal, sino que es una atribución reglada o vinculada por los regímenes especiales o, en última instancia, por el mismo precepto constitucional.</li> <li>es importante recalcar además que desde ningún punto de vista es admisible que, so pretexto de salvaguardar el interés público declarado por una norma secundaria puedan suprimirse los derechos constitucionales de los gobernados, como reiteradamente esgrimen las autoridades demandadas a lo largo de este proceso. Y es que la Constitución, como norma suprema, es la única que puede establecer las excepciones o circunstancias especiales bajo los cuales pueden ser restringidas ciertos derechos, sin que esto pueda ser ampliado por norma infraconstitucional alguna, y si bien el artículo 1 del decreto en referencia declaraba de interés público la remoción de miembros de la Policía Nacional Civil que incurrieren en conductas irregulares, esto debía entenderse en concordancia con la Norma Primaria, es decir, con pleno respeto a los derechos fundamentales de los miembros de la institución policial como la demandante.</li> <li>A lo anterior se agrega que, no obstante la Sala comprende que en algunas ocasiones los empleados pueden ser protagonistas de graves conductas que justifiquen plenamente su despido, esto no obsta para que, al menos sumariamente, el servidor público sea investigado y eventualmente separado de su cargo en un proceso o procedimiento en el cual se cumpla la obligación constitucional de garantizarle sus derechos. Y es que los funcionarios no sólo están obligados a cumplir la ley, sino primordialmente, a cumplir y hacer cumplir la Constitución –artículo 235 de la Constitución-. <i>En virtud de lo anterior, se colige que existe violación a los derechos de estabilidad laboral, defensa y audiencia consagrados en la normativa constitucional, por lo que fue procedente acceder a lo solicitado en la demanda, y, en consecuencia amparar en sus pretensiones a la impetrante.</i></li> <li>Determinada la violación constitucional en la actuación de las autoridades demandadas, corresponde establecer el efecto restitutorio de la sentencia estimatoria. El efecto de restitutorio consiste en que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del acto reclamado.</li> </ul>

197-2003	28-09-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se considera vulnerado el derecho constitucional de honor y presunción de inocencia.</li> <li>• Determinada la violación constitucional en la actuación de las autoridades demandadas, hay que establecer: (a) el efecto restitutorio de la sentencia estimatoria; y (b) lo relativo a la responsabilidad de las autoridades demandadas derivada de la infracción constitucional.</li> <li>• Al respecto, es necesario aclarar que cuando la sala reconoce la existencia de un agravio personal, la consecuencia natural y lógica es la de reparar el daño causado, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos y restableciendo al perjudicado en el pleno uso y goce de sus derechos violados. Por ello, el artículo 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en sus primeras líneas, señala el efecto normal y principal de la sentencia estimatoria: el efecto restitutorio.</li> <li>• Ahora bien, este efecto restitutorio debe entenderse en forma amplia, es decir, atendiendo a la doble finalidad del amparo: en primer lugar, el restablecimiento del orden constitucional violado; y, en segundo lugar, la reparación del daño causado.</li> <li>• Sin embargo, la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, no debe entenderse desde el punto de vista físico, sino desde una perspectiva jurídico-patrimonial, como efecto directo de la presente sentencia estimatoria, haciendo la aclaración que no es competencia de la Sala de lo Constitucional pronunciarse respecto de los elementos que el monto de ésta, ya que no pueden mezclarse dos tipos de procesos: uno <i>en sede constitucional</i>, en el cual este Tribunal declara la existencia o no de la violación a un derecho constitucional, y otro de <i>daños y perjuicios en sede ordinaria</i>, mediante el cual, el juez de instancia competente deberá conocer de los perjuicios y daños –salarios dejados de percibir, intereses y frutos, según corresponda-, equivalente al valor del agravio ocasionado.</li> <li>• En virtud de lo anterior, la parte actora, por haberse ejecutado el acto de forma irremediable, y únicamente en el supuesto de no haberse procedido al pago de la indemnización que conforme a ley corresponde, tendrá que cuantificar ésta como parte de la restitución jurídico-patrimonial ante los tribunales ordinarios de acuerdo a la legislación procesal común.</li> <li>• (b) Determinada la existencia de violación constitucional en la actuación de las autoridades demandadas, es menester dilucidar</li> </ul>
----------	------------	--

		<p>lo relativo a su responsabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al respecto, debe mencionarse –como bien lo ha recogido la jurisprudencia de la sala de lo constitucional– que la responsabilidad de los funcionarios del Estado originada por los daños que causare el ejercicio de sus atribuciones, es una de las grandes conquistas de la democracia, y de inexorable existencia en el <i>Estado Constitucional de Derecho</i>, pues significa la sujeción del poder público al imperio del Derecho. Dicho principio aparece consagrado en el artículo 245 de la Constitución, que dispone "Los funcionarios 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."</li> <li>• Sin embargo, la responsabilidad directa que cabe al funcionario que ha emitido o ejecutado el acto violatorio de las disposiciones constitucionales, no puede estimarse sólo como objetiva, esto es, no puede atenderse única y exclusivamente al daño producido, prescindiendo en absoluto de la conducta del funcionario; ya que, si bien es cierto que la aceptación de un cargo público implica, por el sólo hecho de aceptarlo, la obligación de desempeñarlo ajustado a las normas constitucionales – artículo 235 de la Constitución -, la presunción de veracidad y suficiencia que existe respecto de los funcionarios, no debe extremarse hasta el punto de no admitir errores excusables, por cuanto puede suceder que el funcionario no está, ya sea porque la ley secundaria no desarrolla la norma constitucional, porque la ley es contraria a la Constitución o porque aquélla se presta a una falaz interpretación, en situación de apreciar por sí la posibilidad de la violación constitucional. En ese sentido, tampoco es dable imputarle culpa alguna a un funcionario que no fue quien cometió las infracciones constitucionales halladas, aún y cuando éste haya participado en el proceso en su calidad de órgano persona o titular actual de la función estatal bajo la cual fueron producidas las violaciones alegadas.</li> <li>• Con fundamento en las precedentes consideraciones, la calidad subsidiaria de la responsabilidad estatal surge no sólo ante la ausencia o insuficiencia de bienes del funcionario, sino también cuando a éste no es dable imputársele culpa alguna. La responsabilidad del Estado, contraria a la del funcionario, deviene en objetiva, pues aquél no posee una voluntad única, consciente y libre, por lo que no puede actuar dolosa o</li> </ul>
--	--	---

		culpablemente.
<b>847-2002</b>	19-05-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se consideran vulnerados son: derecho de audiencia, defensa, derecho a recurrir, a la estabilidad laboral, así como el de presunción de inocencia.</li> <li>• Sobre la supuesta no aplicación de la presunción de inocencia, es menester acotar tres puntos: en primer lugar, que la audiencia del procedimiento disciplinario ante el Tribunal Disciplinario demandando en la cual se sancionó con destitución al actor se realizó varios meses antes –junio de dos mil uno- de que el Tribunal Primero de Sentencia de San Miguel pronunciara la resolución de sobreseimiento que, según el peticionario, fue ignorada por las autoridades policiales al sancionarlo –enero de dos mil dos-. De lo anterior se infiere la imposibilidad material de que dichas autoridades administrativas conociesen el pronunciamiento jurisdiccional de sobreseimiento antes dicho, dado que éste fue posterior a la imposición de la sanción de destitución.</li> <li>• En segundo lugar, es necesario puntualizar que en la resolución penal antes referida se sobreseyó al ahora actor por haber éste conciliado, es decir, no se dictaminó sobre su culpabilidad o inocencia en los hechos atribuidos, a lo que debe añadirse que en un proceso de este tipo se dictamina sobre su responsabilidad de tipo penal y no de tipo administrativo. respecto del hecho que le atribuyó la institución para la cual prestaba sus servicios –la Policía Nacional Civil-. Y en tercer lugar, es necesario hacer hincapié que el Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la PNC inició un procedimiento de investigación en el que permitió aportar pruebas y alegatos de ambas partes para tomar su decisión, lo cual hace concluir que en ningún momento dicha autoridad dictó la resolución administrativa de destitución ignorando el precepto constitucional de presunción de inocencia.</li> <li>• Es necesario hacer una aclaración respecto de los argumentos expuestos por el impetrante en sus intervenciones posteriores a la admisión de la demanda, los cuales consistieron en alegar la supuesta falta de valoración suficiente respecto de la prueba a su favor vertida en el procedimiento sancionatorio relacionado, así como su insistencia en responsabilizar a otras autoridades contra las cuales no fue admitida esta queja constitucional. Y es que dichos elementos constituyen claras modificaciones a la pretensión, los cuales no pueden entrar a valorarse luego de contestada la demanda por la contraparte, de conformidad con lo prescrito en el artículo 201 PrC.</li> </ul>
<b>190-2003</b>	18-08-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideran vulnerados los derechos constitucionales de audiencia, defensa, estabilidad laboral y petición.</li> <li>• En concordancia con el auto de admisión de la demanda, se tiene que la pretensión de este proceso deberá analizarse, básicamente, en torno a las siguientes actuaciones de las autoridades demandadas: 1-la falta de contestación atribuida al Presidente del Tribunal de Apelaciones de un escrito firmado por la hoy peticionaria en el cual le solicitaba la entrega del expediente administrativo diligenciado en su contra; y 2. el despido inconstitucional presuntamente efectuado por el Director General de la PNC y la subsiguiente confirmación de dicho acto por parte del aludido Tribunal de Apelaciones. 1. Con relación a la carencia de respuesta del Tribunal de Apelaciones es preciso señalar que entre las circunstancias que aparecen como un óbice material para el pronunciamiento de una sentencia definitiva sobre el caso planteado ante la jurisdicción constitucional, se encuentra la <i>no comprobación de la existencia del objeto litigioso</i>, materia que la Ley de Procedimientos Constitucionales reconoce en su artículo 31 numeral 4º. En efecto, atendiendo al principio de congruencia procesal, es dable sostener</li> </ul>

		<p>que la sentencia definitiva del proceso de amparo debe imperiosamente versar sobre el acto atacado, enjuiciando su constitucionalidad a partir de los derechos o categorías constitucionales cuya violación se ha alegado como parámetro jurídico de confrontación; acordando así, su conservación -en caso de desestimarse la pretensión- o invalidación -en caso de estimarse la pretensión- para la plena actuación y tutela de la categoría lesionada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De lo anterior se infiere que <i>la existencia del acto reclamado</i> es requisito <i>sine qua non</i> para el desarrollo y finalización normal del proceso a través de la sentencia definitiva, ya sea ésta estimatoria o desestimatoria de la pretensión, pues constituye el objeto del pronunciamiento jurisdiccional; por lo que la no comprobación <i>objetiva</i> de su existencia, en el devenir del proceso de amparo, torna nugatorio e inútil el pronunciamiento del proveído definitivo por parte de este Tribunal.</li> <li>• Sobre las justificaciones esgrimidas por las autoridades demandadas en cuanto a los motivos que dieron origen al acto reclamado, la sala aclara que cuando requiere la justificación de un acto impugnado como violatorio de derechos, como es el caso de una destitución, no interesa, para efectos del proceso constitucional, las causas o razones del mismo, sino que las autoridades demandadas justifiquen la <i>constitucionalidad</i> del acto. Así, para un caso como el que se analiza, debe comprobar la tramitación de un procedimiento <i>legal y constitucionalmente configurado</i> previo a la separación del empleado de su cargo.</li> <li>• se agrega que no obstante la Sala comprende que en ocasiones los empleados pueden ser protagonistas de graves conductas que justifiquen plenamente su despido, esto no obsta para que, al menos sumariamente, el servidor público sea investigado y eventualmente separado de su cargo en un proceso o procedimiento en el cual se cumpla la obligación constitucional de garantizarle sus derechos.</li> </ul>
--	--	---



<p>1180-2002</p>	<p>11-12-2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideran vulnerados los derechos constitucionales de audiencia, estabilidad laboral y seguridad jurídica.</li> <li>• El artículo 11 de la Constitución establece en su inciso primero que: "Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes (...)". Esta disposición constitucional establece lo que se conoce como derecho de audiencia, el cual es un concepto abstracto <i>en virtud de cuyo contenido se exige, por regla general, la necesaria tramitación de un proceso o procedimiento, el cual debe preceder a la privación de uno de sus derechos, y de cuyo desarrollo se colija que siendo procedente escucharla, dicha persona haya sido vencida en forma ulterior.</i></li> <li>• Del tenor de la citada disposición, no queda duda alguna del contenido estrictamente procesal del derecho de audiencia. Justamente por ello constituye una categoría vinculada estrechamente con el resto de derechos tutelables a través del amparo, pues obviamente sólo respetando los límites que al respecto se establecen –atendiendo a las particularidades de cada caso- pueden coartarse categorías subjetivas jurídicamente protegibles, sin que haya por ello violación a la Constitución.</li> <li>• Sucede entonces que el derecho de audiencia puede verse desde un doble enfoque a saber: (a) desde la inexistencia de proceso o procedimiento previo, o (b) desde el incumplimiento de formalidades de trascendencia constitucional que necesariamente han de respetarse en el mismo. 1) El primer supuesto la cuestión queda clara, en tanto que la inexistencia de proceso o procedimiento da lugar, habiendo existido la necesidad de seguirlo, a la advertencia directa e inmediata de la violación a la Constitución. 2) En segundo supuesto, sin embargo, es necesario analizar el por qué de la vulneración alegada pese a la existencia de un proceso, el fundamento de la violación y específicamente el acto que se estima fue la concreción de ella.</li> </ul>
------------------	-------------------	--

<p>529-2003</p>	<p>23-03-2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se consideran vulnerados son: derechos constitucionales de seguridad jurídica en perspectiva con el principio non bis in idem, así como el derecho a la estabilidad laboral con afectación al principio de reserva de ley.</li> <li>• Es pertinente, además, traer a colación los términos en los cuales fue admitida la presente queja constitucional, esto es, la posible infracción a la seguridad jurídica –con quebrantamiento del principio non bis in idem– derivada directamente del hecho que, a decir del peticionario, las sanciones que le fueron impuestas deberían haber estado prescritas en la ley y no en un Reglamento. Quiere decir, que en el presente caso el análisis de la constitucionalidad de los actos reclamados deberá girar necesariamente, en primer lugar, en verificar si en la tramitación del proceso sancionatorio aplicado al hoy pretensor se infringieron los caracteres intrínsecos de la reserva de ley en materia administrativa sancionatoria; y en segundo lugar, en determinar si en las referidas diligencias se impuso al actor una doble sanción contraviniendo el principio constitucional de prohibición de doble juzgamiento.</li> <li>• Es menester destacar que la jurisprudencia de la sala en la sentencia de inconstitucionalidad ref. 30-96, expresó: “La reserva de ley es una técnica de distribución de potestades normativas a favor del Legislativo determinada constitucionalmente y que, por tanto, implica que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas y, en segundo lugar, frente a sí misma (...) la sala considera que, de acuerdo con la Constitución salvadoreña, hay que entender que existe reserva de ley expresa, únicamente cuando aquélla habla de materias reguladas por “decreto legislativo”, pues ésta es una expresión inequívoca en todo contexto, que alude a la actividad emanada de la Asamblea Legislativa, es decir es un término que califica únicamente a la potestad legislativa de dicho órgano estatal. En otras palabras, es evidente que, en tales casos, el término “decreto legislativo” no puede haber sido empleado inespecíficamente.”</li> <li>• Dicha providencia continúa: “La reserva relativa, pues, implica que la ley (decreto legislativo) no regula exhaustivamente la materia, sino que se limita a lo esencial y, para el resto, se remite a reglamentos, acuerdos o tratados, a los que invita, ordena o habilita a colaborar en la normación (...)En los supuestos de reserva relativa, la ley puede limitarse a establecer lo básico de la disciplina o materia, remitiendo el resto a otras normas, aunque la ley debe establecer los criterios y directrices de la regulación subordinada, así como una delimitación precisa de su ámbito. Es decir, lo esencial radica en la circunstancia de que la norma remitente, en los casos habilitados, renuncia deliberadamente a agotar toda la regulación y, consciente de ello, llama a otra norma para que la complete, formando entre las dos un solo bloque normativo; sin embargo, tal renuncia no puede ser absoluta; o lo que es lo mismo, algo tiene que regular: lo esencial de la materia, dejando a la otra norma la regulación de lo complementario (los aspectos colaterales o conexos al núcleo de la materia).”</li> <li>• El Derecho Administrativo Sancionador es una materia en la que la reserva de ley opera de manera relativa, es decir que permite la colaboración reglamentaria ya que, si bien existe cierta tendencia a aplicar a esta rama del derecho punitivo los principios propios del Derecho Penal, es generalmente aceptado en la doctrina la existencia de una mayor flexibilidad en la regulación de la potestad sancionadora de la Administración Pública (...). Asimismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corte, en la sentencia del proceso ref. 135-C-98, dijo: “Otro punto en que existe acuerdo en la doctrina es el carácter tutelar de la reserva de ley. El</li> </ul>
-----------------	-------------------	--

		<p>fundamento de la reserva de ley es, entre otros, la protección de derechos fundamentales. La anterior protección opera al constreñir o limitar en razón del sujeto (Parlamento) y de la jerarquía normativa (Ley secundaria) el tratamiento o regulación de ciertas áreas del Derecho que son especialmente importantes.”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay que notar el voto disidente del magistrado Mauricio Clará, sus fundamentos facticos y de derecho con respecto a los Daños y perjuicios.</li> </ul>
<p><b>548-2004</b></p>	<p>21-03-2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se consideran vulnerados son: derecho de defensa, estabilidad laboral y principio de inocencia.</li> <li>• Para determinar el contenido del derecho a la seguridad jurídica, es imprescindible tener presente lo indicado en el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de la Constitución, y en el cual se puntualiza que el artículo 2 del Proyecto consigna que toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad, la seguridad, al trabajo, la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación de los mismos. El concepto de seguridad aquí incluido es, en opinión de la Comisión, algo más que un concepto de seguridad material. No se trata únicamente del derecho que pueda tener una persona a que se le garantice estar libre o exenta de todo peligro, daño o riesgo que ilegítimamente amenace sus derechos, sino también se trata de la seguridad jurídica como concepto inmaterial. Es la certeza del imperio de la ley, en el sentido que el Estado protegerá los derechos de las personas tal como la ley los declara. Así pues, este principio impone al Estado el deber insoslayable de respetar y asegurar la inviolabilidad de los derechos constitucionales; delimitando de esa manera, las facultades y deberes de los poderes públicos.</li> <li>• La Sala ha expresado su posición en anteriores resoluciones sosteniendo que seguridad jurídica es la "certeza que el particular posee que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente".</li> <li>• En cuanto al derecho de defensa, la Sala, en la sentencia de Hábeas Corpus dictada el 21 de marzo de 2003, expediente 243-2002, señaló que tal derecho puede entenderse "como la actividad procesal dirigida a hacer valer ante una autoridad judicial o administrativa, los derechos subjetivos y los demás intereses jurídicos de la persona contra la cual se sigue un proceso o procedimiento". Además, se coligió, de la misma jurisprudencia, que el derecho de defensa existe en su aspecto material y técnico, es decir, que el mismo "posee un normal desdoblamiento subjetivo de la actividad defensiva, ya sea que</li> </ul>

		<p>lo ejerza la persona que puede verse afectado en sus derechos o un profesional del derecho en su nombre".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En conclusión, para imponer una sanción de cualquier naturaleza, toda persona debe ser oída y vencida en juicio previo de conformidad con las leyes y la Constitución; por eso, la Sala estima que la esencia del derecho de defensa es que, en la tramitación del proceso o procedimiento previo al acto sancionatorio, <i>el sujeto pasivo pueda hacer uso, en sus audiencias, de las armas defensivas que estime pertinentes, siempre y cuando respete los presupuestos procesales para tales efectos.</i></li> <li>• Una de las maneras de potenciar el derecho de defensa por parte de los aplicadores de la ley es dictar resoluciones debidamente fundamentadas de tal forma que a través de los motivos y argumentos que en ellas se exprese el gobernado conozca las razones de la decisión y tenga la posibilidad de controvertirla, ya que la obligación de fundamentación no es un mero formalismo procesal o procedimental, al contrario, su observancia permite a los justiciables conocer las razones en las que se funda la autoridad para aplicar la norma de que se trata asegurando, de esta manera, una decisión prevista en la ley y posibilitando, una adecuada defensa.</li> <li>• Esta obligación de motivación por parte de los jueces y/o funcionarios no puede considerarse cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad del juzgador, accediendo o no a lo pretendido por las partes en el proceso o procedimiento, sino que el deber de motivación que la normativa constitucional impone está referido a que en los proveídos se exterioricen <i>los razonamientos</i> que cimienten la decisión, debiendo ser la motivación <i>lo suficientemente clara</i> para que sea comprendida, esto elimina todo sentido de arbitrariedad al consignar las razones que han originado el convencimiento del juzgador para resolver en determinado sentido, pudiendo los justiciables conocer del por qué de las mismas y controlar la actividad jurisdiccional o administrativa a través de los correspondientes medios impugnativos.</li> </ul>
528-2005	19-10-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se consideran vulnerados son: derecho de defensa, estabilidad laboral, inocencia.</li> <li>• El principio de inocencia –según sentencia de Hábeas Corpus del cinco de diciembre de dos mil dos– tiene tres significados claramente diferenciados, a saber: (a) como garantía básica del proceso penal; (b) como regla de tratamiento del imputado durante el proceso; y (c) como regla relativa a la prueba.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• En cuanto al último de los tres significados previamente citados, es decir, a la presunción de inocencia como regla relativa a la prueba en el proceso, se refiere a que la prueba sobre la culpabilidad de un imputado debe ser suministrada por la acusación, imponiéndose la absolución ante la existencia de dudas sobre la culpabilidad del procesado, de lo anterior se deduce que toda condena ha de fundamentarse en la prueba de autos y las mismas han de ser constitucionalmente legítimas.</li> <li>• En cuanto a la motivación de las resoluciones la sala ha sostenido – Sentencia de Amparo 683-2001 del 12/08/2002– que la motivación de las resoluciones elimina todo sentido de arbitrariedad en las mismas, al consignar las razones que han originado el convencimiento del juzgador o autoridad administrativa para resolver en determinado sentido. En ese orden de ideas, los justiciables pueden conocer el porqué de las resoluciones, es decir los elementos jurídicos y fácticos que sustentan las mismas, y controlar dicha actividad a través de los medios impugnativos.</li> <li>• Es por ello que, de acuerdo con lo afirmado por la sala –Sentencia de Amparo 516-2001 del 05/11/2002–, la obligación de motivación adquiere connotación constitucional, pues su inobservancia incide negativamente en los derechos constitucionales de seguridad jurídica y defensa, en juicio o procedimiento administrativo. Por consiguiente, no basta que la autoridad emita una declaración de voluntad, accediendo o no a lo pretendido por las partes, sino que la obligación de motivación implica que en los proveídos se determinen los razonamientos en los que se basen las decisiones estatales, de forma clara para que los mismos sean comprendidos.</li> </ul>
52-2005	29-03-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos que se considerados vulnerados son audiencia, defensa y propiedad, así como el principio de reserva de ley como manifestación del derecho de seguridad jurídica.</li> <li>• Se dice que el acto administrativo es: a) un acto jurídico no material de carácter unilateral, de voluntad o de juicio; b) procede de la administración pública; c) dispone de presunción de validez y de fuerza para obligar a aquellos ciudadanos que queden afectados por las declaraciones que contiene; y d) el órgano administrativo del que proceda ha de ampararse en el ordenamiento jurídico a los efectos de legitimar y fundar su actuación.</li> <li>• Es criterio la Sala, que hay reserva de ley cuando existe un precepto constitucional que exige sea el legislador secundario quien regule una determinada materia, quedando ésta, sustraída a todas las normas distintas de la ley, lo que significa también que el legislador ha de establecer por sí mismo la regulación y que no puede remitirla a otras normas, concretamente al reglamento; con la reserva de ley, no se concede al legislador la facultad de decidir cuál será el rango de las normas que regulen el asunto de que se trate, sino que lo que se pretende es que la regulación quede vedada a quien no sea el legislador mismo, esto es que solamente los diputados como representantes de los ciudadanos puedan dictar las normas correspondientes. El efecto de la reserva es que la potestad legislativa es</li> </ul>

		<p>irrenunciable en la materia reservada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siguiendo la jurisprudencia de la Sala, la reserva de ley es una técnica de distribución de potestades normativas a favor del Órgano Legislativo, fijada constitucionalmente y que por tanto, implica que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas, y en segundo lugar, frente a sí misma; en el modelo salvadoreño, tal reserva de ley es un medio para distribuir la facultad de producir disposiciones jurídicas entre los órganos y entes públicos con potestad para ello, otorgándole preferencia a la Asamblea Legislativa en relación a ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos; preferencia que surge precisamente de los principios que rigen al Órgano Legislativo</li> <li>• Así tenemos que <i>el Art. 131 de la Constitución en el ordinal 21° le atribuye a la Asamblea Legislativa textualmente lo siguiente: "Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta Constitución no se hubiese hecho"</i>. Es clara la reserva de ley en esta materia, por lo tanto únicamente por ley se podrán determinar las atribuciones y competencias de los funcionarios, <i>no pudiéndose hacer tal determinación en un reglamento que es de rango inferior al de las normas legislativas</i>, Siendo que <i>el principio de reserva de ley, es una manifestación del derecho de seguridad jurídica</i>, el cual es un derecho fundamental que tiene toda persona frente al Estado y un deber primordial que tiene el mismo Estado hacia el gobernado, entendido como un deber de naturaleza positiva, traducido, no en un mero respeto o abstención, <i>sino en el cumplimiento de ciertos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas por el propio ordenamiento jurídico, para que la afectación de la esfera jurídica del gobernado pueda ser válida, esto quiere decir que los gobernados tengan un goce efectivo y cabal de sus derechos.</i></li> <li>• Según la sala de lo constitucional, la seguridad jurídica implica una actitud de confianza en el derecho vigente y una razonable previsibilidad sobre su futuro; es la que permite prever las consecuencias de las acciones del hombre <i>así como las garantías de orden constitucional de que gozan tales actos</i>, para que exista una verdadera seguridad jurídica, no basta que los derechos aparezcan en forma enfática o solemne en la Constitución, sino que es necesario que todos y cada uno de los</li> </ul>
--	--	--

		<p>governados tengan un goce efectivo de los mismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En consonancia con lo anterior, por seguridad jurídica debe entenderse <i>la certeza que posee el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente.</i></li> </ul>
732-2004	03-02-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideran vulnerados los derechos constitucionales de estabilidad laboral y audiencia.</li> <li>• <b>El derecho de audiencia</b>, de acuerdo al artículo 11 de la Constitución, posibilita la protección del resto de categorías jurídicas del gobernado, ya que las autoridades tienen la obligación de seguir <i>–de conformidad a lo previsto en la ley de la materia o, en su ausencia, en aplicación directa de la disposición apuntada-</i> un proceso en el que se brinde a las partes en conflicto la oportunidad de conocer sus puntos de vista y contradecirlos, previo a que se provea un acto que cause un perjuicio en la esfera jurídica de alguna de ellas. En este sentido, el <b>derecho de defensa</b> está íntimamente vinculado con el derecho de audiencia, puesto que es dentro del proceso donde los intervinientes tienen la posibilidad de exponer sus razonamientos y oponerse a su contraparte eficazmente.</li> <li>• Para que lo anterior sea posible, <i>es necesario hacer saber al sujeto contra quien se inicia dicho proceso, la infracción que se le atribuye, y facilitarle los medios necesarios para que ejerza su defensa.</i> Lo anterior permite afirmar que existe violación al derecho de audiencia cuando el afectado no ha tenido la oportunidad real de defenderse, ya sea por: <b>i)</b> la inexistencia de un proceso en el que tenga la oportunidad de conocer y oponerse a lo que se le exige, o <b>ii)</b> el incumplimiento de las formalidades esenciales establecidas en las leyes que desarrollan este derecho.</li> <li>• no debe perderse de vista que de acuerdo a la jurisprudencia y a la normativa secundaria, los actos de comunicación tienen por finalidad hacer saber a las partes lo ocurrido en el proceso que les vincula, por lo que <i>los juzgadores deben buscar aquellos medios que de acuerdo a la ley sean los más razonables para hacer efectivo tales actos.</i> Se persigue con ello que los intervinientes tengan un conocimiento real y oportuno de las resoluciones, para que puedan ejercer plenamente sus derechos de audiencia y defensa.</li> </ul>

772-2004	16-05-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• los derechos que se consideran vulnerados son: derechos de audiencia, defensa, estabilidad laboral, presunción de inocencia y seguridad jurídica, este último vinculados con el principio de legalidad.</li> <li>• El procedimiento administrativo sancionatorio opera en los supuestos en que haya la posibilidad de averiguar la existencia de conductas o hechos susceptibles de infracción y que sean necesarios de comprobar, como acto previo a la imposición de la sanción correspondiente. Pero, en este caso, no existe imputabilidad alguna ni conducta que investigar sino una condena penal contra el pretensor que volvía imposible el cumplimiento de sus funciones en la Corporación Policial, lo que suscitó la inevitable cancelación de su nombramiento como consecuencia lógica de la imposibilidad material de la prestación del servicio como policía, ya que es irrazonable suponer que se puede seguir sosteniendo el cargo de miembro de la PNC pese a encontrarse cumpliendo una condena privativa de libertad y suspendido en el goce de los derechos civiles y políticos.</li> <li>• Caso excepcional de procedimiento administrativo sancionatorio.</li> </ul>
771-2004	16-05-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos que se consideran vulnerados: los derechos constitucionales de audiencia, defensa, estabilidad laboral, presunción de inocencia y seguridad jurídica, este último vinculado con el principio de legalidad.</li> <li>• Es de hacer notar que este proceso al igual que antecede son excepciones al procedimiento administrativo sancionatorio puesto que los imputados guardaban pena de prisión al momento de tratar de aplicarles el procedimiento.</li> </ul>
781-2004	20-06-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideran vulnerados los derechos constitucionales de audiencia, defensa, estabilidad laboral, seguridad jurídica y motivación de las resoluciones.</li> <li>• Cuando la sala reconoce en su sentencia la existencia de un agravio personal, la consecuencia natural y lógica es la de reparar el daño causado, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos y restableciendo al perjudicado en el pleno uso y goce de sus derechos violados. Por ello, el artículo 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en su primer inciso señala el efecto normal y principal de la sentencia estimatoria: el efecto restitutorio.</li> <li>• La calidad subsidiaria de la responsabilidad estatal surge no sólo ante la ausencia o insuficiencia de bienes del funcionario, sino también cuando a éste no es dable imputársele culpa alguna. La responsabilidad del Estado, contraria a la del funcionario, deviene en objetiva, pues aquél no posee una voluntad única, consciente y libre, por lo que no puede actuar dolosa o</li> </ul>



		<p>culpablemente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el presente proceso, se advierte que las personas que integraban aquel organismo colegiado cuando ocurrieron los hechos controvertidos, ya no continúan en el ejercicio de sus labores, por lo que es inviable imputarles culpa alguna a las personas que ostentan actualmente dichos cargos, por lo que, en este caso, la responsabilidad deberá desplazarse al Estado.</li> </ul>
<b>08-2005</b>	24-07-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consideran vulnerados los derechos constitucionales de estabilidad laboral, presunción de inocencia y audiencia, este último como expresión del debido proceso.</li> <li>• En relación a la no aplicación de la presunción de inocencia, es menester acotar tres puntos: en primer lugar, que la audiencia del procedimiento disciplinario ante el Tribunal Disciplinario demandado en la cual se sancionó con destitución al actor se realizó varios meses antes, de lo anterior se infiere lógicamente la imposibilidad material de que dichas autoridades administrativas conociesen el pronunciamiento jurisdiccional de absolución antes dicho, dado que éste fue posterior a la imposición de la sanción de destitución.</li> <li>• En segundo lugar, es necesario puntualizar que, de conformidad al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, las sanciones administrativas son independientes de la sanción penal, bajo la lógica que en los procesos jurisdiccionales se dictamina sobre su responsabilidad de tipo penal y no de tipo administrativo respecto del hecho atribuido.</li> <li>• Y por último, es necesario hacer hincapié en que el Tribunal Disciplinario de la Región Oriental de la PNC inició un procedimiento de investigación en el que permitió aportar pruebas y alegatos de ambas partes para tomar su decisión, lo cual hace concluir que en ningún momento dicha autoridad dictó la resolución administrativa de destitución ignorando el precepto constitucional de presunción de inocencia.</li> </ul>

**SENTENCIAS DE AMPARO SALA DE LO CONSTITUCIONAL.**

REFERENCIA	FECHA	AUTORIDAD DEMANDADA	RESUMEN.
99-P-2000	19-12-2001	Universidad de El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La discrecionalidad no constituye un círculo de inmunidad, sino el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico, es decir, que sólo hay potestad discrecional cuando la norma la regula de esta manera.</li> <li>➤ La discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, sino ejercicio de una potestad legal.</li> <li>➤ Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados.</li> <li>➤ Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca.</li> <li>➤ Concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.</li> <li>➤ Ejemplo de concepto jurídico indeterminado es “<i>la buena marcha de la institución</i>”.</li> </ul>
32-2-2004	17-07-2006	Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil y el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil,	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El <i>ius puniendi</i> del Estado se concibe como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito.</li> <li>➤ La potestad sancionadora encuentra su límite supremo en el Principio de Legalidad en su vinculación positiva. Ello se traduce en la afirmación que la Administración Pública sólo podrá actuar cuando la Ley la faculte.</li> <li>➤ El Principio de Verdad Material implica que las actuaciones administrativas se debe ajustar a la verdad material que resulte de los hechos y, aún cuando éstos no hubieren sido alegados o probados por los interesados, la Administración deberá investigarlos, conocerlos y resolver conforme a ellos.</li> <li>➤ Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados e indeterminados, en cuanto a los</li> </ul>

			<p>últimos la ley se refiere a una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, pero es un supuesto que admite ser precisado al momento de aplicación de la norma jurídica; lo cual conlleva a valorar casuísticamente los alcances de dicho concepto.</p>
<b>158-G-2003</b>	26-10-2007	Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La potestad discrecional de la administración implica el poder de libre apreciación que ésta tiene por facultad de ley.</li> <li>➤ Cuando se ejercer la potestad discrecional, la administración puede arribar a diferentes soluciones igualmente justas, entendiendo que aquélla que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.</li> <li>➤ Sólo hay potestad discrecional cuando la norma lo dispone de esta manera, no es una potestad extralegal y en ningún momento implica un círculo de impunidad para la administración.</li> <li>➤ En los conceptos jurídicos indeterminados la ley hace referencia a una realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante, es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.</li> <li>➤ Los conceptos jurídicos indeterminados se caracterizan por referirse a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias.</li> <li>➤ Los conceptos jurídicos indeterminados y la potestad discrecional constituyen el ejercicio de una habilitación legal, y por ende</li> </ul>

			<p>se encuentran sujetos al principio de legalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Existen sustanciales diferencias entre los conceptos jurídicos indeterminados y la potestad discrecional, ya que, mientras la discrecionalidad permite a la Administración escoger entre un determinado número de alternativas igualmente válidas y la autoriza para efectuar la elección bajo criterios de conveniencia u oportunidad, los cuales quedan confiados a su juicio; en los conceptos jurídicos indeterminados, por el contrario, no existe libertad de elección alguna, sino que obliga, no obstante su imprecisión de límites, a efectuar la subsunción de unas circunstancias reales a una única categoría legal configurada, con la intención de acotar un supuesto concreto.</li> </ul>
93-2005	28-05-2008	Director del Parque Zoológico Nacional de El Salvador,	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cuando se ejerce la potestad discrecional, la administración puede arribar a diferentes soluciones igualmente justas, entendiendo que aquélla que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.</li> <li>➤ En los conceptos jurídicos indeterminados, la ley hace referencia a una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.</li> <li>➤ La aplicación del concepto jurídico indeterminado al caso concreto debe ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que lo ha</li> </ul>

			<p>creado; compete entonces al juez fiscalizar tal aplicación, es decir, valorar si la situación que se le ha presentado encierra una única solución justa permitida por la ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cuando en la Ley de Servicio Civil se recoge el término "caso justificado", no se crea una potestad discrecional para que la Administración realice una valoración de tales circunstancias, sino que se establece un concepto jurídico indeterminado que deberá ser analizado a la luz del sentido de la Ley y del caso en concreto, a fin de establecer su concurrencia.</li> </ul>
<b>64-2006</b>	07-10-2008	Registro de la Propiedad Intelectual y el Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La doctrina expresa que por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser: determinados o indeterminados.</li> <li>➤ El concepto "semejantes", se refiere a esferas de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados.</li> <li>➤ La marca se entiende como aquella que sirve para identificar y distinguir en el mercado los productos o servicios producidos o comercializados por una persona de otros idénticos o similares.</li> <li>➤ La determinación de cuándo existe semejanza entre una marca y otra, admite una única solución justa, para cuya determinación la ley otorga una potestad a la Administración.</li> <li>➤ En relación a la existencia de dos marcas, se ha expresado que si dos términos tienen una misma parte inicial o radical, habrá que determinar si ese elemento común es verdaderamente significativo, al grado de generar confusión.</li> </ul>
<b>106-H-2003</b>	22-12-2004	Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros y la	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En materia registral rigen los Principios de Prioridad y Fe Pública</li> </ul>

		<p>Registradora del Departamento de Propiedad Industrial de la Dirección de Propiedad Intelectual del Registro de Comercio</p>	<p>Registral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El Principio de <b>Fe Pública</b> Registral trata de proteger la seguridad jurídica de la contratación, a través de los asientos de inscripción que obran en los registros. El funcionario registral imprime seguridad al presenciar un acto, y dar constancia del mismo.</li> <li>➤ El término "<b>semejanza</b>" se considera como un <b>concepto</b> jurídico <b>indeterminado</b>, porque los límites del referido vocablo no se encuentran precisados en la normativa respectiva.</li> <li>➤ <b>El concepto</b> jurídico <b>indeterminado</b> la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.</li> <li>➤ El término IDENTICO delimita de una manera precisa e inequívoca al área de la realidad a que hace referencia, es decir, es fácilmente determinable en qué único caso existe identidad.</li> <li>➤ Los conceptos SEMEJANTES y SIMILARES, se refieren a esferas de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, situaciones que por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa, pero que, presentadas en los casos concretos, deben ser analizadas al margen de la discrecionalidad para establecer su concurrencia</li> </ul>
123-G-2002	09-01-2004	<p>Director General y el Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La discrecionalidad no constituye un círculo de inmunidad, sino el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico, es decir, que sólo hay potestad discrecional cuando la norma la constituye de esta manera, no tratándose de una potestad</li> </ul>

			<p>extralegal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En la atribución de potestades discrecionales, el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad se ve complementado por una operación apreciativa de la Administración, operación que puede desembocar en diversas decisiones igualmente justas.</li> <li>➤ Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, en cambio con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.</li> <li>➤ Conceptos jurídicos indeterminados "razones de lugar, gravedad y urgencia".</li> </ul>
246-R-2004	13-12-2004	Concejo Municipal del Municipio de Tonacatepeque	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El término "<b>causa justificada</b>" es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido vocablo no se encuentran precisados en la normativa respectiva.</li> <li>➤ El principio procesal de congruencia, es el principio normativo que exige la identidad jurídica entre lo resuelto, en cualquier sentido, por el juez en la sentencia y las pretensiones planteadas por las partes en el proceso.</li> <li>➤ Los tipos de incongruencia existentes son: (a) incongruencia por "<i>plus o ultra petita</i>"; (b) incongruencia por "<i>extra petita</i>"; y (c) incongruencia por "<i>citra petita</i>".</li> </ul>
271-M-02	23-12-2004	Tribunal de Servicio Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Concepto jurídico indeterminado término "injusticia manifiesta".</li> <li>➤ potestades o habilitaciones de</li> </ul>

			<p>actuación, han sido divididas en <i>regladas y discrecionales</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ la diferencia entre el concepto jurídico indeterminado y la potestad discrecional, radica en que para el primero, una vez precisado su significado al caso particular, existe una sola solución justa; por el contrario, el ejercicio de la potestad discrecional permite una pluralidad de soluciones justas, o en otros términos " optar entre alternativas que son igualmente justas desde la perspectiva del Derecho."</li> </ul>
<b>245-R-2004</b>	13-12-2004	Concejo Municipal del Municipio de Tonacatepeque	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El término "<b>causa justificada</b>" es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido vocablo no se encuentran precisados en la normativa respectiva.</li> </ul>
<b>177-S-2003</b>	29-08-2005	Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil y el Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ los términos <b>caso fortuito y fuerza mayor</b>, que son <b>conceptos</b> jurídicos <b>indeterminados</b>, lo que implica que debe valorarse en cada caso si la persona que alega dicha causa probó la legalidad de sus acciones u omisiones, con los elementos probatorios idóneos.</li> <li>➤ Por el primero entendemos el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación. Se trata por consiguiente de hechos naturales inevitables que pueden ser previstos o no por el deudor, pero a pesar que los haya previsto no los puede evitar, y que impiden en forma absoluta el cumplimiento de la deuda, constituyen una imposibilidad física insuperable. En cuanto a la fuerza mayor, entendemos el hecho del hombre, previsible o imprevisible,</li> </ul>



			pero inevitable, que impide también en forma absoluta el cumplimiento de la obligación.
<b>161-R-2001</b>	03-01-2005	Jefe del Departamento de Registro y Control Tributario y el Alcalde Municipal, ambos del Municipio de San Martín.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El término "<b>otras actividades</b>" se refiere a la fabricación o transformación de bienes comerciales o actividades semejantes, que puedan desarrollarse en los inmuebles arrendados, generalmente denominados locales y con fines empresariales.</li> </ul>
<b>111-L-2004</b>	07-11-2005	Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El término "<b>semejanza</b>" es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido vocablo no se encuentran delimitados en el ordenamiento jurídico.</li> <li>➤ El término <b>IDÉNTICO</b> delimita de una manera precisa e inequívoca al área de la realidad a que hace referencia, por su parte los conceptos <b>SEMEJANTES y SIMILARES</b>, se refieren a esferas de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, situaciones que por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa, pero que, presentadas en los casos concretos, deben ser analizadas al margen de la discrecionalidad para establecer su concurrencia.</li> </ul>
<b>123A-G-2002</b>	25-04-2005	Director General y el Consejo Directivo del ISSS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ "<b>lugar</b>", "<b>gravedad</b>" y "<b>urgencia</b>". Estos conceptos constituyen una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto</li> </ul>
<b>224-R-03</b>	06-03-2006	Dirección General de la Renta de Aduanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Concepto jurídico indeterminado el "<b>desarrollo</b>" y "<b>ejecución</b>" de la Ley.</li> </ul>
<b>177-P-04</b>	29-05-2006	Concejo Municipal de Tonacatepeque.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El término "<b>causa justificada</b>" es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido</li> </ul>

			vocablo no se encuentran precisados en la normativa respectiva.
<b>182-P-2004</b>	21-12-2006	Registrador de la Propiedad Intelectual y Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros	➤ El término " <b>semejanza</b> " es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido vocablo no se encuentran delimitados por el ordenamiento jurídico

**RESUMEN SENTENCIAS DE CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS.**