

18-2008

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las doce horas con veinte minutos del día veintinueve de abril de dos mil trece.

El presente proceso constitucional ha sido promovido por el ciudadano Luis Alberto Rodríguez, a fin de que se declaren inconstitucionales, por vicio en su contenido, las siguientes disposiciones: (a) art. 3; (b) art. 7 n° 4, en relación con el 10 LEDIPOL (c) art. 8 n° 19, 27 y 35; (d) art. 9 n° 18 y 33; (e) art. 10 letra d); (f) art. 11; (g) art. 13; (h) art. 72, todos de la Ley Disciplinaria Policial (LEDIPOL), por las supuestas contradicciones advertidas a los arts. 3, 6, 11, 12, 14, 15, 16 y 17 de la Constitución.

La LEDIPOL fue aprobada mediante D. L. n° 518, de 20-XII-2007, publicado en el D. O. n° 10, tomo 378, de 16-I-2008; las disposiciones impugnadas prescriben:

Ley Disciplinaria Policial.

“**Art. 3.-** La responsabilidad disciplinaria es independiente y se entenderá sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o cualquier otra de carácter administrativo, a que hubiere lugar.

Art. 7.- Son conductas constitutivas de falta leve las siguientes:

4) Faltar al respeto mediante actos de descortesía, impropios, o empleando vocabulario soez, a los subalternos o compañeros;

Art. 8.- Son conductas constitutivas de faltas graves, las siguientes:

19) Faltar al respeto, mediante actos de descortesía, impropios, o empleando vocabulario soez, a los superiores, al público, a la autoridad o funcionarios públicos y miembros del Cuerpo Diplomático, conocida que sea la condición de tal;

27) Realizar actos o declaraciones que afecten el desarrollo del servicio, a la imagen de la Institución o que puedan perjudicar los derechos de un tercero;

35) La acumulación de tres faltas leves sancionadas en un periodo no mayor a un año, excepto cuando la sanción impuesta haya sido amonestación verbal o escrita.

Art. 9.- Son conductas constitutivas de faltas muy graves, las siguientes:

18) Omitir información al superior sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria;

33) La acumulación de tres faltas graves sancionadas en un periodo no mayor a dos años.

Art. 10.- Las faltas leves darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

a) Amonestación verbal privada;

b) Amonestación escrita;

c) Suspensión de la licencia o permiso hasta por setenta y dos horas, sin perjuicio del servicio;

d) Arresto sin goce de sueldo hasta por tres días; y,

e) Suspensión del cargo sin goce de sueldo de uno hasta quince días.

Art. 11.- Las faltas graves darán lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- a) Arresto sin goce de sueldo de cuatro hasta cinco días; y,
- b) Suspensión del cargo sin goce de sueldo de dieciséis hasta por noventa días.

Art. 13.- Para la determinación e imposición de cualquiera de las sanciones, se tendrán en cuenta los criterios siguientes: la afectación del servicio, la trascendencia de la infracción para la seguridad pública, el quebrantamiento de los principios de jerarquía y disciplina, la intencionalidad, la gravedad del daño causado a terceros, la colaboración que preste el indagado en la investigación o si hubiere procurado espontánea y eficazmente en evitar o atenuar las consecuencias dañosas de su infracción; así como su historial de servicio.

Art. 72.- De las resoluciones finales que se pronuncien en relación a una falta leve, procederá el recurso de revisión, mismo que deberá presentarse ante la misma autoridad que dictó la resolución.

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

Han intervenido en el proceso además del mencionado ciudadano, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

1. El ciudadano Rodríguez, sostuvo la inconstitucionalidad de los artículos antes referidos de la siguiente manera:

A. En primer lugar, sostuvo que el art. 3 LEDIPOL contradice al art. 11 Cn. cuyo texto establece que nadie puede ser enjuiciado dos veces por la misma causa. Pues una sola acción delictiva amerita un solo proceso y un fallo único. A lo anterior agregó de manera ejemplificativa que, si se dicta sobreseimiento definitivo en el proceso, ya no puede iniciarse otro por el mismo asunto, pues el imputado no puede volver a ser *procesado* por la misma causa.

De acuerdo con los arts. 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL la acumulación de tres faltas (*leves* en el primer caso y *graves* en el segundo), sancionadas en un periodo no mayor a un año, es tomada como causal para considerar a la infracción como una falta de mayor gravedad. Estas disposiciones –dijo– adicionalmente vulneran al art. 17 Cn., el cual impide que algún órgano, funcionario o autoridad, pueda avocarse causas pendientes, ni abrir juicios o procedimientos fenecidos.

En la misma línea, el actor impugnó el art. 13 LEDIPOL, que establece el historial de servicio como uno de los parámetros a tomar en cuenta para graduar la sanción a imponer, lo que es igualmente contrario al art. 17 Cn.

B. Por otro lado, el actor afirmó que la sanción de *arresto sin goce de sueldo* contemplada en el art. 5 inc. 4° LEDIPOL y su regulación en los arts. 10 letra d) y 11 letra

a) de la misma ley, no toma en cuenta lo establecido en el art. 14 de la Cn., el cual contempla únicamente el arresto; pero no la sanción adicional de no percibir el sueldo. Por tanto, también se contradice lo establecido en el art. 52 Cn.

C. El demandante también sostuvo que la *degradación* regulada en el art. 5 inc. 7° y en la letra b) del art. 12 LEDIPOL contraviene al art. 52 de la Constitución, pues los derechos laborales como salarios e indemnizaciones son irrenunciables.

D. Otro de los motivos de inconstitucionalidad planteados por el actor fue la impugnación del art. 8 n° 17 LEDIPOL –que estipula como falta grave, el presentarse al servicio bajo los efectos de bebidas alcohólicas–, y los n° 5 y 10 del art. 9 LEDIPOL –que prescribe como faltas muy graves presentarse al servicio bajo los efectos de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas y embriagarse o consumir durante el servicio tales sustancias–. Estas disposiciones –sostuvo– son contrarias a las garantías del *debido proceso* contenidas en los arts. 11 y 14 Cn., pues en dicha ley no se desarrolla la forma de comprobar en un procedimiento disciplinario la embriaguez o drogadicción de un agente policial.

E. El n° 19 del art. 8 LEDIPOL –manifestó– es contrario al principio de igualdad desarrollado en el art. 3 Cn., pues, solamente establece como falta grave el irrespeto ante los superiores, público, funcionarios, autoridades o miembros del cuerpo diplomático, mediante la realización de actos descorteses, impropios o el uso de un vocabulario soez; es decir, no se contempla los casos en que tales hechos sean realizados por los mandos superiores del cuerpo policial o algunos de sus oficiales hacia sus subordinados.

De igual forma –agregó–, el art. 13 LEDIPOL establece que uno de los datos a tener en cuenta para la imposición de la sanción disciplinaria, es *quebrantar los principios de jerarquía y disciplina*, lo cual también significa que los mandos policiales podrían “violentar” este criterio contra el personal de rango inferior sin incurrir en falta alguna.

F. Por su parte, el art. 8 n° 27 LEDIPOL –sostuvo– vulnera al art. 6 Cn., pues identifica como *falta grave* la realización de actos o declaraciones que afecten el desarrollo del servicio, a la imagen de la institución o que puedan “perjudicar los derechos de un tercero”, y de esta manera las autoridades de la PNC podrán procesar y sancionar “discrecionalmente” a quien *brinde declaraciones* que afecten sus gestiones administrativas en la conducción de la institución.

G. En otro motivo de inconstitucionalidad, el actor afirmó que el art. 8 n° 30 LEDIPOL –que sanciona la realización de conductas tipificadas como falta por la normativa penal– y el art. 9 n° 27 –que sanciona la realización de conductas tipificadas como delito por la normativa penal– habilitan a las autoridades del cuerpo policial para que puedan sancionar las faltas y los delitos de naturaleza *penal*, en contradicción al art. 15 Cn., pues no son competentes para ello.

H. El n° 18 del art. 9 LEDIPOL –manifestó– sanciona como falta muy grave omitir información al superior sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria; ello contradice lo establecido en el art. 12 Cn., ya que, si un agente o elemento policial no brinda la información necesaria a su jefe o mando policial, podrá ser procesado disciplinariamente, pese que la norma fundamental expresa que nadie está obligado a declarar contra sí mismo.

Tal inobservancia al texto constitucional citado –agregó–, también se observa en el art. 13 LEDIPOL, pues permite graduar la sanción disciplinaria de acuerdo a “la colaboración que preste el indagado en la investigación”.

I. En cuanto al art. 9 n° 31 LEDIPOL el demandante manifestó que es contrario al art. 6 Cn., pues sanciona mantener relaciones con aquéllas personas con las que pueda existir algún conflicto de intereses entre esa relación y la función o servicio policial y ello es contrario a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, que es un principio esencial de las sociedades democráticas.

J. El art. 70 LEDIPOL –dijo– establece al *arresto* como medida preventiva dentro del procedimiento disciplinario, en aquellos casos en que se juzguen faltas graves. Ello es contrario a los arts. 11 y 14 Cn., pues la ley policial permite su adopción sin llevar a cabo audiencia alguna en la que se garantice el derecho de defensa técnica y material.

K. Por su parte –sostuvo–, el art. 72 LEDIPOL regula que –en los casos de faltas leves– el recurso de revisión se conozca ante la misma autoridad policial que conoció y resolvió el procedimiento. Ello contradice al art. 16 Cn., el cual es enfático en afirmar que un mismo juez no puede serlo en diversas instancias en una misma causa. Y ello significa que, cuando la parte considera que ha existido un agravio, se tiene la posibilidad y el derecho de ir ante otro juez o tribunal de *mayor jerarquía*.

Por lo anterior, finaliza la demanda solicitando la declaración de inconstitucionalidad de todas las disposiciones antes citadas.

2. Por medio de la decisión emitida el 11-IX-2008, esta Sala previno al demandante que aclarara algunos puntos en su demanda en relación con las disposiciones objeto de control y algunos de los parámetros constitucionales que según su entender eran vulnerados. A efectos de su subsanación, el ciudadano Rodríguez contestó la referida prevención mediante escrito presentado el 10-XI-2008.

Posterior a ello, y mediante auto emitido el 20-V-2009, se admitió la demanda en lo relativo a los siguientes motivos de inconstitucionalidad en la Ley Disciplinaria Policial: (a) art. 3 por la supuesta vulneración al art. 11 de la Cn., en lo relativo a la prohibición de doble juzgamiento; (b) art. 8 n° 19, relacionado con el art. 11 LEDIPOL y art. 7 n° 4 en relación con el art. 10 LEDIPOL, por la supuesta vulneración al principio de igualdad –art. 3 Cn.–; (c) art. 8 n° 27, por la supuesta vulneración al art. 6 Cn. –libertad de expresión–;

(d) art. 9 n° 18 por la supuesta vulneración a el art. 12 inc. 2° Cn. –derecho a no declarar–; (e) art. 8 n° 35 y 9 n° 33 por la supuesta violación a los arts. 11 –*ne bis in idem*– y 17 Cn. –prohibición de abrir juicios o procedimientos fenecidos–; (f) el art. 13 por la supuesta vulneración a los arts. 12 y 17 Cn., en lo relativo al derecho a no declarar y la prohibición de avocarse a causas pendientes o abrir juicios fenecidos; y (g) el art. 72 por la supuesta vulneración al art. 16 Cn., en cuanto que un mismo juez no puede serlo en diversas instancias en una misma causa.

En la misma decisión citada se requirió a la Asamblea Legislativa para que rindiera el informe que prescribe el art. 7 L. Pr. Cn., en relación con los puntos admitidos y conforme a los argumentos esgrimidos por el demandante.

3. La autoridad demandada, en la oportunidad que le fue conferida, justificó la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en el siguiente orden:

A. En relación con el art. 3 LEDIPOL sostuvo que no existe violación alguna al principio constitucional del *ne bis in idem*, pues éste supone la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva sobre una misma pretensión.

B. En cuanto a la impugnación del art. 8 n° 19 LEDIPOL, cuya confrontación se ha efectuado en integración con el art. 11 de la misma ley, así como los arts. 7 n° 4 y 10 LEDIPOL por la supuesta violación al art. 3 Cn., sostuvo que en la institución policial opera un orden jerárquico de mando y por el cual deben respetarse a las autoridades superiores. Por tal motivo –dijo– se consideró conveniente establecer como falta grave el irrespeto a los superiores, al público, a la autoridad, funcionarios públicos o miembros del cuerpo diplomático.

C. Sobre la inconstitucionalidad del art. 8 n° 27 LEDIPOL, afirmó que no existe violación al art 6 Cn., ya que se trata de una *ley especial* que se aplicará única y exclusivamente a los miembros y al personal de la Policía Nacional Civil.

D. Con respecto al art. 9 n° 18 LEDIPOL, manifestó que no hay contradicción con art. 12 inc. 2° Cn., ya que la PNC es una institución encargada de la seguridad pública; y por ende, sus miembros están constitucionalmente encargados de garantizarla. Como consecuencia de ello, tienen el deber de informar a sus superiores sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria.

E. El art. 8 n° 35 y el art. 9 n° 33 LEDIPOL –afirmó– no vulneran los arts. 11 y 17 Cn., pues el derecho al *ne bis in idem* supone que ninguna persona puede ser objeto de dos decisiones que afecten su esfera jurídica por una misma causa.

F. En cuanto al art. 13 LEDIPOL, la Asamblea sostuvo que tampoco existe vulneración al derecho de no declarar contra sí mismo ni a la prohibición de avocarse a causas pendientes o en abrir procedimientos fenecidos; pues, la ley en la materia tiene un carácter sumamente especial y, por tanto, la responsabilidad disciplinaria es independiente

de la civil, penal o de cualquier otra de naturaleza administrativa. Es así que tal regulación se vuelve justificada.

G. Finalmente, con respecto a la impugnación del art. 72 LEDIPOL, el órgano demandado no señaló argumentación alguna que sustente su inclusión en la normativa disciplinaria enjuiciada, limitándose a relacionar lo que está Sala ha dicho sobre el art. 16 Cn. en la Sentencia de 16-VII-2002, Inc. 11-97.

Por las razones antes apuntadas, solicitó que en sentencia definitiva se declare que no existen las presuntas inconstitucionalidades alegadas.

4. Por su parte, al contestar el traslado que le fue conferido tal y como lo establece el art. 8 L. Pr. Cn., el Fiscal General de la República sostuvo lo siguiente:

A. En cuanto a la prohibición de doble enjuiciamiento contemplado en el art. 11 Cn., afirmó que no resulta controvertida por el art. 3 LEDIPOL, en razón que tal disposición establece la “doctrina de las dos verdades”. Esto es, que si una persona es encontrada responsable administrativamente, ello no inhibe que sea procesada también penalmente y viceversa.

De ello se concluye que ante un mismo hecho, el juzgador penal puede concluir que la conducta cometida no constituye delito –por faltar requisitos de tipicidad por ejemplo–, pero el funcionario que valora la comisión de una infracción administrativa si logre verificar su realización.

B. El art. 8 n° 35 y el art. 9 n° 33 LEDIPOL –sostuvo– tampoco contradicen al principio constitucional de *ne bis in idem*; pues –en la acumulación de faltas leves y faltas graves– se castiga la reiteración de la comisión de infracciones, es decir, el hecho sancionado es la *actitud reiterativa* del infractor. Desde esta óptica, tampoco contienen una contravención al art. 17 Cn. pues no se está reabriendo procedimientos fenecidos.

C. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del art. 8 n° 19 en relación con el art. 11 LEDIPOL y del art. 7 n° 4 en relación con el art. 10 LEDIPOL, por contravenir al principio de igualdad, el Fiscal General consideró que –efectivamente– se da un tratamiento desigual injustificado pues tal regulación no se fundamenta en motivos de razonabilidad y proporcionalidad. Y es que –afirmó– resulta injustificado sancionar a un *funcionario* con una simple amonestación verbal por haber insultado a sus subalternos, en comparación al *empleado* que puede ser sancionado con arresto sin goce de sueldo de hasta por cinco días.

D. En relación con la falta grave contemplada en el n° 27 del art. 8 LEDIPOL y que ha sido contrastada con el art. 6 Cn. por el demandante, afirmó que dicha disposición admite una interpretación conforme, si se entiende que sanciona una conducta desleal de parte de un miembro de la institución que divulgue información referente a las *investigaciones* que se realicen dentro de ella o que sean de su conocimiento en razón de su

cargo, lo que puede traer como consecuencia una afectación al servicio, a los derechos de un tercero así como la alteración de la imagen de la institución.

E. En cuanto a la impugnación del art. 8 n° 19 LEDIPOL, que sanciona administrativamente omitir dar información sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria, y que el demandante considera contrario al art. 12 inc. 2° Cn., el Fiscal General manifestó que es una norma que se refiere a la comisión de hechos punibles o faltas disciplinarias que no han sido cometidas por el servidor policial.

Por ende, lo que se sanciona es que el agente no informe a su superior cuando tenga conocimiento de la comisión de un delito o infracción *por un tercero* y en la que no ha tenido ninguna participación, y ello no es inconstitucional.

Lo mismo acontece –agregó– con el art. 13 LEDIPOL en cuanto a la colaboración que el indagado preste en la investigación disciplinaria, que se utiliza como criterio para la imposición de la sanción que, desde el plano de una interpretación conforme, puede entenderse como una atenuante a favor del infractor. En otras palabras, la interpretación adecuada de tal precepto es que la colaboración que haya prestado el infractor sirva para atenuar la medida disciplinaria, pero no para agravarla ante la omisión de dicha colaboración.

F. En relación con el art. 13 LEDIPOL, que estipula como uno de los criterios para la imposición sanciones el “historial de servicio”, el Fiscal General manifestó que el art. 17 Cn. no resulta contradicho, pues dicho término no implica que los procesos disciplinarios sean reabiertos y juzgados nuevamente; por tanto –concluyó–, no existe entonces la inconstitucionalidad alegada.

G. Sobre la presunta transgresión del art. 16 Cn. por parte del art. 72 LEDIPOL, observó que limitar la posibilidad de impugnar la resolución por *falta leve* en el recurso de revisión ante la misma persona que dictó la sanción, es atentatorio contra el derecho de defensa del sancionado y del principio de imparcialidad que debe de respaldar a cualquier juzgador o funcionario en el desempeño de su función. Y ello es así, porque el sistema de doble instancia, en términos generales, admite una mayor tutela de las garantías del debido proceso, y permite una aplicación más justa del Derecho cuando se permite que otro funcionario –que no se encuentra contaminado– conozca sobre el mismo y emita una decisión que confirme, modifique o revoque la primera.

Con base en tolo lo anteriormente expuesto, el Fiscal General concluyó su informe solicitando que sean declarados inconstitucionales: (a) el del art. 8 n° 19 en relación con el art. 11 LEDIPOL, el art. 7 el n° 4 en relación con el art. 10 LEDIPOL, por ser contrarios al principio constitucional de igualdad; y (b) el art. 72 de la misma normativa secundaria por vulnerar el art. 16 Cn.; mientras que en los casos de los arts. 3, 8 n° 27 y 35, 9 n° 18 y 33, así como el 13 LEDIPOL sean declarados conforme a la Constitución.

II. Una vez determinados los contenidos de cada uno de los artículos de la LEDIPOL que han sido controvertidos en esta sede, corresponde ahora ordenar su examen de constitucionalidad de acuerdo con los razonamientos efectuados por los diferentes sujetos procesales.

En ese sentido, primeramente **(III)** conviene efectuar algunas acotaciones importantes sobre los principios constitucionales que tiene incidencia en el Derecho Administrativo Sancionador; luego de ello **(IV)**, se estudiarán cada una de las impugnaciones relativas a los principios *ne bis in idem* –por un lado–; **(V)** e igualdad, libertad de expresión, *nemo tenetur* o prohibición de auto-incriminación –por el otro–; posteriormente resolver lo relativo al derecho a recurrir **(VI)**. Finalmente, dictar el fallo que corresponda.

III. I. A. La Administración Pública se entiende como el conjunto de entidades estatales encargado de las funciones de ejecución y gestión de la cosa pública, con la finalidad la satisfacción de interés general o colectivo. De ahí que se constituye en uno de los instrumentos más importantes con que cuentan el gobierno en su tarea de dirección política, económica y social del país. A fin de realizar la satisfacción de los intereses generales, la Administración cuenta con un poder no sólo de crear normas –generales, impersonales y abstractas– de rango inferior al legislativo, sino también para dictar decisiones y hacerlas ejecutar de forma inevitable.

Estas potestades se caracterizan como posibilidades y deberes de actuación que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración, para que puedan producir efectos jurídicos en la realidad y tengan la capacidad de imponer al administrado el deber de tolerancia al desarrollarse su ejercicio.

B. Dentro de ellas, interesa resaltar aquellas que se relacionan con el poder *sancionatorio* de la Administración, y en cuyo ejercicio puede incidir en la esfera de los derechos fundamentales de quienes revisten la calidad de administrados. La importancia de esta potestad se manifiesta en el hecho de que, si fuera vedada a la Administración, significaría dejarla sin una herramienta muy eficaz para hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

Tal poder ha sido reconocido por el art. 14 Cn., el cual si bien establece que únicamente le corresponde al Órgano Judicial la facultad de imponer penas –en otras palabras, el principio de exclusividad de la jurisdicción–, se habilita constitucionalmente a la Administración para que pueda *sancionar* las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas. Así lo ha reconocido esta Sala en la sentencia de 13-XII-88, Controversia 1-88, en la que afirmó que tal enclave constitucional es válido para el establecimiento de sanciones administrativas.

C. Ahora bien, conforme al modelo constitucional y democrático del ejercicio del poder político, la potestad sancionatoria de la administración se encuentra jurídicamente limitada por la ley, entendida ésta no únicamente como *ley secundaria*, sino también por las disposiciones del estatuto fundamental salvadoreño, es decir la misma Constitución.

En efecto, sobre ello versa el denominado *principio de legalidad*, que determina que toda acción administrativa se presente como un ejercicio de poder atribuido previamente por la ley, así como delimitado y construido por ella; de manera que no se pueda actuar sin una atribución normativa previa. De esta forma, la ley otorga o habilita a la Administración facultades de actuación que pueden producir efectos jurídicos como la imposición de una sanción, que puede ser de diversa naturaleza a las mencionadas en el art. 14 Cn. según se ha establecido en varios pronunciamientos de esta Sala –Sentencias de 19-VII-2007 y 15-I-2004, Amps. 332-2006 y 1005-2002, respectivamente–.

D. Ahora bien, tampoco debe perderse de vista que dicha potestad sancionadora es una de las facetas que el genérico *poder punitivo* del Estado muestra frente al administrado, pues la diferencia que posee con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es nada más cuantitativa –en razón de la intensidad de la sanción a imponer–; por tal razón, la aplicación de los principios y garantías que rigen en el ámbito de la legislación criminal es igualmente exigible en el Derecho Administrativo Sancionador.

Así, en la sentencia de 17-XII-1992, Inc. 3-92, se sostuvo la doctrina originada por la sentencia del Tribunal Constitucional español de 8-VI-1981 –ref. 2/1981–, en la que se afirmó que, con ciertos matices, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.

Criterios jurisprudenciales que también ya han sido apuntalados por esta Sala en anteriores sentencia, como en la Inc. 7-86, que desarrolla el principio de legalidad y reserva de ley en la materia apuntada, así como la Inc. 1-88 que traslapa la garantía de irretroactividad penal a la materia sancionatoria administrativa.

2. De forma sumamente sintética, conviene dejar sentado que entre los principios constitucionales relativos al ámbito sancionador, el principio de legalidad formal –y que se identifica con el brocardo latino *nullum crimen nulla poena sine lege*– impone el actuar riguroso de la Administración conforme a lo que estipule la ley en cuanto a la creación de catálogo predeterminado, claro y preciso de las infracciones penales y administrativas. Del mismo devienen dos principios que han adquirido una clara autonomía en esta sede, el de *reserva legal* y de *tipicidad*.

A. El primero supone una técnica de distribución de competencias normativas entre los distintos Órganos del Estado, reservándose por regla general al Legislativo una

exclusividad regulatoria de determinadas materias –en razón de su carácter y procedimiento democrático y representativo–.

Tal y como ha expuesto esta Sala, cuando se trata de limitaciones a derechos fundamentales –como las que acontecen en los regímenes administrativos sancionatorios– ello únicamente puede hacerse mediante una *ley formal* emanada de la Asamblea Legislativa. Ahora bien, lo anterior opera sin perjuicio de que otras normas inferiores, como los reglamentos, puedan desempeñar una modesta colaboración con una finalidad explicativa o complementaria –sentencia de 14-XII-2004, Inc. 17-2003–.

B. En cuanto al segundo, se ha afirmado que impone la redacción clara, precisa e inequívoca tanto de la conducta regulada en la infracción administrativa como de su sanción, sin que se pueda dejar al arbitrio absoluto de la autoridad sancionadora la potestad de definir qué debe entenderse como la materia de prohibición, con el consiguiente impedimento de efectuar una operación interpretativa analógica *in malam partem*.

C. Por su parte, la prohibición de retroactividad de las normas –que aplica para cualquier materia del ordenamiento jurídico– también extiende sus exigencias hacia el Derecho Administrativo Sancionador. En virtud de dicho principio no es posible trasladar las consecuencias jurídicas sancionatorias a una infracción que no esté prevista al momento en que acontecen los hechos.

3. Pero no solo la reserva de ley, el principio de legalidad y la prohibición de retroactividad limitan a las potestades de sanción de la Administración, que solo reportan una protección superficial o formal al administrado en cuanto al tipo de disposición y los ámbitos de su aplicación.

Los principios sustantivos, como el de culpabilidad, proporcionalidad y *ne bis in idem*, también resultan de obligada observancia en el marco de la configuración y aplicación de las infracciones administrativas; pues, si se renuncia a que la potestad sancionadora sea contenida por límites sustantivos en cuanto a qué prohibir, cómo prohibir y cuándo sancionar, bastaría con que esté previsto en una ley y rija hacia las situaciones futuras con claridad para considerarse constitucional.

A. El principio de culpabilidad en esta materia supone el destierro de las diversas formas de responsabilidad objetiva, y rescata la operatividad de dolo y la culpa como formas de responsabilidad, aún y cuando no se establezcan expresamente en el ordenamiento administrativo salvadoreño.

De igual forma, reconoce la máxima de una *responsabilidad personal* por hechos propios, y de forma correlativa un deber procesal de la Administración de evidenciar este aspecto subjetivo sin tener que utilizar presunciones legislativas de culpabilidad, es decir, que se veda la posibilidad de una aplicación automática de las sanciones únicamente en razón del resultado producido.

B. El principio de proporcionalidad por su parte, exige que los mecanismos por los cuales el Estado intervenga en el ámbito de los derechos fundamentales de los administrados sean utilizados en una proporción adecuada a los fines perseguidos; y particularmente en el ámbito represivo impone una graduación de la respuesta punitiva en orden, tanto al disvalor de acción, como de resultado; así también en atención ponderada a la responsabilidad del autor.

C. Dado que la prohibición de doble juzgamiento es uno de los motivos que requiere de mayor carga argumental en esta sentencia, se expondrán sus nociones constitucionales en otro punto de esta decisión.

4. A. A lo anterior cabe agregar que en el ámbito de los procedimientos que pretenden la determinación de alguna responsabilidad administrativa, también es exigible el cumplimiento de los principios y el respeto de los derechos que conforman el *proceso constitucionalmente configurado*.

En efecto, en materia adjetiva, en el marco del principio de legalidad se exige que la imposición de una sanción administrativa requiera la sustanciación de un procedimiento de comprobación del ilícito, el cual debe concluir con una decisión declarativa acerca de su existencia o no, imponiendo en el primer caso la sanción respectiva.

B. Así, el art. 14 Cn. determina que la autoridad administrativa podrá aplicar las sanciones correspondientes por las contravenciones a las leyes, siempre y cuando se haya dado oportunidad de tramitar el *debido proceso*. Denominación esta que ha sido caracterizada por esta Sala como aquel proceso que, independientemente de la pretensión que en el mismo se ventile, respeta la estructura básica que la Constitución prescribe para toda clase de procesos –Sentencias de 2-VII-1998 y 26-VI-2000, Amps. 1-I-96 y 642-99, respectivamente–.

Ahora bien, el respeto a este principio no se satisface con cualquier forma de procedimiento, sino uno que respete el haz de derechos y garantías que contempla la Constitución.

a. Así, por ejemplo, la presunción de inocencia regulada en el art. 12 Cn., no debe entenderse de aplicación exclusiva al ámbito procesal penal; sino igualmente en toda secuencia procedimental que suponga la imposición de una sanción de naturaleza administrativa.

b. Por otra parte, los derechos de audiencia y defensa disciplinan igualmente el cauce secuencial del procedimiento a seguir en la medida que su diseño otorgue oportunidades reales de intervención a las partes, particularmente a quien se muestre como el sujeto procesado por el supuesto cometimiento de una infracción. El derecho de defensa, por su parte, supone el uso de facultades relativas a la utilización de los medios de prueba

pertinentes para su defensa y esgrimir los argumentos contrarios a la tesis acusadora – Sentencia de 23-I-2002, Amp. 74-2000–.

c. Por último, queda hacer referencia a la garantía de motivación de las decisiones sancionatorias administrativas. En este contexto, en el sobreseimiento de 5-IV-2006, Amp. 136-2005, se afirmó que todos los funcionarios públicos tienen la obligación de exponer los razonamientos que cimenten su decisión; obligación que se extiende a todo tipo de resoluciones, sin que para ello baste la mera cita de las disposiciones que se consideren aplicables.

El deber de motivar las decisiones independientemente de su naturaleza –jurisdiccional o administrativa– adquiere una connotación constitucional, pues su inobservancia incide negativamente en la seguridad jurídica como valor constitucional y en forma concreta afecta el derecho de defensa del justiciable como acontece a su ejercicio mediante la actividad recursiva.

5. La gama de anteriores principios que –sin duda deben compatibilizarse con la naturaleza del Derecho administrativo, a fin de potenciar su aplicabilidad– disciplinan tanto los ámbitos propios de la heterotutela –relaciones de la Administración hacia el exterior de su estructura– y autotutela –relaciones de la Administración hacia el interior de su estructura– administrativa, especialmente en los ámbitos de naturaleza sancionatoria.

A. Mediante la primera faceta –la heterotutela– la Administración se plantea el resguardo y protección de los bienes jurídicos de naturaleza eminentemente social. O bien, como se sostuvo en la sentencia de 11-XI-2003, Inc. 16-2001, dicha faceta policial administrativa enfrenta al Estado contra conductas ilegales de los administrados que atentan contra los *bienes jurídicos* precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general.

En tal sentido, todos los administrados se encuentran sujetos al ámbito general de respeto y protección de aquellos aspectos que la comunidad jurídica considera valiosos y que ha elevado a un rango de protección legal y constitucional mediante leyes penales o administrativas.

B. Pero también, el ejercicio del poder sancionatorio posee una faceta o dimensión *ad intra* o hacia su interior, respecto de aquellas personas con las que tiene relaciones de naturaleza especial y que van más allá de la vinculación del ciudadano promedio.

A tal fenómeno, la doctrina especializada ha denominado *relaciones de supremacía especial, relaciones especiales de sujeción o de intensa sujeción*, y en la que caben englobarse –no sin voces discrepantes en algunos casos– el régimen jurídico de los *servidores públicos*, los *regímenes disciplinarios* de carácter militar y policial, las regulaciones a determinados *oficios y profesiones*, así como las sanciones impuestas en ámbitos *educativos o penitenciarios*. Adicionalmente, caben también dentro de este ámbito

el régimen particular que se aplica a los *concesionarios* que desarrollan un servicio público.

6. Dentro del ámbito de esas relaciones especiales de sujeción, se encuentran los regímenes disciplinarios funcionariales, profesionales, policiales y militares. Lo que ha dado en la actualidad a postular como una faceta independiente de las materias jurídicas al *derecho disciplinario*. Lo que no siempre fue así, pues históricamente había sido concebido como una variante de un Derecho Penal para los funcionarios, en el sentido que la infracción disciplinaria era considerada como una *variedad de delito* y el proceso disciplinario una especie del proceso penal.

Actualmente, tal razonamiento ha sido superado mediante el entendimiento que representa una especie más de un único *ius puniendi* estatal y al cual se encuentran sometidos todos aquellos que han entrado en contacto de una forma más inmediata y directa con la institución administrativa, siendo el origen de estas relaciones –en muchos casos– un acto voluntario del particular en cuanto la aceptación del régimen.

Por ende, en el ámbito disciplinario que es examinado en la presente sentencia, este Tribunal ha afirmado que los órganos administrativos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se encuentran integrados en su organización, en virtud del cual pueden aplicárseles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone. *Y eso se efectúa, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el ejercicio regular de las funciones públicas.*

Pero conviene dejar sumamente claro que el ejercicio del poder disciplinario no puede convertirse en el ejercicio de un poder arbitrario. Pues sí bien, la imposición de una sanción administrativa requiere la sustanciación del respectivo informativo en el que el ente administrativo tiene amplios poderes para la investigación de los hechos y en cuanto la deducción de responsabilidades; en contrapartida, se deben reconocer la vigencia y eficacia de los derechos y garantías constitucionales a quienes aparezcan como presuntos hechores de los mismos, como será desarrollado en los siguientes apartados.

IV. Una vez determinado el marco general constitucional que rige y limita el ejercicio del poder sancionatorio por parte de la Administración, conviene entrar a conocer el primer motivo esgrimido por el ciudadano Luis Alberto Rodríguez, y que se relaciona con la inobservancia del principio constitucional conocido como *ne bis in idem* o *non bin in idem* en la regulación contenida en los arts. 3, 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL, el cual previamente conviene caracterizarlo de acuerdo a lo que este tribunal ha establecido en una continua línea jurisprudencial.

1. Uno de los principios fundamentales operativos en el ámbito del *ius puniendi* estatal, y que este tribunal ha erigido como un derecho fundamental susceptible de protección constitucional, es el relativo al *ne bis in idem*, conocido también como

prohibición de la doble imposición de una pena, de un doble juzgamiento o de la múltiple persecución.

A. El contenido de este principio, para algunos, radica en la imposibilidad de una doble condena ante una misma situación. Bajo tal línea, algunos ordenamientos constitucionales, como la Ley Fundamental alemana estipulan que “nadie puede ser penado varias veces por el mismo hecho”. Sin embargo, el art. 11 de nuestra Constitución contempla un radio de protección que alcanza la prohibición de efectuar más de un *juicio* por la misma causa.

En consonancia con la doctrina jurídica más avanzada, el entendimiento de la referida garantía se impone no únicamente en cuanto impedimento de una doble condena; sino también de evitar una doble persecución y juzgamiento por lo mismo. Así se ha entendido, por esta Sala en la Sentencia de 10-XII-2003, Hábeas Corpus 111-2003, en el cual se ha reafirmado que “...el art. 11 de la Constitución, en materia procesal penal se concreta a través del principio de única persecución de que recoge el art. 7 del Código Procesal Penal vigente y que establece que nadie será perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho. Esto se traduce en la imposibilidad de que una persona sea sometida a dos procesos penales en forma simultánea o en forma sucesiva sobre los mismos hechos, pues eventualmente o en un caso extremo se estaría exponiendo al procesado a una doble condena”.

De acuerdo con lo anterior, se distingue una vertiente sustantiva del referido principio que impide la imposición de doble condena por un mismo hecho y una vertiente procedimental que conjura la posibilidad de un doble procedimiento sucesivo o simultáneo; aspecto últimamente citado, que se relaciona con el verdadero sentido histórico de conjurar el doble riesgo al que puede verse sometido el ciudadano en su integridad o sus bienes (*double jeopardy*).

B. Por otra parte, en una línea jurisprudencial ya consolidada en este tribunal y en la que se efectúan un análisis hermenéutico del art. 11 Cn., se ha sostenido que el término *enjuiciado* debe entenderse como un *pronunciamiento de fondo*, sin que pueda existir un posterior procedimiento sobre los mismos hechos, sujetos y motivos –sentencia de 4-V-1999, Amp. 231-98–.

Mientras que el término *causa* contenido en la citada disposición constitucional, se ha dicho que se relaciona con la triple identidad de las categorías jurídicas contenidas en el referido principio: *eadem res, eadem personam e eadem causa petendi*. En este contexto, se refiere de una identidad objetiva que se relaciona con la coincidencia tanto fáctica como jurídica de los hechos y de las pretensiones, como de una identidad subjetiva que se relaciona tanto con el actor y el demandado o sindicado.

Resulta evidente que los extremos relativos al referido principio en cuanto a los *hechos* y en cuanto a los *sujetos* no plantean dificultades hermenéuticas difíciles, ya que el primero se entiende como la plataforma fáctica que permite efectuar el ulterior análisis jurídico de la probable dualidad, y en cuanto a los segundos –particularmente en cuanto al sindicado– la identificación es plena debido a la necesidad de formular una imputación a una persona concreta en materia sancionatoria penal, administrativa o disciplinaria.

C. La identidad de fundamento o *causa petendi* es la que reporta mayores dificultades, ya que, en términos más precisos, supone deslindar la existencia de un *mismo interés jurídico*, que podría resultar protegido por dos normas pertenecientes a sectores diferentes del ordenamiento jurídico.

En efecto, el problema a dilucidar es determinar si estamos en presencia de la *misma causa*, si ante un mismo hecho encontramos varias disposiciones aplicables y que pertenecen a distintos *órdenes normativos* –v. gr. el orden administrativo, por un lado, y el penal, por el otro–.

Pues, cuando la duplicidad de consecuencias jurídicas para un mismo hecho opera en virtud de disposiciones que pertenecen al mismo orden normativo, la solución debe proveerse con las reglas generales de la especialidad, subsunción y consunción que operan en las aparentes concurrencias normativas. Así, por ejemplo, si se verifican varias afectaciones que pudieran quedar comprendidas en diferentes infracciones administrativas previamente tipificadas, se trataría de un concurso real o ideal de infracciones, según el caso.

Aún y cuando en nuestro país no contemos con una ley de naturaleza sancionadora administrativa que regule lo concerniente a los conceptos básicos relativos a la infracción y a la sanción a manera de una parte general de un Código Penal, no por ello la seguridad jurídica como valor debe imperar en la estructuración de los procesos y la individualización de la disposición aplicable, precisamente, ante la abundancia de normas administrativas.

En consonancia con lo anterior, y conforme un amplio sector doctrinario administrativo, las reglas relativas a los *concursos* tanto de *hechos* como de *normas* que han tenido consagración arraigada en la doctrina penalista, resultan igualmente aplicables en materia sancionatoria general y disciplinaria, para no transgredir el referido principio constitucional del *ne bis in idem*.

2. De ese tipo de conflictos normativos, y cuya solución viene dada por las operaciones interpretativas ya señaladas, debe separarse el conflicto que señala el demandante ante la colisión de una infracción que puede encontrarse simultáneamente regulada en una normativa disciplinaria y en el Código penal, lo cual da lugar a dos procedimientos distintos. Situación que es permitida por el art. 3 de la LEDIPOL: “[1]a

responsabilidad disciplinaria es independiente, y se entenderá sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o cualquier otra de carácter administrativo, a que hubiere lugar”.

A. Al respecto, el actor del presente proceso sostiene que “...una sola acción delictiva amerita un solo proceso y un fallo único. Si se dicta sobreseimiento definitivo en el proceso [penal], ya no puede iniciarse otro por el mismo asunto, pues el imputado no debe volver a ser procesado por la misma causa”. Desde esta óptica, sostiene que de acuerdo con el art. 3 LEDIPOL, resulta posible una duplicidad de sanciones –penal y administrativa– por una misma infracción.

Ante tal argumentación, no puede dejar de desconocerse –conforme a una ya consolidada doctrina de la Sala de lo Contencioso Administrativo como de esta Sala– que, a los efectos del art. 11 Cn., se considera como *causa* independiente al que se ventila dentro del proceso penal aquellos casos donde la infracción administrativa se prescribe para resguardar la relación especial de sujeción que deriva del vínculo normativo de deberes funcionales que enlaza a un administrado con la Administración pública –como acontece en el caso de los funcionarios y empleados públicos, miembros de la corporación policial y de las fuerzas armadas–. Y, por tanto, no existiría *prima facie* contravención al *ne bis in idem*. En otras palabras, no existe identidad de fundamento cuando las diversas normas aparentemente aplicables protegen un distinto bien jurídico.

B. En el caso sometido a análisis, la compatibilidad de ambos tipos de sanciones radica en el distinto motivo por el que se aplican: la sanción penal está llamada a salvaguardar los intereses públicos puestos en lesión o peligro por la conducta desarrollada por el agente delictivo; mientras que la sanción disciplinaria tiene como fundamento la infracción de los deberes éticos y de aquellos cánones conductuales que intentan preservar el buen funcionamiento de la Administración en relación con el servicio público que se presta.

Es evidente entonces, que en este último caso, la conducta irregular de quien presta sus servicios profesionales o técnicos para la Administración, arriesga o hace decrecer el funcionamiento de la institución pública a la cual sirve; considerados en abstracto, este tipo de comportamientos tienen la capacidad de generar cierta desconfianza y pérdida de legitimidad en los entes estatales que –precisamente– logran sus cometidos mediante el respeto al ejercicio regular de sus competencias y la aptitud de servicio social según la función que reporta. Situación que es distinta a la enjuiciada en el proceso penal.

C. Sin embargo, aún y cuando, pudiera existir un aval en cuanto a lo que ha sido denominado como la “doctrina de las dos verdades” –la del procedimiento administrativo y la comprobada por el juez penal–, conviene tener en cuenta el *principio de prevalencia* o *primacía* que la jurisdicción penal ostenta sobre la Administración en aquellos casos de

una comprobada convergencia, en razón del principio de seguridad jurídica y de la proporcionalidad en cuanto la respuesta sancionatoria.

De ahí que, al ser la jurisdicción penal la que puede imponer las sanciones de mayor intensidad a las que estipula un régimen disciplinario, y conforme a un procedimiento más riguroso, los hechos declarados probados en dicha sede deben ser respetados por los órganos administrativos.

Por ende, cuando se dicte una sentencia absolutoria o un sobreseimiento definitivo que adquieran la calidad de cosa juzgada en razón de la *inexistencia comprobada del hecho*, tales pronunciamientos inhiben a la Administración de iniciar o proseguir cualquier expediente disciplinario, a menos que este último tenga como razón *hechos distintos* a los enjuiciados por la judicatura penal. Resulta evidente que no pueden existir pronunciamientos contradictorios, cuya esencia sean situaciones que para una instancia no existen y para la otra sí.

A *contrario sensu*, cuando la sentencia absolutoria o el sobreseimiento relacionen que el *hecho efectivamente sucedió*, pero la dispensa de pena o la clausura del procedimiento devengan de otras razones como pueden ser las excluyentes de responsabilidad penal o la aplicación de salidas alternas al proceso, tales elementos no impiden la prosecución del expediente disciplinario hasta la imposición de la sanción, pero deben ser tenidos en cuenta en la valoración probatoria por parte de la Administración.

Por último, en el caso que la jurisdicción penal imponga cualquiera de las penas contempladas en los arts. 45 y 46 del Código Penal, la Administración no podrá imponer sanción adicional alguna que pudiera resultar consumida dentro de la impuesta judicialmente –como un arresto, que pierde sentido si ya hay una condena privativa de libertad de mayor envergadura–, más allá de aquella que suponga la destitución o expulsión de la institución. Y esto es sencillamente por una regla de proporcionalidad: *el desvalor de la infracción administrativa queda consumido en la penal en razón de la gravedad de la última*.

D. De este mismo principio de prevalencia de la jurisdicción penal por sobre el actuar de la Administración, se deriva otra regla que se relaciona con el ámbito o dimensión procedimental del *ne bis in idem*: *la prohibición de tramitar un procedimiento administrativo en aquellos casos en los que se encuentre conociendo la judicatura penal*.

Así, en el caso que aparezcan situaciones que presumiblemente puedan considerarse delitos, la Administración debe poner en conocimiento de la Fiscalía General de la República tal *notitia criminis*, sin que pueda actuar hasta que no exista un pronunciamiento definitivo por parte del ente fiscal –por ejemplo el archivo– o de los Tribunales –sobreseimiento o sentencia por ejemplo–. Lo cual supone la suspensión del

procedimiento administrativo, en aras de salvaguardar el efecto de cosa juzgada material que opera en materia penal.

En el caso en que el proceso penal respectivo finalice, y conforme a las reglas expresadas anteriormente, la Administración debe respetar la valoración de los hechos que hayan efectuado las autoridades jurisdiccionales.

3. Conforme a lo anteriormente expuesto, debe desestimarse la pretensión en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 3 de la LEDIPOL, por la supuesta violación al art. 11 Cn., en el sentido que éste admite una interpretación conforme de acuerdo con las matizaciones expresadas previamente: (a) la duplicidad de sanciones administrativas y penales (en las relaciones especiales de sujeción –como acontece en el ámbito disciplinario policial–) no es contraria al principio de prohibición de doble juzgamiento por ser distintos bienes e intereses jurídicos los que se pretende proteger; (b) la prevalencia que la jurisdicción penal tiene por sobre la Administración debe ser respetada en los casos de colisión entre ambas instancias, de acuerdo con el instituto de la cosa juzgada, así como de los principios de seguridad jurídica –posibles apreciaciones y decisiones contradictorias– y proporcionalidad en la respuesta sancionatoria –rigor excesivo del castigo estatal–; (c) la Administración no puede aperturar un expediente disciplinario de hechos que puedan resultar comprendidos dentro de un tipo penal, o suspenderlo –si ya fue iniciado– hasta que exista un pronunciamiento jurisdiccional; (d) la Administración deberá respetar la apreciación de los hechos efectuada por los jueces penales conforme a las diferentes hipótesis señaladas en el presente considerando.

4. A. Distinto a lo anterior, son las impugnaciones relativas al n° 35 del art. 8 y al n° 33 del art. 9 LEDIPOL. Así, la primera disposición prescribe que el cometimiento de *tres faltas leves* en el transcurso de un año y que sean debidamente sancionadas será considerada una falta grave; mientras que la segunda establece que la acumulación de *tres faltas graves* ejecutadas en el periodo de dos años como una muy grave.

Conviene tener en claro que, en términos generales, toda infracción administrativa supone *un* comportamiento desvalorado y su realización da lugar a la imposición de *una* determinada sanción. Por ello, en su determinación, los órganos disciplinarios deben agotar el disvalor total de la conducta infractora en la magnitud de la sanción a imponer, sin que quepa una posterior o futura valoración de la misma como nueva infracción; pues de lo contrario se irrespetaría gravemente el primer eslabón de la triple identidad conocido como el *eadem res*.

En tal sentido, el hecho o la conducta debe ser entendido como una actuación voluntaria y final que se incardina en un tipo administrativo. Y es lo que deben tener en cuenta las reglas de dosimetría estipuladas en el art. 13 LEDIPOL. De ello deriva, la prohibición de regular faltas administrativas que se nutran básicamente de infracciones ya

sancionadas anteriormente, pues *cada conducta sancionable tiene una identidad propia y supone una forma de comisión que ha sido valorada previamente por los respectivos órganos disciplinarios*.

Por ende, no se muestra conforme al principio *ne bis in idem*, que la acumulación de conductas efectuadas en el pasado –ya sancionadas en su individualidad– puedan constituir una conducta *ex novo* y por ende distinta a las anteriores. Al ser patente, la inobservancia de tales regulaciones secundarias en relación con el principio constitucional mencionado, conviene declarar la inconstitucionalidad de los arts. 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL.

B. Declarada la inconstitucionalidad de estas disposiciones, advierte esta Sala que las mismas han sido impugnadas –además– por la supuesta violación al art. 17 Cn. En ese sentido, siendo que ya han sido expulsadas del ordenamiento jurídico por su contradicción a otra disposición constitucional, resulta infructuoso realizar un nuevo examen de constitucionalidad sobre las mismas. Por tanto, debe sobreseerse el presente proceso con respecto a la inconstitucionalidad de los arts. 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL, por la supuesta violación al art. 17 Cn.

5. Sin embargo, aunque las infracciones anteriormente realizadas no pueden constituir un hecho nuevo, si pueden considerarse como elementos a valorar dentro del expediente administrativo, como parte del estándar de un correcto desempeño laboral, que todo servidor del Estado debe procurar en relación a la función que dentro de una institución le corresponde.

De tal manera que, si para su contratación se requiere el cumplimiento de ciertos requisitos relativos a su idoneidad para el cargo –estudios, cursos, experiencia laboral anterior– o en relación con su integridad personal –como por ejemplo carecer de antecedentes penales o policiales–, se requerirá igualmente que el servidor público mantenga tales cualidades de suficiencia durante el lapso de tiempo que brinde sus servicios a fin de demostrar su idoneidad ocupacional y moral para el cargo.

En tal sentido, no puede desconocerse que el ejercicio de la potestad disciplinaria resguarda un componente ético, en el que valores como el prestigio y la regularidad corporativa, el servicio a los intereses generales y su funcionamiento eficaz son directrices que deben tenerse en cuenta en la *selección y mantenimiento* de los agentes públicos que se desempeñen en cualquier nivel, pero no a título de sanción sino de acreditación del mantenimiento de las condiciones que dieron lugar a la contratación –independientemente del título normativo o régimen jurídico que aporta la estabilidad al empleado público–.

Por tal motivo, como acontece con el art. 13 LEDIPOL, el historial de servicio puede ser valorado por las autoridades disciplinarias que desarrollen el procedimiento

sancionador, sin que ello signifique la reapertura de un expediente caduco o fenecido; sino como dato relevante para una mayor o menor cuantificación de la sanción.

De acuerdo con lo anterior, el art. 17 Cn. no puede considerarse vulnerados por parte del art. 13 LEDIPOL, pues las circunstancias o elementos de desempeño regular y profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil registrado en su historial laboral, es un dato legítimo que puede ser valorado dentro de un procedimiento disciplinario que tenga como base el interés concreto de preservar el buen funcionamiento de la Administración, es decir, declarada la inconstitucionalidad de los arts. 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL, la virtualidad del art. 13 de la misma ley, en cuanto al historial de servicio, se verifica como dato relevante –más no el único, ni de aplicación automática– para graduar la sanción a imponer, en caso de verificarse una infracción administrativa distinta y autónoma.

V. 1. Corresponde ahora enjuiciar la supuesta inconstitucionalidad de ciertos deberes que se imponen dentro del régimen disciplinario que comprende la LEDIPOL a quienes desempeñen una función policial o administrativa, tanto dentro como fuera del territorio salvadoreño.

Así, se impugnan de inconstitucionales: (a) omitir información al superior sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria –art. 9 n° 18–; (b) realizar actos o declaraciones que afecten el desarrollo del servicio, a la imagen de la institución o que pueda perjudicar los derechos de un tercero –art. 8 n° 27–; y (c) la circunstancia contemplada en el art. 13 LEDIPOL, referida a que la falta de colaboración por parte del indagado en el procedimiento disciplinario puede ser usado como parámetro para graduar en su perjuicio la imposición de la sanción.

En cuanto a las impugnaciones expuestas en las letras a) y c), el ciudadano Rodríguez afirmó que suponen un desconocimiento del art. 12 Cn., que establece que *nadie puede ser obligado a declarar en su contra*. En relación con la letra b), manifestó que las autoridades del cuerpo policial podrán procesar y sancionar a aquellos miembros o empleados que brinden declaraciones sobre la gestión administrativa de la institución, lo que es contrario al art. 6 Cn. que establece el derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento.

2. Todas estas alegaciones se relacionan con la legitimidad constitucional que puede tener un régimen disciplinario y en particular con aquél que corresponde a una institución que tiene una importante función social que debe cumplir, como la PNC: la Seguridad Pública –art. 159 inc. 2° Cn.–.

Por tal motivo, conviene advertir que no nos estamos refiriendo a un régimen administrativo cualquiera, sino de uno donde los principios de jerarquía, unidad y

disciplina son esenciales para que la institución policial cumpla con los fines señalados en la Constitución.

Resulta evidente entonces que el régimen administrativo policial presenta una especial singularidad en cuanto a las *condiciones de sus miembros* –garantes de la Seguridad Pública– para así poder cumplir con sus fines constitucionales. Y ello supone que estos se encuentran unidos en una *vinculación especial* con la institución a la que prestan sus servicios.

Esto es lo que históricamente se ha denominado como relaciones especiales de sujeción y que actualmente la doctrina administrativa denomina de *intensa sujeción*, la cual supone una relación jurídico-pública de sometimiento en la que se encuentran aquellas personas que son parte integrante del aparato burocrático y bajo la dirección inmediata del poder público.

Es común afirmar que la génesis de estas relaciones surge del *ius publicismo* alemán, cuya doctrina acuñó el término a mediados del siglo XIX –en particular Otto Mayer– partiendo del dato incuestionable que ciertos sujetos –en razón de su función y vinculación estatal– presentan ciertas singularidades en su *status* jurídico. Pero también, que ello acontecía en una especie de auto-conformación interna o de derecho doméstico de la propia Administración (*Hausrecht*).

En tal sentido, son clásicas las características que poseen estas situaciones de vinculación especial: (a) la acentuada situación de dependencia o subordinación del agente estatal que tiene con la entidad gubernamental en cuanto relación profesional, lo que implica obedecer órdenes que, generalmente, no emanan de forma concreta de la ley; (b) la imposibilidad de establecer de antemano la extensión y contenido de las prestaciones; y (c) admitir, expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de una eficiencia administrativa.

Es dable afirmar que estas relaciones de sujeción especial son relaciones administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración –garantía de estabilidad–, a resultas de la cual queda sometido a un régimen peculiar que se traduce en la especialidad del ejercicio de algunos derechos, adecuada a los fines típicos de cada relación. Tal inmersión tiene como acto inicial la expresión de voluntad del particular en virtud de la cual se somete a un orden jurídico específico cuyo ejercicio debe tolerar.

De ello se deduce que es constitucionalmente válida la existencia y aplicación de un régimen disciplinario, como en este caso acontece con el policial, que tenga como fundamento tales vínculos de sujeción especial, y cuya finalidad es reprimir aquellas conductas que puedan perturbar el orden interno de una institución pública, que atenten contra la regularidad de su funcionamiento o que estén vinculadas con la integridad

personal que debe tener todo servidor público o que no se correspondan con un desempeño normal del puesto.

Empero no puede dejar de reconocerse que, aún y cuando el consentimiento del administrado es un elemento clave para la aplicación del mismo, las restricciones en el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales sólo son legítimas constitucionalmente si se encuentran justificadas ponderadamente, es decir, si son idóneas, necesarias y proporcionadas para garantizar el correcto ejercicio de la función administrativa y de los intereses sociales a los cuales está llamada a procurar, y ello acontece aún en estas relaciones especiales.

Adicionalmente, y como segunda condición importante, la sustanciación del expediente disciplinario debe cumplir el estándar mínimo de garantías propias de un proceso constitucionalmente configurado, tal y como se ha reiterado en esta sentencia, especialmente las que se concretan en los derechos de audiencia y defensa del indagado.

3. A. En tal sentido, en cuanto a los puntos concretamente impugnados, es válido afirmar que la *obligación de informar* al superior sobre cualquier incidente que se relacione con el cometimiento de un delito o de una falta disciplinaria y *colaborar en su investigación* son unos deberes específicos que pueden considerarse inherentes a la función policial y constituyen una de las manifestaciones más acentuadas que impone esta particular forma de sujeción especial, cuyo fundamento radica, precisamente, en el adecuado funcionamiento jerárquico de la PNC.

Pero esta obligación no se relaciona únicamente con el principio de jerarquía, sino también con el de *coordinación* que obliga a cada servidor a cooperar con los órganos administrativos encargados de investigar cualquier infracción cometida dentro de la institución o fuera de ella por parte de sus miembros.

Esto es importante, pues conviene recordar –entre otras funciones– que la PNC tiene asignada la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes. Y la eficacia de tal misión resultaría sumamente perjudicada si los encargados constitucionalmente de llevarlo a cabo ocultaran o guardaran información esencial para su descubrimiento, y esto supondría una inaceptable situación de impunidad de quienes se encuentran obligados legal y constitucionalmente a prevenir los ilícitos.

De ahí que por ejemplo, tales consideraciones sean tomadas en cuenta por el Código Penal, que en su art. 312 prescribe que aquel funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública que en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, tuviere conocimiento de haberse perpetrado un hecho punible y omitiere a dar aviso al funcionario competente dentro del plazo de veinticuatro horas. Ello demuestra la importancia que tiene el correcto y transparente ejercicio de la función administrativa para la legislación penal y para la LEDIPOL.

B. Sin embargo, conviene efectuar una salvedad relacionada con quienes aparezcan como presuntos realizadores de un delito o de una falta administrativa.

Como se ha establecido en líneas atrás, la garantía relativa a la *presunción de inocencia* es de aplicación en los procesos administrativos sancionadores como acontece con los de naturaleza disciplinaria, en los que se proyectan las tres dimensiones o facetas de la referida garantía: (a) es una garantía básica no sólo del proceso penal sino de cualquier tipo de *proceso de naturaleza sancionatoria*; (b) es una regla referida al *tratamiento* del sindicado durante el proceso; y (c) es una regla relativa a la *actividad probatoria*.

En tal sentido, la presunción de inocencia en materia administrativa sancionatoria, impide que se sancione o declare la responsabilidad administrativa de una persona a quien se le atribuya una infracción, independientemente del grado de verosimilitud de la imputación, hasta tanto no exista de una decisión definitiva y firme pronunciada luego de la sustanciación del respectivo expediente.

Asimismo, y en cuanto a la actividad probatoria, la presunción de inocencia impone que la *prueba* que se ofrezca en el procedimiento disciplinario a fin de sostener y comprobar la realización de la falta, debe ser suministrada por quien acusa, sin que pueda existir carga procesal alguna sobre el presunto infractor a fin de que este demuestre su inocencia o no participación en los hechos. Ahora bien, ello no restringe la posibilidad de que quien sea sometido a un procedimiento disciplinario pueda ejercer su derecho constitucional de defensa, ofrezca prueba de descargo o contradiga la presentada por el ente acusador.

Por lo anterior, es admisible efectuar una interpretación constitucional del art. 9 n° 18 LEDIPOL, en el sentido que de acuerdo con las obligaciones derivadas del cargo o función que realizan los miembros y personal de la Policía Nacional Civil, *es constitucionalmente admisible sancionar administrativamente la omisión de proporcionar información al superior sobre la comisión de un hecho punible o de una falta disciplinaria cometido por algún otro miembro o empleado.*

En ese sentido, como bien afirma el demandante de este proceso, sería inconstitucional *la aplicación de una sanción por omitir dar información en aquellos casos en los que la imputación concreta se vierta contra el mismo miembro policial, pues no puede ser obligado a declarar en contra de sí, ni a presentar elementos autoincriminatorios conforme las dimensiones antes apuntadas de la garantía constitucional de la presunción de inocencia.*

Y es que, de la estructura de la disposición impugnada no se deduce interpretativamente que se prescriba la sanción por omitir información en alguno de los supuestos antes señalados –de las infracciones cometidas por terceros o de las infracciones

cometidas por el mismo agente–; por ello, esta Sala no puede decantarse por la inconstitucionalidad del n° 18 del art. 9 LEDIPOL, en la medida en que exista una posibilidad interpretativa que respete a la presunción de inocencia; con la consecuencia lógica de que se descarta la segunda interpretación que se ha señalado como inconstitucional. Es decir, si una de las alternativas respeta a la Constitución, el pronunciamiento interpretativo no puede ser estimatorio, y así deberá declararse en esta Sentencia.

4. Tales consideraciones son igualmente útiles para efectuar una interpretación conforme de la circunstancia estipulada en el art. 13 LEDIPOL en referencia a la colaboración que preste el indagado en la investigación.

Al efecto, la negativa a colaborar en el procedimiento disciplinario por parte del mismo no puede considerarse un factor agravatorio, pues queda comprendido dentro de la prohibición de ofrecer y presentar prueba de contenido autoincriminatorio conforme la regla procesal del *nemo tenetur*, que es una concreción de la presunción de inocencia. Sin embargo, como se advierte con una simple interpretación gramatical de la disposición impugnada en comento, las declaraciones voluntarias y libres de coacción, así como todo comportamiento posterior que busque minimizar el daño o riesgos producidos, pueden ser considerados factores que *disminuyan o atenúen* la responsabilidad disciplinaria.

Por ende, se trata de una circunstancia que admite una interpretación favorable a quien sea sometido a un procedimiento disciplinario y por tal motivo no resulta inconstitucional.

5. En relación con el art. 8 n° 19 LEDIPOL –que establece como infracción disciplinaria *faltar al respeto* a los superiores, al público, a la autoridad o funcionarios públicos y miembros del Cuerpo Diplomático– el demandante, sostiene particularmente se contraviene el principio constitucional de igualdad, en la medida que los mandos policiales superiores pueden faltar el respeto a los superiores de menor jerarquía y no quedarían comprendidos en el tenor literal de esta disposición –art. 7 n° 4 LEDIPOL–.

A. Sobre el principio constitucional de igualdad –contemplado en el art.3 Cn.– existe sobrada jurisprudencia de este Tribunal, que lo identifica como un principio que busca conjurar todo tipo de discriminaciones arbitrarias a las que puede encontrarse sometida alguna persona o sector social en particular.

Al respecto, se han diferenciado al menos dos perspectivas que tal principio implica: (a) la necesaria igualdad que ha de existir en la formulación de la ley; y (b) la que ha de existir en cuanto su aplicación.

Conforme a la primera –cuyo destinatario exclusivo de tal mandato es todo ente con potestades normativas–, frente a supuestos de hecho iguales, las consecuencias jurídicas que se atribuyan normativamente deben ser las mismas, por lo que deben evitarse los

tratamientos desiguales cuando ello no obedezca a una diferencia razonable entre los sujetos. En cuanto a la segunda perspectiva –referida esencialmente a los operadores jurídicos que aplican las leyes [Órgano Judicial o la Administración]– las resoluciones o decisiones que se adopten deben ser las mismas ante supuestos de hecho similares, por lo que no pueden esgrimirse aplicaciones diferenciadas de la normativa en casos que poseen similitudes relevantes para el ordenamiento jurídico.

Particularmente, y para efectos de esta sentencia, interesa resaltar la implicación que el principio constitucional de igualdad tiene en el ámbito de la formulación de la ley, entendido éste último concepto en un sentido amplio.

B. La jurisprudencia constitucional ha sido constante en afirmar que la igualdad en la aplicación de la ley no ha de significar siempre una igualdad absoluta en todos los casos a tratar; sino que es necesario establecer las distinciones legales necesarias en aquellos casos donde no exista esa identidad sustancial entre supuestos –v. gr. Sentencia de 4-V-2011, Inc. 18-2010–.

En efecto, el mandato constitucional de igualdad no significa que el legislador deba colocar a todas las personas en las mismas posiciones jurídicas, ni que todas presenten las mismas cualidades o se encuentren en las mismas situaciones fácticas. Pretender tal igualdad significaría desconocer la riqueza de la diversidad humana, que no puede ser reducida a una sola categoría.

Por tanto, en la búsqueda de la igualdad el legislador cuenta con cierto margen de acción para equiparar a quienes reporten similitudes relevantes según el contexto, o para diferenciar a quienes reporten diferencias objetivables también según un contexto determinado. Ahora bien, esto da lugar a exigir al legislador que el dato o elemento que sirva para entablar una diferenciación o equiparación entre sujetos sea *razonable*.

C. En el caso en análisis, el parámetro de diferenciación que vuelve justificable constitucionalmente el n° 19 del art. 8 LEDIPOL, es el principio de jerarquía como uno de los elementos estructurales de la organización administrativa y de la relación de sujeción especial. El mismo alude al sistema de diferenciación en las funciones y las relaciones existentes entre los diversos estancos que componen a la Administración de acuerdo a cierta división del trabajo, y ello es un efecto derivado de la necesaria profesionalización en la actuación administrativa en aras de lograr una eficaz gestión pública.

El desarrollo de este principio en el marco organizativo da lugar a los deberes de obediencia y de respeto al superior en grado, lo que genera *el sometimiento de quienes se encuentren en una situación de subordinación a ese poder de dirección en cuanto a los actos que se relacionen exclusivamente con el ámbito de la gestión administrativa*. Por tales motivos, es que generalmente se considera como infracción administrativa la

desobediencia a la orden jerárquicamente superior y el irrespeto a su consideración personal y funcional.

Ahora bien, lo anterior no trae aparejada la posibilidad de que el superior tenga la facultad de irrespetar de forma verbal o conductual a los que se encuentren en una relación de subordinación al interior de la Administración; pues, el cargo mismo de superior se traduce en un deber de ejercicio de las funciones de coordinación y control con la máxima cooperación y proactividad posibles, sin perjuicio de que sus actos también pudieran dar lugar a responsabilidad administrativa o incluso penal de acuerdo a su gravedad.

En este sentido, el superior jerárquico también puede incurrir en la falta contemplada en el n° 4° del art. 7 LEDIPOL -[f]altar al respeto, mediante actos de descortesía, impropios, o empleando vocabulario soez, a los subalternos o compañeros-. La cual aunque pueda considerarse leve en comparación a la impugnada en razón del referido principio de jerarquía, podría también ser aplicada a los mandos superiores.

En conclusión, al ser razonable el parámetro tomado por el Legislativo para efectuar la diferenciación entre las faltas contempladas en los arts. 7 n° 4° y 8 n° 19° LEDIPOL, en relación con los arts. 11 y 10 LEDIPOL respectivamente, conviene desestimar la pretensión de inconstitucionalidad en este motivo en particular.

D. Ahora bien, en la admisión de la demanda que ha dado inicio a este proceso se estableció que el art. 7 n° 4 –en relación con el art. 10– LEDIPOL también era impugnado por vulnerar al principio de igualdad; sin embargo, con una lectura más adecuada de la pretensión del actor esta Sala advierte que dicha disposición fue realmente planteada como término de comparación para sustentar la supuesta arbitrariedad de la diferenciación contenida en el art. 8 n° 19 –en relación con el art. 11– LEDIPOL.

En efecto, el actor sostuvo que la discriminación se verificaba con la comparación entre ambos tipos de sanciones, respecto de la misma conducta –ofender o faltar al respeto–; precisamente cuando la conducta es realizada por un sujeto superior jerárquico la infracción es considerada leve, mientras que si es realizada por un subordinado la infracción se considera grave.

Cuando se plantea una confrontación por igualdad no necesariamente se trata de la impugnación de los supuestos contrastados, pues no es posible que el actor busque la eliminación de las dos reglas a modo de generar un vacío normativo. Sino que la impugnación por igualdad busca poner en evidencia la desventaja de uno de los sujetos diferenciados *en comparación con otro*.

Por ello, habiendo sido admitida erróneamente la impugnación del art. 7 n° 4 –en relación con el 10– LEDIPOL, por la supuesta violación al art. 3 Cn., corresponde sobreseer este motivo, pues su uso argumental por parte del actor fue referencial y como término de comparación, y no como impugnación autónoma.

6. Corresponde en el presente acápite referirse al n° 27 del art. 8 LEDIPOL que regula como conductas constitutiva de una falta grave el realizar actos o declaraciones que afecten el desarrollo del servicio, a la imagen de la institución o que puedan perjudicar los derechos de terceros.

A. Dejando de lado la importante diferencia que existe entre la libertad de información con la de expresión, suficientemente desarrollada en la Sentencia de 24-IX-2010 –inc. 91-2007–, se entiende esta última como el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, sin interferencia indebida del Estado o de los particulares. De lo cual se deduce que la libertad de expresión tiene por objeto básicamente opiniones, u otro tipo de manifestaciones de un individuo, fruto de un proceso intelectual consistente en la percepción y depuración discrecional de hechos, a lo que sigue una valoración racional de los mismos.

B. No obstante lo anterior, y como esta Sala lo ha establecido en diversos pronunciamientos, los derechos fundamentales no son absolutos, sino que encuentran sus límites en la protección de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el derecho a comunicar libremente información veraz está limitado por los deberes de secreto y de sigilo que pesan sobre los servidores públicos en casos sumamente excepcionales –por ejemplo en los ámbitos de investigaciones criminales que se encuentran en curso y cuya reserva es necesaria para su éxito–. Al respecto, la información vertida al público sobre las condiciones de prestación de un servicio, que está en principio justificada por referirse a asuntos de relevancia pública, debe ponerse en relación y ponderarse con los principios de eficacia y jerarquía como acontece al existir una especial relación de sujeción.

Conviene tener presente entonces, que en el caso de la Policía Nacional Civil – como también acontece en el ámbito castrense– existen ciertos límites especiales para cada uno de sus integrantes, los cuales derivan de la organización profundamente jerarquizada, disciplinada y unidad que ellas tienen, incluyendo el obligado respeto a los órganos y autoridades superiores.

No obstante ello, la crítica a los mandos superiores de la decisión, a sus decisiones o a la organización del servicio público que se presta, puede resultar admisible siempre y cuando no se realice de manera irrespetuosa o insultante o bien ponga en entredicho la autoridad de los superiores o comprometa el buen funcionamiento del servicio o el prestigio de la institución pública en referencia. El deslinde de tales situaciones, implica para el ente judicial o administrativo que la examina de forma posterior, un detenido análisis de las circunstancias en que se efectuaron tales declaraciones, los motivos que las impulsaron –amén de otras circunstancias relativas al hecho– así como la necesaria ponderación que en tal materia debe tenerse. En otras palabras, el principio de

proporcionalidad impone en estos casos una obligada ponderación en el examen de la crítica vertida para determinar los límites entre lo que resulta sancionable y lo que no.

C. Entrando en el análisis de la normativa secundaria cuestionada, dada su estructura semántica, la disposición impugnada contempla tres diversas infracciones respecto de las cuales los agentes policiales no pueden hacer declaraciones. Cada una de ellas revela implicaciones según el grado de extensión de los términos utilizados por la LEDIPOL y su conexión con el regular funcionamiento de la corporación policial como bien jurídico protegido. Por ello, el análisis de constitucionalidad de los tres supuestos –el *desarrollo del servicio*, *la imagen de la institución* y *derechos de terceros*– debe realizarse por separado.

a. La interpretación del primer supuesto –el desarrollo del servicio– debe relacionarse con la función social e institucional que desempeña la PNC, esto es “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de la persona; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como el rural, con estricto apego a los derechos humanos” (art. 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil). De acuerdo con esto, únicamente serían sancionables aquellas acciones o expresiones que impidan garantizar a la PNC el libre ejercicio de los derechos fundamentales, entorpezcan la prevención y combate de las actividades criminales o afecten la normal convivencia ciudadana nacional. En otros términos, y particularmente en cuanto al motivo de análisis, el radio de aplicación de la referida infracción devendría en aquellas declaraciones temerarias o desmesuradas que pongan en serio riesgo el buen funcionamiento de todas las actividades que componen la prevención y la represión policial.

b. En cuanto a la protección de la imagen institucional, ella puede definirse como el conjunto de rasgos que caracterizan a una persona o entidad ante la sociedad, y que en el caso de la PNC pueden ser relacionados con su organización interna –jerarquía y disciplina– y en su proyección externa –garante de la convivencia ciudadana y de los derechos humanos como también de ente encargado en la prevención y persecución de los hechos punibles–. Tales elementos suponen en relación a sus miembros ciertos deberes que generalmente resultan comprendidos en Códigos de Conductas –por ejemplo, el regulado en el Cap. IV de la referida Ley Orgánica– cuyo ineludible cumplimiento se relaciona con los ámbitos de credibilidad y respeto que sus agentes reportan ante la comunidad.

Desde tal óptica, las expresiones que pueden quedar comprendidas dentro del ámbito de la infracción disciplinaria, resultarán ser aquellas que impliquen un grave descrédito o menosprecio, imputaciones injuriosas o degradantes dirigidas a la institución en sí, como también las vertidas hacia aquellos miembros o funcionarios que –en razón del principio de jerarquía– debe tenérseles una consideración especial en razón del rango o

función que poseen. Y ello, sin perjuicio de la responsabilidad penal derivada de un ilícito contra el honor que pueda existir en ciertos casos.

Ahora bien, se ha dicho que los derechos no son absolutos y que admiten cierto tipo de límites, con matices más acentuados en las relaciones especiales de sujeción; sin embargo, estos límites tampoco deben ser absolutizados de manera que alteren el contenido esencial de un derecho fundamental como las prohibiciones a todos los contenidos que pueden proferirse en ejercicio de la libertad de expresión. En ese sentido, la aplicación de la sanción prevista en el art. 8 n° 27 LEDIPOL (expresiones que se profieran en contra la “imagen de la institución”) no se deben extender a aquellos supuestos en los que el sentido de las declaraciones del agente tengan por objeto información –a título de protesta o denuncia– relacionada con la gestión administrativa de la institución.

c. Por último, y en lo relativo a los actos o declaraciones que pudieren perjudicar los derechos de un tercero, se trata de un supuesto que debe admitir una interpretación sumamente restrictiva en cuanto a la amplitud que posee la formulación legal, debiéndose referir únicamente a situaciones en las que pueda resultar un serio riesgo a la integridad física, moral o patrimonial de una determinada persona, y ello de forma independiente de su participación o no dentro de un proceso de investigación policial.

En conclusión, es así que este ilícito administrativo también admite una interpretación constitucional, y por ende se descarta la impugnación efectuada en su contra.

VI. I. A. Conviene estudiar en el presente considerando la impugnación planteada contra el art. 72 LEDIPOL, sobre el cual el demandante sostuvo que contraviene el art. 16 Cn., en tanto que permite que la misma autoridad que emite la sanción sea quien resuelve el recurso de revisión.

Adicionalmente adujo que se limita la posibilidad de acceder a otro juez o tribunal de mayor jerarquía que ostente las características de objetividad e imparcialidad; de manera que se impide el fin esencial de la actividad recursiva: *la posibilidad de un nuevo examen* que pueda eliminar los vicios e irregularidades cometidas en las instancias previas, para garantizar una aplicación correcta del derecho.

B. Además de la prescripción contenida en el art. 16 Cn., el tópico por el que discurre tal pretensión es el relativo al poder impugnativo o del comúnmente denominado “derecho a recurrir” y sobre la configuración normativa que el Legislativo puede darle con respecto a una de sus manifestaciones: la revisión de la sanción administrativa en el régimen disciplinario policial, en particular, con respecto a las infracciones administrativas leves o de escaso contenido de antijuridicidad en comparación con las reguladas en los arts. 8 y 9 LEDIPOL.

2. **A.** De inicio, es pertinente tomar en cuenta los criterios jurisprudenciales establecidos por esta Sala acerca del derecho de acceso a los recursos, en los que se

reconoce su carácter constitucional y su importancia como garantía de una protección jurisdiccional efectiva, lo que trasciende a su configuración legal secundaria –Sentencia de 19-XI-2001, Amp. 714-99–.

Adicionalmente, se ha entendido que, pese a encontrarse ligado al genérico principio constitucional de audiencia, el derecho de acceso a los recursos posee una sustantividad propia que permite discernir claramente su inobservancia cuando –por ejemplo– se restrinja su ejercicio con base en razones inconstitucionales o por la imposición de requisitos e interpretaciones excesivamente formalistas o que lo obstaculicen arbitrariamente –Sentencia de 16-IV-2007, Amp. 200-2005–.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que este derecho de acceso a los medios impugnativos tiene como finalidad permitir a los gobernados la posibilidad de atacar argumentalmente el contenido de una decisión que cause perjuicio o agravio a un determinado sujeto procesal; ahora bien, se reconoce en esta frase que no necesariamente todos los recursos implican el conocimiento de una instancia superior en grado, es decir, la pretensión impugnatoria puede ser perfectamente incoada ante la misma autoridad que dictó la resolución o ante otra generalmente de rango o nivel superior para que efectúe un nuevo examen. De qué depende esta situación está relacionado con las consideraciones legislativas en cuanto a la determinación de medios, según ciertos márgenes estructurales de acción, como se analizará a continuación.

B. Bajo tales consideraciones, se ha determinado que tanto el planteamiento de los recursos en sede administrativa como el acceso a la vía judicial para el control de los actos administrativos en general, son esencialmente derechos que requieren configuración legislativa para delimitar sus trazos más concretos –plazos para interponer, requisitos del escrito de presentación, plazos para resolverlo, entre otros similares–.

De ahí que las facultades que el derecho ampara pueden ser ejercidas conforme los cauces que el legislador establezca. Por ende, la regulación abstracta que se efectúe a nivel legislativo puede establecer válidamente límites y condiciones en cuanto a su utilización, pero sin afectar su contenido esencial.

En síntesis, y conforme a la sentencia de 12-XI-2010, Inc. 40-2009, el derecho a recurrir implica a nivel constitucional al menos cuatro garantías: *(a)* una vez instituido el recurso o medio impugnativo en la ley procesal adquiere connotación constitucional, por lo que sus presupuestos de admisibilidad deberán ser interpretados de modo favorable a su procedencia; *(b)* el legislador no puede regular normativamente un recurso que quede abierto sólo para alguna de las partes –pues ello iría en contra el principio de igualdad procesal–, y no podrá establecer obstáculos a la admisión del recurso que lo haga imposible para cualquiera de las partes; *(c)* si la ley configura el proceso como de única instancia, la inexistencia legal de recurrir, en modo alguno vulneraría preceptos

constitucionales, siempre y cuando esta limitación sea evidentemente objetiva, esto es, proporcional y razonable en relación con la naturaleza del caso, la urgencia del objeto del proceso, las posibilidades de dispendio jurisdiccional y la menor complejidad del asunto.

3. Sobre este último punto, el conocimiento por parte de un tribunal de alzada o *ad quem* sobre un asunto determinado encaja dentro del marco de la configuración normativa que se le dé al recurso, según las circunstancias que así lo justifiquen. De esta manera, conforme a diferentes criterios de selectividad, el legislador cual puede dictaminar la conveniencia o no de instaurar medios impugnativos como la apelación o casación conforme la naturaleza del litigio lo amerite. Así también, ostenta la potestad de establecer mecanismos de control en una única instancia ante hechos que abstractamente pueden considerarse de poca repercusión –como acontece con la revocatoria o la revisión–.

En otras palabras, mientras el Legislativo se mantenga dentro de los límites de su autoridad definida por la Constitución, y sin alterar el contenido esencial de los derechos reconocidos o asegurados por la misma, puede configurar válidamente un sistema de recursos de única o doble instancia conforme a diferentes criterios selectivos que pueden atender a la complejidad del asunto o a la gravedad de la conducta enjuiciada.

4. De acuerdo con lo expuesto, en el caso del art. 72 LEDIPOL, resulta válido que el recurso de revisión se desarrolle y resuelva por la misma autoridad administrativa que la impone, en razón de la severidad moderada de las sanciones o del mínimo contenido de antijuridicidad de las faltas leves contempladas en el art. 7 LEDIPOL.

De modo que este criterio relacionado con la menor complejidad que reportan las infracciones leves, requiere, además de la inmediatez en la tramitación del expediente disciplinario y evitar un dispendio innecesario ante un tribunal de mayor jerarquía administrativa, puede ser considerado como una razón constitucionalmente válida para que el recurso de revisión sea conocido y resuelto por la misma autoridad que conoció de la sanción.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que puedan ser activados aquellos mecanismos judiciales de revisión de la actuación disciplinaria como acontece con el proceso contencioso administrativo o el amparo cuando alguna violación sustantiva o procedimental socave la legalidad o algún derecho o garantía constitucional.

Por consiguiente, conviene desestimar la pretensión de inconstitucionalidad que se refiere el art. 72 LEDIPOL por la supuesta violación al art. 16 Cn.

Por tanto

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y arts. 10, 11 y 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador esta Sala

Falla:

1. *Declárase* que en el art. 3 LEDIPOL, *no existe la inconstitucionalidad alegada en cuanto a la supuesta violación a la prohibición de doble juzgamiento*, contenida en el art. 11 Cn., pues la disposición impugnada admite una interpretación conforme en razón de los distintos bienes e intereses jurídicos que salvaguardan. Ahora bien, para respetar la prevalencia que la *jurisdicción penal* sobre la Administración en los casos de colisión entre ambas instancias, de acuerdo al instituto de la cosa juzgada así como de los principios de seguridad jurídica –posibles apreciaciones y decisiones contradictorias– y proporcionalidad en la respuesta sancionatoria –rigor excesivo del castigo estatal–, deben considerarse las pautas aplicativas que se han expuesto en el Considerando IV. 3 de esta sentencia.

2. *Declárase* que los arts. 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL *son inconstitucionales por contravenir el art. 11 de la Constitución*, en tanto que un mismo hecho anteriormente sancionado es tomado en cuenta nuevamente como elemento esencial de una infracción administrativa más grave.

3. *Declárase* que en el art. 13 LEDIPOL *no existen la inconstitucionalidad alegada en cuanto a la supuesta violación al art. 17 Cn.*, pues las circunstancias o elementos de desempeño regular y profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil registrado en su historial laboral, es un dato legítimo que puede ser valorado dentro de un procedimiento disciplinario que tenga como base el interés concreto de preservar el buen funcionamiento de la Administración, para graduar la sanción a imponer, en caso de verificarse una infracción administrativa distinta y autónoma, sin que ello signifique la reapertura de un expediente caduco o fenecido.

4. *Declárase* que en el art. 9 n° 18 LEDIPOL *no existe la inconstitucionalidad alegada*, siempre y cuando se interprete que la sanción *administrativa por omitir información al superior sobre la comisión de una infracción se refiera a la falta disciplinaria cometida por terceros*.

5. *Declárase* que en el art. 13 LEDIPOL *no existe la inconstitucionalidad alegada*, en cuanto a la negativa a colaborar que preste el indagado en la investigación, por la supuesta violación al art. 12 Cn. –prohibición de declarar contra sí–, siempre y cuando la negativa de colaborar no se considere un factor agravatorio, pues queda comprendido dentro de la prohibición de ofrecer y presentar prueba de contenido autoincriminatorio conforme la regla procesal del *nemo tenetur*, que es una concreción de la presunción de inocencia. Ello sin perjuicio de que las declaraciones voluntarias y libres de parte hechas por el indagado, así como todo comportamiento posterior que busque minimizar el daño o riesgos producidos, puedan ser un factor que *disminuya o atenúe* la responsabilidad disciplinaria.

6. *Declárase* que en el art. 8 n° 19 –en relación con el 11– LEDIPOL *no existe la inconstitucionalidad alegada* por la supuesta violación al art. 3 Cn., ya que el fundamento

de la referida infracción disciplinaria radica en el respeto del deber de jerarquía, obediencia y respeto al superior en grado, los cuales son principios inherentes a la estructura funcional de la Policía Nacional Civil, y por tanto se trata de una diferenciación justificada en comparación con la misma infracción cometida por un subordinado jerárquicamente.

7. *Declárase* que en el art. 8 n° 27 LEDIPOL *no existe la inconstitucionalidad alegada* por la supuesta violación al art. 6 Cn., en la medida que tal infracción disciplinaria admite una interpretación conforme, en el sentido de que es constitucional restringir la libertad de expresión de los miembros de la PNC, siempre y cuando las expresiones que pueden quedar comprendidas dentro del ámbito de infracción disciplinaria sean aquellas declaraciones: a) temerarias o desmesuradas que pongan en serio riesgo el buen funcionamiento de todas las actividades que componen la prevención y la represión policial; b) que impliquen un grave descrédito o menosprecio, imputaciones injuriosas o degradantes dirigidas a la institución en sí, como también las vertidas hacia aquellos miembros o funcionarios que –en razón del principio de jerarquía– debe tenérseles una consideración especial en razón del rango o función que poseen; o c) en las que pueda resultar un serio riesgo a la integridad física, moral o patrimonial de una determinada persona, y ello de forma independiente de su participación o no dentro de un proceso de investigación policial.

8. *Declárase* que en el art. 72 LEDIPOL no existe la inconstitucionalidad alegada con relación la supuesta contravención al art. 16 Cn., ya que el recurso de revisión puede plantearse válidamente ante la misma autoridad que dictó la decisión en razón del contenido mínimo de antijuridicidad de las faltas leves contempladas en el art. 7 LEDIPOL.

9. *Sobresee el presente proceso*, en cuanto a la impugnación de los arts. 8 n° 35 y 9 n° 33 LEDIPOL, en cuanto a la supuesta violación al 17 Cn., pues dichas disposiciones ya fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por esta sentencia, en razón de su contravención al art. 11 Cn.

10. *Sobresee el presente proceso*, en cuanto a la impugnación del art. 7 n° 4 –en relación con el 10– LEDIPOL, por la supuesta violación al art. 3 Cn., pues su uso argumental por parte del actor fue referencial y como término de comparación, y no como impugnación autónoma.

11. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

12. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho ente oficial.

-----F. MELÉNDEZ -----J.B JAIME----- E. S. BLANCO R. ----- R. E. GONZÁLEZ B-----

-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
----- E SOCORRO C.-----SRIA. -----
-----RUBRICADAS-----
