

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**EFICACIA DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN LA CARRERA
DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

**FABIAN MENJIVAR, ANA GABRIELA
HENRIQUEZ RAMÍREZ, JUAN PABLO
QUINTANILLA PAZ, ALDO MAURICIO**

DOCENTE ASESOR:

MSc. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MAYO DE 2019

TRIBUNAL CALIFICADOR

**DR. LUIS ALONSO RAMÍREZ MENÉNDEZ
(PRESIDENTE)**

**LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ
(SECRETARIO)**

**MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA
(VOCAL)**

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Msc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Dr. Manuel de Jesús Joya Ábrego
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Nelson Bernabé Granados
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Msc. Cristobal Hernán Ríos Benítez
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Marín
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
VICE DECANO

Ms. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Lic. René Mauricio Mejía Méndez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo
DIRECTORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN

Licda. María Magdalena Morales
COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la vida, inteligencia, salud, y la fuerza para culminar satisfactoriamente este logro en mi vida.

A mis padres, **Dr. Raúl Fabián y Licda. Lorena Menjívar de Fabián**, por estar todos los días de mi vida apoyándome para culminar mi carrera. Gracias por haberme inculcado los valores y principios personales y espirituales los cuales me han permitido realizarme como ser humano y profesional. Agradezco grandemente los sacrificios realizados en el aspecto económico, físico y moral, y sobre todo su incondicional amor. Me satisface poderle otorgar una pequeña recompensa de su sacrificio al culminar este sueño, mi carrera.

A nuestro Asesor de Tesis, Msc **Hugo Dagoberto Pineda**. Gracias por habernos brindado el apoyo, por compartir los conocimientos, la confianza y la amistad desde un principio en este proceso.

Gracias a todas aquellas personas que de una u otra forma me han apoyado a culminar uno de los más grandes logros de mi vida, mi carrera.

Ana Gabriela Fabián Menjívar

Es realmente un verdadero honor, reconocer en este apartado, todo el apoyo y ayuda incondicional recibida por parte de mi familia, en especial:

A DIOS, todopoderoso, quien nunca me dejo caer, y siempre me sostuvo entre sus brazos, en los momentos duros y difíciles que acontecieron durante este proceso, a él la gloria por darme esa fuerza y fortaleza en afrontar y superar esos obstáculos, Gracias Dios por escuchar mis peticiones y las innumerables oraciones de todas esas personas que nos pusieron este logro en tus manos.

A mi madre, **Ana Guadalupe Ramírez Melara**, agradecerte por tu importante e inmensa labor en el cuidado y protección de mi persona desde pequeño, por el esfuerzo realizado en brindarme desde una inicio la mejor educación y preparación en mi desarrollo no solo como persona sino como profesional, mil gracias mamá por tu ayuda incondicional en proporcionarme ese apoyo económico, moral y espiritual para ver culminar este largo camino lleno de muchas enseñanzas, por no dejarme abandonado en éste proceso, el cual presentó varias dificultades, pero pese a ello, siempre estuvieron sus consejos y oraciones.

A mi hermana, **Ana Raquel Henríquez Ramírez**, a quien de sobremanera no puedo dejar de agradecerle por sus palabras y consejos motivadores, además de siempre mantenerme presente en sus oraciones para llegar a verme cumplir esta meta, que dios siempre te bendiga y guie por el camino correcto y te de la perseverancia y constancia para lograr este mismo objetivo.

A mi padre, **Manuel de Jesús Henríquez Orellana**, quien siempre me inculcó los mejores valores, hábitos y costumbres, y que a pesar de ya no encontrarse físicamente conmigo durante este proceso el cual iniciamos juntos, siempre sentí sus ánimos y vibras positivas para poder avanzar y seguir adelante, gracias papá por dejar un legado inolvidable y por compensarte con este triunfo, mucho del tiempo y esfuerzo invertido en mi formación la cual siempre

fue nuestro sueño compartido el lograrlo, gracias por cuidar cada paso y decisión desde el cielo, siempre te estaré infinitamente agradecido.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS, que aportaron su granito de arena en la culminación de este camino, en especial, con quienes finalicé el presente trabajo de graduación, que pese a los obstáculos y diferencias, nos mantuvimos unidos en este logro en común, mis mejores deseos en sus carreras profesionales y como personas de aquí en adelante.

Juan Pablo Henríquez Ramírez

A la memoria de mi madre, **Norma Alicia Paz Mangandi**, quien siempre me brindó su apoyo en todos mis sueños, quien siempre me alentó con sonrisas y consejos a seguir adelante hasta en los momentos más difíciles, te llevo siempre conmigo y sé lo orgullosa que estarías por este logro.

A mi padre, **Roberto Mauricio Quintanilla**, por motivarme a crecer como persona y como profesional; agradezco toda la confianza que ha tenido en mí desde pequeño, porque no sólo ha sido un extraordinario padre para mí, sino un gran amigo.

A **Karla Rivas**, por todo el tiempo que dedicó ayudando a organizarme, por todas esas palabras de apoyo y porque siempre ha creído en mí.

A nuestro asesor, **Msc Hugo Dagoberto Pineda**, ya que desde el comienzo hasta la culminación de la presente investigación nos extendió su mano y sus conocimientos para guiarnos de buena manera a la realización de la misma.

A todas aquellas personas dentro de la Universidad, que directa o indirectamente nos apoyaron y a quienes les tengo mucho aprecio.

Aldo Mauricio Quintanilla Paz

ÍNDICE

RESUMEN	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
INTRODUCCIÓN	iii
CAPÍTULO I: LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
1.1 Conceptualización de la Potestad Sancionadora de la Administración	1
1.2 Naturaleza Jurídica de la Potestad Sancionadora de la Administración	3
1.3 Fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora de la Administración	4
1.4 Principios Rectores de la Potestad Sancionadora	6
1.4.1 Principio de Legalidad	6
1.4.2 Principio de Tipicidad	8
1.4.3 Principio de Proporcionalidad	9
1.4.4 Principio de Non Bis In Idem	10
1.4.5 Principio de Culpabilidad o Responsabilidad	13
1.4.6 Principio de Irretroactividad	16
1.4.7 Principio de Prescripción de las Sanciones e Infracciones	17
CAPÍTULO II: DE LA SANCIÓN EN GENERAL: PENAL, ADMINISTRATIVA, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS	19
2.1 La Sanción en General	23

3.3 Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador de 1972	60
3.4 Estatutos Universitarios de 1973	61
3.5 Estatutos de la Universidad de El Salvador Reformados	62
3.6 Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador	64
3.7 Reglamento General de la Ley Orgánica de la UES	65
3.8 Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador	66
3.9 La Potestad Sancionadora Interna de la Universidad de El Salvador	67
3.9.1 Órganos Universitarios con Potestad Sancionatoria	67
3.9.2 Tipificación de las Sanciones dentro del Régimen Sancionatorio de la Universidad de El Salvador	68
3.9.3 Estructura General del Procedimiento Administrativo Disciplinario	71
3.10 Procedimientos Sancionatorios para la carrera docente en la Universidad de El Salvador	73
3.10.1 Infracciones Leves	73
3.10.2 Infracciones Graves y Menos Graves	75
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	77
4.1 Encuesta dirigida al sector estudiantil de la UES	77
4.1.1 Tabulación de Resultados de la Encuesta Realizada al Sector Estudiantil de la Universidad de El Salvador	83
4.2 Encuesta dirigida al sector docente de la Universidad de El Salvador	86
4.2.1 Tabulación de Resultados de la Encuesta Realizada al Sector Docente de la Universidad de El Salvador	90

4.3 Instructivos Administrativos disciplinarios aperturados en la Universidad de El Salvador del año 2015 al 2017	92
4.4 Entrevistas semiestructuradas	101
4.4.1 Entrevista semiestructurada dirigida a la Defensora de los derechos universitarios de la Universidad de El Salvador	101
4.4.2 Entrevista semiestructurada dirigida al Secretario de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador	106
4.4.3 Entrevista semiestructurada dirigida al Asesor Administrativo de Rectoría y Vicerrectoría de la Universidad de El Salvador	110
CONCLUSIONES	115
RECOMENDACIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	119
ANEXOS	126

RESUMEN

La vía reglamentaria por su naturaleza, independientemente que sea ejercida por la Administración Pública central o descentralizada, o se trate de reglamentos ejecutivos o autónomos, no pueden regular las materias reservadas a la ley, limitar, restringir o suprimir el ejercicio de libertades o derechos fundamentales.

Por lo tanto, la potestad sancionadora del Estado, puede ser desencadena por la violación a una infracción de la normativa penal o de la normativa administrativa, según sea el caso, la reacción del Estado podría ser por medio de la vía judicial mediante la imposición de una pena, en el caso de la materia penal, o en su defecto, con la imposición de sanciones administrativas por parte de la administración pública al administrado infractor.

Como se explicará en la presente investigación, la problemática radica en la correcta aplicación de una norma sustantiva a una situación real y concreta, así como también el desempeño de las autoridades encargadas de ejercer esa potestad sancionadora otorgada por la ley.

Tomando como punto de referencia al marco normativo interno, ya que su espíritu es el de regular el funcionamiento y organización de la principal institución de la cual forma parte la problemática de estudio, la Universidad de El Salvador.

Es por ello que identificar las posibles deficiencias en la aplicación del marco normativo es de vital importancia, ya que dicha normativa contiene la tipificación y clasificación de las infracciones cometidas por las autoridades, los estudiantes, el personal académico y el personal administrativo no docente; las sanciones aplicables a cada caso y la autoridad encargada de imponerlas, así como el procedimiento necesario para aplicar dichas sanciones.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AGU.:	Asamblea General Universitaria
Cn.:	Constitución
CSJ.:	Corte Suprema de Justicia
DAS.:	Derecho Administrativo Sancionador
DL.:	Decreto Legislativo
DO.:	Diario Oficial
Inc.:	Inciso
LOUES:	Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador
LSC.:	Ley del Servicio Civil
OJ.:	Órgano Judicial
PAS.:	Proceso Administrativo Sancionatorio
PS.:	Potestad Sancionadora
RDUES:	Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador
REF.:	Referencia
SCA.:	Sala de lo Contencioso Administrativo
SC.:	Sala de lo Constitucional

INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora de la Administración es un poder jurídico por medio del cual se faculta a esta para la imposición de correcciones a los ciudadanos o administrados, cuyas conductas contravengan el orden jurídico; en ese orden de ideas, la UES al ser una corporación de Derecho público, creada para prestar servicios de educación superior, con personalidad jurídica y con autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico; se encuentra dotada de dicho poder disciplinario, en virtud del cual puede imponer sanciones a quienes integran la comunidad universitaria.

De acuerdo con lo anterior se pueden identificar las posibles deficiencias en la aplicación del régimen disciplinario es de vital importancia, ya que dicha normativa contiene la tipificación y clasificación de las posibles infracciones de las autoridades, sector estudiantil, personal académico y personal administrativo no docente; las sanciones aplicables a cada caso y la autoridad encargada de imponerlas, así como el procedimiento necesario para aplicar dichas sanciones.

Para el desarrollo del trabajo se planteó como hipótesis que los órganos encargados de dar cumplimiento al régimen disciplinario en la UES pueden llegar a ser inoperantes a la hora de aplicar una sanción al sector docente. Para lograr el cumplimiento de los objetivos y comprobar las hipótesis planteadas en el diseño de investigación, se utilizó el tipo de investigación documental y de campo; por medio del análisis exhaustivo de la doctrina, la legislación, resoluciones emitidas por la universidad, revistas, entre otros. Por otro lado a partir del contacto y observación de la problemática en estudio se analizará y concluirá al respecto, realizando para dicho fin encuestas y entrevistas a las personas que integran las unidades de análisis.

Por lo tanto se planteó en el Capítulo Uno, las generalidades de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, conceptualizándola, estableciendo cuál es su naturaleza jurídica y finalmente se hace referencia a su fundamento constitucional.

A continuación dentro del Capítulo Dos se abordó lo referente a las sanciones, en su ámbito general, penal y administrativas; por lo que se desarrollaron sus definiciones, características, clasificación, etc. Esto con la intención de poder dilucidar cuáles son sus diferencias y semejanzas.

Dentro del Capítulo Tres se ha plasmado el origen y la evolución histórica de la potestad sancionatoria en la UES, por lo que inicialmente se menciona todo lo referente a su fundación, los primeros estatutos orgánicos y la evolución que estos han tenido hasta llegar a la legislación actual; a continuación se hace mención y se esquematiza el procedimiento sancionatorio para la carrera docente en la UES y quienes son las autoridades que intervienen.

Posteriormente en el Capítulo Cuatro se ha plasmado el trabajo de campo realizado, por medio del uso de instrumentos que ayudaron a obtener información tanto cuantitativa como cualitativa de las unidades de análisis establecidas para la investigación; por lo que este capítulo ha sido dedicado a la interpretación y análisis de los resultados obtenidos.

Por último, a partir del conocimiento obtenido en la presente investigación se presenta un corolario de conclusiones y recomendaciones; también se ha dejado constancia de las fuentes bibliográficas legales y jurisprudenciales, la doctrina, sitios web, etc.

CAPÍTULO I

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El análisis dogmático de las sanciones administrativas trajo consigo a inicios de la década de los noventa, una búsqueda de planteamientos que otorgaran al derecho administrativo sancionador una sustantividad, como respuesta a la teoría del *ius puniendi* singular del Estado.¹ Es de dicha manera que dentro del presente capítulo se busca encontrar la concepción dogmática que le otorga sustantividad al derecho administrativo sancionador, como rama del derecho administrativo y no como parte de los principios del orden penal; uno de sus más destacables precursores ha sido el catedrático Alejandro Nieto García.²

1.1 Conceptualización de la Potestad Sancionadora de la Administración

En la actualidad se sostiene que no hay diferencias esenciales entre las sanciones administrativas y las penales, es pues, que la diferencia que marca una línea entre estas se hace notar en un aspecto meramente formal, atendiendo a las autoridades que las imponen: la Administración o los tribunales ordinarios de justicia, según el caso.³ La potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y tribunales, forman parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, que es único aunque luego se

¹ Esto no se consideró como un retroceso a las tesis clásicas formuladas dentro del derecho de policía y el derecho penal administrativo, desarrolladas en la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX.

² La propuesta dogmática de Alejandro Nieto aparece por primera vez en el año 1993 bajo el título de Derecho Administrativo Sancionador.

³ José Gerardo Lievano Chorro, "Principios del Derecho Administrativo Sancionador", Revista Divulgación Jurídica, n. 1 (1997): 5.

subdivide en estas dos manifestaciones.⁴ En ese orden de ideas, se puede afirmar que se reconocen como potestades de la Administración: la reglamentaria, la de mando o imperativa, la jurisdiccional, la ejecutiva o de gestión y la sancionadora.

Por lo que entonces corresponde a la administración la potestad sancionadora, no como privilegio sino como un instrumento normal para el cumplimiento de sus fines (inmediato y eficaz), en orden a la satisfacción de los intereses generales.⁵

La Sala de lo Constitucional ha manifestado al respecto, que, *“la potestad sancionadora de la Administración es un poder jurídico en virtud del cual la Administración impone correcciones a los ciudadanos o administrados por conductas contrarias al orden jurídico. Es, pues, el poder sancionador de la Administración un poder de signo represivo que se acciona frente a cualquier perturbación que del ordenamiento jurídico se produzca”*.⁶

Así mismo se menciona que *“la potestad sancionadora es aquella que tiene la Administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la Administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad”*.⁷

⁴ Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª ed. (Madrid: Tecnos, 1994), 80.

⁵ Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 90.

⁶ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 16-2001, (San Salvador, 2003), 8.

⁷ Juan Miguel de la Cuétara, *Las Potestades Administrativas* (Madrid: Tecnos, 1986), 13-15.

De este modo la potestad administrativa sancionadora tiene su reflejo en dos órdenes en particular, por un lado en el derecho disciplinario (en donde se impone una sanción disciplinaria), y por otro lado, en el derecho administrativo mismo (donde se prevé una sanción correctiva). Con lo que se afirma que dicha potestad se traduce en las sanciones que pueden ser impuestas a las personas que se encuentran vinculadas directamente con la Administración, en el caso de las sanciones disciplinarias; sino también en los eventos en que no existe relación alguna, cuando se impone una sanción correctiva.

1.2 Naturaleza Jurídica de la Potestad Sancionadora de la Administración

Tradicionalmente ha existido un dilema respecto a la naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración, ya que esta puede llegar a considerarse penal o administrativa; si bien es cierto no se puede negarse la marcada influencia del derecho penal en esta, en cuanto a que los principios y garantías de este derecho son retomados por la potestad administrativa sancionadora, así como también ambos tienen como el tronco común al *ius puniendi* del Estado.

El *ius puniendi* del Estado claramente es concebido como la capacidad de ejercer un determinado control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, este se manifiesta en la aplicación de leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción y en la actuación de la administración pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento; dicha función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi*, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración. “En definitiva, contra viento y marea hay que afirmar que el derecho administrativo sancionador es, como su mismo nombre indica,

*derecho administrativo engarzado directamente en el derecho público estatal y no un derecho penal vergonzante”.*⁸

Puede decirse que a la administración pública le corresponde el ejercicio de roles de control y seguimiento de la actividad de los administrados, relacionándose con éstos a través de las técnicas permisivas de control y junto a estas, se erige la posibilidad que la misma Administración en una actividad de tutela de los intereses sociales, pueda aplicar ante determinadas incumplimientos (llámese acciones u omisiones) las denominadas sanciones administrativas. La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi* estatal se conoce como potestad sancionadora.

1.3 Fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora de la Administración

El escollo más importante lo constituye el tema de la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas y los elementos que permiten distinguirla de las sanciones penales; en este sentido, *“la potestad sancionadora de la Administración constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, que es de competencia exclusiva de los tribunales de justicia.*

*Por lo tanto, su atribución y ejercicio por autoridades gubernamentales y administrativas constituye una clara vulneración de lo previsto en la carta fundamental”.*⁹

En ese sentido existe una imperiosa necesidad de que dicho poder en manos

⁸ Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª ed. (Madrid: Tecnos, 1994), 22.

⁹ Eduardo Soto Kloss, “Derecho Administrativo Penal: Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración”, *Boletín de Investigaciones*, N° 44-45, (1980): 95.

de la Administración se sustente con un fundamento positivo sólido; ante esta situación la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que, *“Si bien es cierto que existe una potestad jurisdiccional que exclusivamente es ejercida por el Órgano Jurisdiccional dentro de la cual se encuentra la facultad de imponer penas según el artículo 14 de la Constitución, también existe una potestad sancionadora de la administración pública, igualmente conferida en el mismo artículo”*.¹⁰ Sin duda, es en la norma constitucional anteriormente citada que se encuentra el fundamento del ordenamiento jurídico salvadoreño, respecto a la potestad penal y la potestad sancionadora administrativa.

Ciertamente, el ejercicio del *ius puniendi* estatal en manos de los entes administrativos, no puede quedar a su libre albedrío, sino que se encuentra limitado por la propia Constitución. En ese sentido, toda sanción administrativa para que sea constitucional y legalmente válida debe respetar los principios que la misma Constitución establece.¹¹

En congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado constitucional de derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del artículo 86 de la Constitución, así pues, en virtud de la sujeción a la ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la ley, y por ella delimitado y construido.

Ésta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde

¹⁰ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 8-97 AC, (San Salvador, 2001), 4.

¹¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 16-2001, 5.

cobertura a todo ejercicio de la potestad.¹²

1.4 Principios Rectores de la Potestad Sancionadora

La potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con matices o particularidades propias de la actividad realizada por la Administración; estos principios han sido configurados y aplicados inicialmente en el ámbito penal, para posteriormente trasladarse de forma gradual al ámbito administrativo, encauzando la actuación sancionadora en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados.

1.4.1 Principio de Legalidad

El principio de legalidad es la expresión del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, siendo éste una parte fundamental dentro de la ideología de un Estado democrático de derecho y para el caso de la Administración, supone que ésta se encuentra sometida plenamente a la ley y al derecho.

Las sanciones deben estar sujetas estrictamente a lo prescrito por el ordenamiento jurídico legal vigente; es decir que, en materia sancionatoria el principio de legalidad presupone que para el ejercicio de tal potestad es necesaria la existencia de una infracción, la cual también exige que los hechos imputados se encuentren calificados como ilícitos en la legislación aplicable.

En ese orden de ideas, los dos elementos corolarios del principio de legalidad son la reserva legal y el mandato de tipificación; en otras palabras, significa

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 64-L-2001, (San Salvador, 2004), 9.

que debe existir una ley formal previa, en la que estén tipificadas las conductas reprochables, así como deben establecerse sus respectivas sanciones. “Por otra parte, dicha ley también debe ser precisa (*lex certa*) para evitar que se opere con excesivo margen personal en la aplicación de la norma, dando así menos margen al interprete y operador jurídico.”¹³

En cuanto a la regulación constitucional del principio de legalidad de la potestad sancionadora de la Administración, este se encuentra regulado en los siguientes artículos de la carta magna: Art. 14, que literalmente dice: *“Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”*.

Art. 86 Inc. último: *“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”*.

Art. 15: *“Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley”*.

En los anteriores artículos se contempla el aspecto sustantivo como el adjetivo o procesal:

1. Aspecto sustantivo: no existe delito, ni pena sin ley.
2. Aspecto adjetivo o procesal: supone la existencia con anterioridad al hecho cometido y tipificado como delito o infracción, tanto de tribunales

¹³ Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 200.

ya integrados con potestad jurisdiccional (garantía de jueces naturales), como de procedimientos para el juzgamiento del hecho.

En cuanto a la regulación de dicha potestad sancionadora en la Universidad, esta encuentra su origen en el art. 59 de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, *“Siendo la Universidad una corporación de derecho público, sus órganos y funcionarios estarán sujetos al régimen de legalidad establecido en el inciso último del Artículo 86 de la Constitución de la República; por consiguiente, responderán como funcionarios públicos de conformidad a los establecido en los artículos 240 al 245 de la misma, por los abusos que cometieren en el ejercicio de sus funciones.”*

Así mismo se establece en el art. 4 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, que *“nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión que no haya sido descrita en forma previa y precisa como infracción y determinada su correspondiente sanción, en la Ley Orgánica, en su Reglamento General en el presente Reglamento o en los reglamentos internos de los Órganos Colegiados de Gobierno”*.

1.4.2 Principio de Tipicidad

Si el delito se define como una acción típica, antijurídica, culpable y punible; la misma definición puede ser aplicada a las infracciones administrativas, con la diferencia que, en este caso, la punición o castigo corresponde a la administración y no a los tribunales de justicia.¹⁴

Tipicidad y legalidad no son principios similares ni se identifican uno con el

¹⁴ José María Ayala Muñoz, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativos*, 4ª ed. (Madrid: Aranzadi, 2008), 925-926.

otro, puesto que el último, en realidad viene a ser un modo especial de realización del citado en primer término. Así mientras el principio de legalidad se observa mediante la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, la exigencia de tipicidad quedará complementada a través de la precisa definición de la conducta que la ley considere constitutiva de la infracción y la precisa definición de la sanción que pueda imponerse.¹⁵

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

1.4.3 Principio de Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, en primer lugar implica que las sanciones, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

Además, que el establecimiento de las sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas, no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de la o las normas infringidas.

También implica este principio, realizar una adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada; adecuación que

¹⁵ José Garberí Llobregat, *Potestad Sancionadora, jurisprudencia constitucional y reforma del control jurisdiccional de las sanciones administrativas*, (Madrid: Aranzadi, 1997), 10.

implica hacer un análisis de la intencionalidad o reiteración del infractor, la naturaleza de los perjuicios causados, la reincidencia del infractor y, que los medios utilizados se mantengan en proporción adecuada a los fines perseguidos.

Dentro del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador encontramos regulado este principio en el art. 8, el cual establece que *“para la gradualidad en la imposición de las sanciones previstas en este Reglamento, deberá tomarse en cuenta la gravedad de los perjuicios causados, la intencionalidad y reiteración y demás condiciones en que se cometió la infracción.”*

Por último, en virtud de este principio cuando existen alternativas de actuación para la administración, ha de preferirse por la menos gravosa al administrado. Éste principio establece también la relación que debe existir entre el sacrificio de los intereses de los administrados y el interés colectivo que se protege.¹⁶

1.4.4 Principio de Non Bis In Ídem

En términos generales se traduce en un “derecho a no ser juzgado dos veces por una misma causa”, lo que este principio pretende es establecer la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva respecto de una pretensión; decisión que, por lógica, ataca su contenido esencial afectando (también en forma definitiva) la esfera jurídica del procesado.

En efecto, el principio *non bis in ídem*, en esencia, está referido a aquel derecho que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten

¹⁶ Consejo Nacional de la Judicatura, “Manual de Justicia Administrativa”, (San Salvador: Escuela de Capacitación Judicial, 2003), 89.

de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, entendiendo por “misma causa” una misma pretensión: *eadem personas* (identidad de sujetos), *eadem res* (identidad de objeto o bien de la vida) y *eadem causa petendi* (identidad de causa: sustrato fáctico y fundamento jurídico); es decir que está encaminado a proteger que una pretensión no sea objeto de doble decisión jurisdiccional definitiva, en armonía con la figura de la cosa juzgada y la litispendencia.¹⁷

La expresión *non bis in idem* encierra un tradicional principio general del derecho con un doble significado: de una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por otra parte, es un principio procesal en virtud del cual un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, no pueden darse dos procedimientos con el mismo objeto.

Esta vertiente procesal impide no sólo la dualidad de procedimientos administrativo y penal, sino también el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos como consecuencia de los efectos de la litispendencia y de la cosa juzgada.¹⁸ La sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983,¹⁹ recoge la doble vertiente, material y procesal, del principio, al manifestarse que “*El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimiento, y en cada uno de ellos*

¹⁷ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia definitiva*, Ref. 231-98, (San Salvador, 1998), 3.

¹⁸ Joan Manuel Trayter Jiménez, “Sanción Penal - Sanción Administrativa: El principio non bis in idem en la jurisprudencia” *Poder Judicial*, n. 22 (1991): 113

¹⁹ Sala Segunda, Tribunal Constitucional, *Sentencia* Ref. 77, (Cadiz, 1983), 6.

ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativa diferente, pero que no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado”.

Según dicha sentencia, las consecuencias prácticas del principio que forman parte del presente análisis son:

1. Cuando la Administración tiene conocimiento de un acto ilícito antes que los órganos judiciales. En estos casos, el Tribunal Constitucional declara la imposibilidad que los órganos y la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores si los hechos pueden ser también constitutivos de delito o falta según las normas penales.

Tanto en el ámbito administrativo general como en diversas normas generales protectoras del medioambiente se prevé, en caso de que los mismos hechos puedan constituir delito además de infracción administrativa, la obligación por parte de la Administración de comunicarlos al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial, acordando la suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial sobre el mismo. Sin embargo, ello se subordina a la existencia de identidad de sujetos, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la penal.

2. Cuando la autoridad judicial conoce, enjuicia y decide sobre un asunto antes de que lo haga la Administración.

En estos supuestos, existe la obligación por parte de la Administración de respetar el planteamiento fáctico del órgano jurisdiccional así como la cosa juzgada establecida por la resolución judicial.

Para mayor comprensión de lo dicho, sirve como ejemplo lo siguiente: Si se emitiera una resolución absolutoria en un delito ecológico, en cuya sentencia se declarase probado que el presunto infractor no contravino la normativa administrativa ni participó en los hechos que se le imputan, la Administración no podría iniciar un procedimiento sancionador contra dicho acusado, ni imponerle una sanción administrativa.

En cambio, si el Tribunal absuelve al presunto infractor estimando que no ha puesto en grave peligro ni la salud humana, ni el equilibrio ecológico, pero si se estima que ha vulnerado las normas administrativas, entonces la Administración sí estaría facultada en este caso para imponerle una sanción.

1.4.5 Principio de Culpabilidad o Responsabilidad

Desde la perspectiva del principio de culpabilidad sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable.²⁰

Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales

²⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 16-2001, 8.

imputaciones.²¹ La culpabilidad para el derecho penal “se entiende como una atribución personal del delito, es decir, como un reproche y que comprende los siguientes elementos esenciales: a) imputabilidad en sentido estricto o posibilidad de actuar de otro modo; b) posibilidad de conocimiento de la antijuridicidad del hecho (antes: dolo, culpa, imprudencia); c) ausencia de causas de exculpación o de disculpa. Por decirlo en términos muy conocidos...”²²

Continúa manifestando que “la culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas pero no en los mismos términos que en el derecho penal y a los juristas corresponde determinar cuáles son sus peculiaridades”,²³ asimismo nos señala la importancia que tienen la diligencia y la buena fe.

En el derecho penal el repertorio de ilícitos es breve como para ser conocido por todos los ciudadanos, en cambio en derecho administrativo sancionador los repertorios de ilícitos son inabarcables y el Estado no puede exigir a nadie que los conozca. El conocimiento real es sustituido por la ficción legal de que se conoce. Por tanto, si la culpabilidad se concibe como conciencia y voluntad de alcanzar un resultado ilícito y se ignora de hecho que es ilícito, el sistema cae por su propia fase. En consecuencia, si nos atenemos a la culpabilidad en el sentido penal, el derecho administrativo sancionador se disuelve y queda sustituido por un juego de ficciones y presunciones.

El ciudadano no puede ciertamente conocer los ilícitos que cada día van creando las normas; pero tampoco puede refugiarse en su ignorancia, que sería (además de una excusa demasiado sencilla) un desprecio para el Estado

²¹ *Ibíd.*

²² Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 338.

²³ *Ibíd.*, 347-348.

y para los intereses públicos protegidos por el ilícito. De aquí la obligación genérica no ya de conocer todo el repertorio de ilícitos sino de procurar conocerlo. Y, en su consecuencia, su responsabilidad le será exigida no ya por sus conocimientos reales sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida.

En el derecho administrativo sancionador no vale plantear las cosas desde la perspectiva del conocimiento (ni del ficticio, que es injusto para el autor; ni del real, que es nocivo para los intereses públicos) y hay que matizarla desde la perspectiva de la diligencia exigible. En cada caso concreto resulta imposible determinar si el autor conocía, o no, el ilícito (es decir, si era culpable o no); pero es factible, en cambio precisar si estaba obligado a conocerlo, o no, puesto que eso se mide por la diligencia exigible a cada persona.

Una segunda peculiaridad del derecho administrativo sancionador es la importancia que en él tiene la buena fe y que de algún modo complementa la diligencia debida. Una buena fe que se refiere esencialmente a las relaciones entre el autor y la administración pública. Al efecto se plantea el siguiente ejemplo: si la Administración cambia de la noche a la mañana el sentido de dirección de una calle, resulta difícilmente exigible a los conductores el cumplimiento inmediato de la prohibición, aunque esté debidamente señalizada, puesto que el hábito de circular en un determinado sentido provoca inevitablemente la desatención de las señales.

En los casos en que la Administración toma medidas para la protección del interés general o de un conglomerado (tales como retiro del mercado de productos en mal estado, cierres temporales de locales que pongan en peligro la salud, etc.) el despliegue de estas acciones, si bien no excluye el imperativo de una cobertura legal, por responder a razones de interés general, opera

independientemente de la existencia de dolo o culpa en el destinatario que se verá afectado por las mismas.

En otras palabras, cuando se trata de una relación jurídica exclusivamente entre el administrado y la autoridad administrativa, para la imposición de sanciones es necesario establecer la culpabilidad antes de determinar responsabilidad.

Sin embargo, constituye un ámbito diferente cuando de la acción u omisión resulte un perjuicio a terceras personas, pues en este caso priva la tutela de los intereses colectivos, por lo que la afectación de tales intereses habilita el ejercicio de todas aquellas acciones de protección y resarcimiento necesarias para la preservación de los derechos de los particulares sin que sea necesaria comprobación de la culpabilidad por parte del gobernado afectado por tales medidas.²⁴

1.4.6 Principio de Irretroactividad

La irretroactividad se establece como un límite mediante el cual se prohíbe tal aplicación hacia el pasado; así, una ley será irretroactiva si no afecta las consecuencias jurídicas de hechos anteriores, ya agotadas, en caso de producirse o incluso futuras.

La irretroactividad enuncia que las leyes deben proyectar sus efectos únicamente hacia el futuro, salvo excepciones. En el marco constitucional salvadoreño la irretroactividad se establece como regla general, a la cual se

²⁴ Edwin Alexander Brizuela, “La burocracia, gravosidad y discrecionalidad del actual régimen sancionatorio tributario y la posible violación a los derechos de los comerciantes al área metropolitana de San Salvador regulados en el Art. 12 Cn” (Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, 2010), 102 - 103.

oponen dos excepciones en los términos siguientes: las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente. La Corte Suprema de Justicia tendrá siempre la facultad para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público, artículo 21 de la Constitución de la República. En aplicación de tal precepto, la autoridad administrativa no puede aplicar retroactivamente una ley, más que en los supuestos antes enunciados de orden público y materia penal favorable al delincuente.

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en anteriores resoluciones que, *"Si una nueva ley considera como conducta ilícita determinado hecho que en la normativa anterior no se calificaba como una conducta constitutiva de infracción, no es lícito que bajo el amparo de la nueva normativa se sancione al administrado por dicha conducta.*

*El efecto retroactivo se encuentra totalmente prohibido en relación a los hechos sucedidos antes de empezar a regir la nueva ley, salvo el otro principio también universal de la aplicación de la ley más favorable al sujeto infractor, de ahí que en materia sancionatoria la irretroactividad de la ley esté expresamente prohibida, salvo que la nueva ley sea favorable al supuesto infractor".*²⁵

1.4.7 Principio de Prescripción de las Sanciones e Infracciones

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

²⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 41-E-99, (San Salvador, 2003), 4.

Administrativo, señala que el origen común de las potestades sancionadora jurisdiccional y administrativa en el denominado *ius puniendi* del Estado que justifica el traslado de principios aplicables en materia penal al ámbito administrativo sancionador.²⁶ Uno de dichos principios es el de la prescripción como una vía de extinción de la responsabilidad que elimina el estado de incertidumbre en las relaciones jurídico/penales entre el delincuente y el Estado, fortaleciéndose así la necesaria seguridad jurídica; con el paso del tiempo, la razón de persecución y castigo del hecho delictivo se debilita o, mejor, se extingue con lo que los fines básicos de la pena resultan prácticamente inalcanzables.²⁷

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

²⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 152, P-02, (San Salvador, 2004), 2.

²⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (Madrid: Civitas, 1997), 178.

CAPÍTULO II

DE LA SANCIÓN EN GENERAL: PENAL, ADMINISTRATIVA, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS

La historia de la humanidad desde el perfil punitivo comenzó con un acto de desobediencia y la aplicación de un castigo; según la mitología hebrea, Adán y Eva vivían en el jardín del Edén como parte de la naturaleza; todo esto cambió cuando desobedecieron una orden y fueron sancionados al romper el vínculo con su creador.²⁸ Al igual que en el mito judío, en el mito griego de Prometeo toda la civilización humana parte de un acto de desobediencia y de su respectiva punición.

Prometeo, al robar el fuego de los dioses, sentó las bases de la evolución del hombre y fue sancionado por su desobediencia. Y así, en su devenir histórico, el hombre continuó desobedeciendo y castigando sus conductas, mediante los representantes del poder teocrático o a través de sus órganos sociales de representación.

Las sociedades desde los tiempos más remotos hasta los modernos han procurado combatir las conductas que ha creído mayormente lesivas a los contenidos fundamentales de su cultura, mediante instrumentos de control como lo son las sanciones. Éstas han sido modificadas con el pasar del tiempo, coherentemente, con el desarrollo de las ideologías sociales dominantes.²⁹

²⁸ Erich Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos* (Argentina: Paidós, 1984), 10.

²⁹ Jorge Ojeda Velásquez, *Derecho punitivo: teoría sobre las consecuencias jurídicas del delito* (México: Trillas, 1993), 18.

De esta manera, los seres humanos han obligado a los transgresores de las normas, a resarcir los daños a sus víctimas en dinero, bienes o trabajo e incluso los han privado de sus vidas y de sus libertades. Pero para construir una filosofía de la historia punitiva, es preciso dividir la historia en estadios para estudiar la ideología punitiva imperante, a fin de poder obtener conclusiones válidas que sirvan para fundamentar una visión general de la misma.

En consecuencia, siguiendo la ley de evolución que contiene la historia, se puede dividir el pensamiento sancionador de la siguiente manera: un ámbito inferior, un segundo ámbito superior o absolutista y por último, un ámbito más desarrollado, actual, contemporáneo.

En el ámbito teológico inferior, la idea de sanción se encontraba revestida de un carácter preponderante religioso, relacionado con sociedades primitivas y poco avanzadas. En este ámbito, el delito se concebía como un triunfo del mal sobre el bien, por lo que la sanción vino a ser algo así como el pago por el mal cometido. El sujeto debía ser castigado severamente por haberse dejado poseer por las fuerzas malignas.

Por consiguiente, sus seguidores aducían que el derecho de castigar provenía de Dios, quien al crear al hombre a su imagen y semejanza le transmitió esta facultad, de manera que al ser expulsado del jardín del Edén la sanción pasó a formar parte del hombre quien la transmitió de generación en generación. Era la época en que toda infracción constituía una ofensa a la divinidad y, para aplacar la ira de los dioses, se ofrecía en sacrificio al infractor; el malhechor era puesto fuera de la ley y se permitía que cualquiera lo sacrificara, porque era obligación moral de todos suprimirlo, en donde quiera que se encontrase;

a veces la muchedumbre se lanzaba sobre él para dar testimonio del horror que les inspiraba el mal comportamiento.

En estas sociedades eran los sacerdotes quienes ejecutaban la sanción, cuando el infractor huía, se sacrificaba apresuradamente un animal para aplacar la ira celestial y librarse simbólicamente de aquella obligación, a fin de que el castigo divino no recayera sobre el pueblo. La casa que el activo de la ofensa habitaba era arrasada del suelo y se le consideraba como un lugar de desgracia y la obra de sus manos debía ser también aniquilada, porque todo lo que venía de un impío provocaba la ira de los dioses. Asimismo, los bienes que poseía debían ser consagrados a fines religiosos.

Posteriormente apareció la venganza privada, la cual aparte de ser avalada por la colectividad, era reconocida como un Derecho de la víctima u ofendido. En esta etapa de la evolución del hombre, las normas generales se creaban por vía consuetudinaria. Eran el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho; no había un órgano central encargado de crear las normas y otros de asegurar su aplicación por un acto coactivo.

Por ende, la comprobación del hecho ilícito y la aplicación de la sanción estaba a cargo de aquellos cuyos intereses protegidos por el derecho eran lesionados, como ocurría con la venganza privada, correspondía al hijo vengar la muerte de su padre ejerciendo la “vindicta” sobre el homicida y su familia; correspondía al acreedor aprehender a su deudor moroso ejerciendo la *manus iniectio* para obtener de alguna manera una garantía para el resarcimiento de la deuda.

Precisamente por el hecho de ser el ofendido quien ejecutaba la venganza, a menudo la reacción personal ante la acción de un ilícito era desproporcionada

a la ofensa, por lo que a su vez generaba venganza hereditaria. Para evitar excesos u omisiones ya que en otras ocasiones la víctima desistía o pactaba el resarcimiento del daño ocasionado, las comunidades primitivas regularon el pago del daño a través de normas escritas.

La venganza privada se desarrolló no solamente como el equivalente a la sanción, en tanto que estaba reconocida por la sociedad para devolver mal por mal, sino que sufrió una modificación espontánea y gradual. No solamente podía revestir un carácter restrictivo, sino que se podía hacer abstracción del acto hostil recibido, en reemplazo del ofendido que recibía del culpable una indemnización bajo cualquier forma ya sea en dinero o en especie. Sin embargo, no estaba permitido al asesino exculparse mediante una suma de dinero porque la efusión de la sangre ofendía no solamente a la familia del muerto sino que deshonoraba al país en que vivía el ofensor.

En el ámbito teológico superior o absolutista de la edad media el derecho punitivo fungió particularmente como instrumento del despotismo real de la aristocracia y de la iglesia hecha institución. Su contraseña era el particularismo y la incertidumbre de las normas que, al definir mal las infracciones, no trazaba líneas claras de demarcación entre la licitud e ilicitud. Por otra parte, existía la arbitrariedad del monarca y de los jueces funcionarios, que castigaban acciones que legalmente no estaban definidas como infracciones; esta ideología autoritaria del derecho punitivo en su visión teológica del crimen ejercía una súper tutela de la autoridad en su reclamado origen teocrático.

A través de las infracciones contra el Estado se sancionaba no solo las acciones, sino también toda la forma de pensamiento crítico contra el gobierno, y se ejercía un rígido control sobre la conciencia, con lo que se invadía, a

través de los delitos contra la religión como el ateísmo, la herejía, la apostasía y la brujería, áreas que pertenecen hoy al libre mundo de la conciencia individual.

El infractor era considerado como un malvado que estaba contra los bienes ajenos y como tal, era gravado por un juicio de culpa de significado religioso, por lo que debía ser inexorablemente castigado y a menudo materialmente suprimido. En su naturaleza de venganza pública y de terror en suspenso, las sanciones estaban desprovistas de criterios racionales de proporcionalidad. Y al ser exageradamente severas y crueles en su esencia y ejecución, acogían toda la posible gama de penas: de la pena de muerte y la deportación, a la condena a las galeras y a trabajos forzados, hasta las penas como la tortura y la mutilación.

En el ámbito contemporáneo, el delito ya no era concebido como una ofensa a la divinidad o al particular, si no como una ofensa a la sociedad entera. La sanción ya no era una venganza divina o privada sino una venganza pública, una venganza de la sociedad ofendida ejecutada a través del Estado, que era su representante.³⁰

2.1 La Sanción en General

Las sanciones vienen a ser una especie de modeladores de la conducta humana que se aplica solo dentro de un marco ideológico cultural de referencia. Así mismo, la esperanza de un castigo se puede considerar, gracias a esta función, creadora de hábitos conformes a la ley, ya que por medio de su eficacia se desarrollan condiciones idóneas para instaurar una sociedad y asimilar a ella la ideología de la clase dominante y un conformismo

³⁰ Ojeda Velásquez, *Derecho punitivo: teoría sobre las consecuencias jurídicas del delito*, 27.

generalizado y estabilizador. No debe pasar inadvertido el hecho de que las tesis contractualistas y el derecho de castigar se reafirman a partir de la institucionalización del Estado moderno, y se establecen en consecuencia los órganos del Estado competentes para dictar las leyes, para interpretarlas y para ejecutar las sanciones correspondientes.

Al momento de afrontar este tema dentro de lo que es el desarrollo del presente trabajo investigativo, se hace necesario abordar lo referente a la sanción en general, es decir, hacer mención a los tipos reglados en las normas y por qué no decirlo, a la diversidad de sanciones que existen dentro del ordenamiento jurídico, las cuales van desde lo más simple como lo es una amonestación a lo más complejo o como le llaman algunos autores “al castigo” materializado en el aislamiento y encierro al infractor de la norma.

En la amplia gama de sanciones se encuentra la pérdida de derechos, la cual no es más que la agravación de la sanción de la obligación incumplida del infractor del derecho, así por ejemplo se aplica en materia civil en el caso en que el deudor se constituye en mora o cuando por su culpa se hace imposible el cumplimiento de la obligación, por lo que pierde de los derechos que este tenía, configurándose de esta manera una sanción que el Derecho utiliza para hacer efectivos los derechos que el acreedor adquiere desde el momento que celebra el contrato.

Encontrándose también en esta gama de sanciones, la pena, la cual hace su aparición cuando el derecho que ha sido violentado no puede ser regenerado o renovado, en este sentido, el homicidio es un claro ejemplo, ya que la vida de la víctima no puede ser devuelta por su victimario; la imposición de esta clase de sanciones, envían un mensaje claro al infractor de la consecuencia jurídica que su delito ocasionará, mediante la intimidación y la ejemplaridad

manifestada por el castigo impuesto, el cual además de esas características será proporcional ilícito.

2.2 La Sanción Penal

La evolución de la convivencia social ha hecho en un momento determinado el establecimiento de normas con la finalidad de regular las relaciones humanas para lograr mantener el orden y la paz entre sus miembros, sin embargo, la sola imposición de una norma no es suficiente para acabar con problemas propios de una sociedad, por lo que ha sido imprescindible sujetar el cumplimiento de la norma a una sanción, tal como se tratará en este apartado, aparejada a la norma jurídico penal se encuentra la sanción penal.

En este sentido se puede entender la sanción jurídica como el género y la clasificación de civil, administrativa, penal como la especie. La pena se considera como necesidad ética, debido al desequilibrio moral producida por la acción delictiva,³¹ y constituye la reacción principal del Estado ante la comisión de un delito, por aquella persona que sea considerada imputable.

El concepto de pena resulta, en la doctrina penalista, una cuestión pacífica,³² ya que desde sus orígenes se ha concebido la pena como un mal que se impone a quienes han cometido un delito y es que desde su raíz etimológica; *“la palabra pena procede del latín poena, cuyo significado está plenamente identificado con la idea de castigo y de sufrimiento.”*³³

³¹ Olga Islas de Gonzales Mariscal y Miguel Carbonell, *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho*, (México: UNAM, 2007), 5.

³² Ignacio Peman Gavin, *El sistema sancionador español, hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas* (Barcelona: Cedes editorial S. L, 2000), 38.

³³ Carlos Fontan Balestra, *Derecho penal, introducción y parte general*, Actualizado por Guillermo Ledesma (Argentina: Abeledo-Perrot, 1998), 537.

Lo anterior aparejado a la palabra de mal, han constituido ideas fundamentales en el desarrollo del concepto de pena, así pues, se afirma que pena es: “*el acto de la sociedad que en nombre del Derecho violado somete al delincuente a un sufrimiento como medio indispensable para la reafirmación de Derecho*”.³⁴ Así mismo, se dice que la pena es un mal que de conformidad con la ley el Estado impone a quienes con la forma debida son reconocidos como culpables de un delito.³⁵

Puede afirmarse que la pena es la primera y principal consecuencia jurídica del delito, y constituye uno de los fundamentos básicos del sistema de justicia penal. Es definible, en términos generales, como un mal que se impone a una persona como resultado de la realización de un delito, habiéndose comprobado positivamente el mismo en un proceso penal por parte del juez penal competente. Con ella, el Estado demuestra su existencia frente a todos los ciudadanos y señala que el sistema por él regido sigue vigente.

En suma, es un mal impuesto por el Estado en el ejercicio de su potestad soberana de sancionar a quien efectúa alguna conducta calificada como delito, que ha sido previamente determinada por ley, en razón de que lesiona o pone en peligro bienes jurídicos.

En su estructura se encuentran inmersos dos elementos que configuran el núcleo esencial de la pena, por una parte, su contenido de privación o limitación de un derecho y por otra parte, su conexión a la comisión de un delito.³⁶ En ese orden de ideas podemos concluir que el contenido o elementos

³⁴ Enrique Pessina, *Doctrina del Delito y la Pena* (Bogotá: Leyer, 2005), 154.

³⁵ Francisco Carrara, *Programa de Derecho Criminal: parte general, volumen I*, (Bogotá: Temis), 62.

³⁶ Peman Gavin, *El sistema sancionador español*, 38.

que conforman la pena, lo constituyen cuatro, de los cuales dos elementos son naturales o esenciales y los otros dos son formales.

Para uno de los investigadores la pena es “la reacción social jurídicamente organizada contra el delito”. El tratadista Eugenio Cuello Calón la define como “el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución a una sentencia al culpable de una infracción penal”. El mexicano Castellano Terna, expresa, que esta es “el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente para conservar el orden jurídico”.³⁷

De los conceptos anteriormente mencionados, se concluye que la mayoría de tratadistas coinciden en los siguientes elementos: a) que la pena es impuesta a partir de la facultad sancionadora del Estado; b) que la norma conlleva un elemento coactivo hacia el infractor; c) que se impone al cumplimiento de un determinado proceso; y d) que pretende evitar el auge delincencial.

2.2.1. Finalidad de la Pena

La humanidad siempre ha buscado las formas, que le permitan lograr una relación con sus semejantes, en lo posible armónica; es decir buscando un equilibrio entre los intereses individuales y los intereses comunes; para el logro de tales objetivos se ha recurrido históricamente a diferentes formas de control, éstas se han ido desarrollando en el transcurso del tiempo, hasta que el Estado, retorna la forma hegemónica del control social, a través del Derecho y particularmente el Derecho penal, en cuya esencia se encuentra la pena, la cual es entendida como la sanción que el legislador impone al que comete un hecho punible.

³⁷ César Augusto Osorio y Nieto, *Síntesis del Derecho Penal*, 3ª ed. (México: Trillas, 1990), 95.

Es entonces, fácil concluir que ésta persigue el mantenimiento de la convivencia, tal y como lo señala Muñoz Conde,³⁸ al definir la pena como "*un recurso elemental al que debe recurrir el Estado para posibilitar la convivencia entre los hombres*" y ésta constituye su justificación; ya que está encaminada a la protección o tutela de los bienes jurídicos de las personas, cuyo pacífico goce debe estar garantizado por el derecho, en virtud de su propia naturaleza.

De acuerdo a lo anterior es importante aclarar que la función o fundamento de la pena, no es la realización de la justicia, por medio del castigo, sino buscar o regular la convivencia entre los ciudadanos, de la manera menos gravosa posible para sus derechos y libertades; pues al imponerse una sanción penal, por un lado se priva de un derecho, que para el caso de la prisión, es la libertad ambulatoria.

De acuerdo con la finalidad de la pena existen diversas teorías, cada una aplicable a su momento histórico oportuno, pero que han sido de gran relevancia en la consolidación de una finalidad determinada, unificada, sin embargo no es de aplicación universal; entre estas se encuentran las teorías absolutas, vinculadas al Estado teocrático, en donde la pena se consideraba una reacción al pecado y por lo tanto la pena no es más que el castigo que en Justicia se debe imponer al delincuente para que el mal causado por el delito sea erradicado.

Otras teorías que enmarcan la finalidad de la pena, son: las teorías relativas o preventivas, las cuales aceptan, en términos generales, que la pena es ante todo un mal, pero, como señalan diversos autores, el que la pena sea conceptualmente un castigo, no implica que su función última sea la

³⁸ Miguel Alberto Trejo, Armando Antonio Serrano, Manual de Derecho Penal: parte general, (San Salvador: Centro de Investigación y Capacitación, 1992), 53.

retribución. Así, la investigación del derecho positivo muestra que, aún entendida como castigo, la pena sirve a la función preventiva de defensa de bienes jurídicos.

Por lo que las tesis relativas o preventivas tienen un carácter utilitario en el sentido de que se considera la pena como un mal necesario para prevenir delitos y que se pueda mantener la vida en comunidad. De tal modo que las teorías encaminadas a la prevención del delito se ha distinguido, a su vez, entre las que tienen por destinataria a la comunidad (prevención general) y las que se dirigen al delincuente (prevención especial).

En cuanto a la teoría de la prevención general, la finalidad de la pena aquí pretende conseguir que la sociedad en su conjunto se abstenga de cometer delitos. Una pena orientada hacia la prevención general constituye una amenaza a la colectividad, a la que se pretende advertir con la pena que el delito no tiene sino un reproche legal.³⁹

No sólo a través de la intimidación se manifiesta la prevención general, sino que, como se ha señalado más recientemente, con esta finalidad se aspira también a sembrar y reforzar una conciencia jurídica en la sociedad, una confianza de los ciudadanos en el orden jurídico o, como mencionan algunos autores, una protección efectiva de la conciencia social de la norma.

Existen, pues, dos perspectivas para analizar el fin preventivo/general: la primera de ellas, denominada prevención general negativa, entiende a la pena como un medio puramente intimidatorio, es decir, como una coacción psicológica dirigida a la sociedad para que se abstenga de cometer delitos; la

³⁹ Carlos García Valdés, *Teoría de la pena*, (Madrid: Tecnos, 1985), 13.

segunda, la prevención general positiva, entiende que a través de la pena se manifiesta la superioridad ordenamiento jurídico y de los valores que representa, e indica que el Derecho penal y la pena no tienen sólo funciones de evitación y lucha; también tienen, y en primer lugar, funciones de construcción y protección.

Finalmente se encuentra la teoría ecléctica o de la unión, en la cual trata de combinar los principios de las teorías absolutas y las relativas, en una teoría unificadora, que justifica la pena tanto por su función retributiva, como preventiva; de donde se deriva que la pena es legítima siempre y cuando sea justa y útil.⁴⁰

La justicia y la utilidad, que en las teorías antes estudiadas aparecen como excluyentes, ahora aparecen vinculadas en estas teorías. Las teorías de la unión admiten que el fin represivo y el preventivo de la pena, puede no coincidir, pues resulta difícil imaginar una armonía entre la idea de castigo y la resocialización, en ambos casos se trata de sentidos completamente opuestos del derecho penal y del contenido de la teoría del delito. Este conflicto de fines y de criterios legitimantes, se resuelve optando por uno de ellos, es decir dando preferencia a uno sobre el otro.

Esto permite establecer dos orientaciones diversas, dos puntos de vista,⁴¹ éstos son: a) La que le da mayor importancia a la justicia sobre la utilidad, es decir, a la represión sobre la prevención, entonces la utilidad de la pena es ilegítima siempre que no se requiera ni exceder, ni atenuar la pena justa; y b) La que distribuye en momentos distintos la incidencia legítimamente de la utilidad y la justicia, donde la utilidad es el fundamento de la pena y, por lo

⁴⁰ Enrique Bacigalupo, *Manual de Derecho penal*, parte general, (Colombia: Temis S.A, 1996), 16.

⁴¹ *Ibíd.*

tanto, solo es legítima la pena que opere preventivamente; pero la utilidad está sujeta a un límite, por consiguiente sola es legítima mientras no supere el límite de la pena justa.

Es oportuno esclarecer cual es la teoría predominante en la legislación salvadoreña, la cual penalmente hablando toma como punto primordial de partida nuestra Constitución, teniendo presente que ésta encierra dos perspectivas, una de contenido jurídico, por ser la norma jerárquicamente superior y no puede ser vulnerada por las normas secundarias; el otro contenido es de carácter político, pues en un proceso democrático de elaboración, constituye el medio idóneo para encontrar los principios y valores sobre los cuales se debe construir el derecho penal para que se ajuste al modelo de sociedad indicado en la misma constitución.

Se toma como base el artículo 83 de la Constitución, notando claramente la vocación democrática que inspira al Estado salvadoreño, pues establece que, El Salvador es un Estado soberano.

La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución; luego en el artículo 85 establece la forma de gobierno, dentro de lo que se destaca la adopción de los principios de la democracia representativa.

Sin embargo, es el artículo 1 de la Constitución el que propiamente permite caracterizar al Estado salvadoreño dentro de un esquema de Estado liberal y de Estado social; así es como establece que, El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los

habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

Desde esta concepción de Estado democrático, la pena aparece con una doble finalidad: por una parte, proteger a la sociedad y a sus miembros de los posibles abusos de un sujeto, en otras palabras combatir el delito; por otra parte, debe orientarse también hacia la ayuda y protección del reo, pero sin vulnerar sus derechos, protegiéndolo de una represión estatal limitada; toman relevancia pues los principios fundamentales que limitan el "*ius puniendi*" dentro de los cuales se mencionan: el principio de legalidad, el principio de intervención mínima, el principio de exclusiva protección de bienes jurídicos, el principio de humanidad de las penas, el principio de culpabilidad, el principio de proporcionalidad y el principio de resocialización.

Tal como se ha expuesto, la pena tiene una doble orientación, esto es, hacia la prevención general y hacia la especial; pero partiendo del hecho que el Estado cumple una misión de mantenimiento del orden social para que ésta funcione correctamente, se puede concluir que la función primaria de las penas es la prevención general de delitos.

La afirmación anterior, no debe conducir al desconocimiento del papel relevante que cumple el fin de prevención especial en un Estado democrático; en donde cobran trascendencia los principios fundamentales antes aludidos. El fin de prevención especial y general es recogido en nuestra Constitución en el artículo 27 inciso 30 el cual reza "*el Estado organizará los Centros Penitenciarios con objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos*".

Ambas funciones nuevamente son retomadas por el Código Penal en el art.

60, estableciendo que *“prisión es la pena privativa temporal de libertad del reo, que tiene como fines la enmienda y la readaptación social del delincuente, así como el cumplimiento de las funciones preventivas general y especial de la pena. Se cumplirá en los lugares destinados al efecto por la ley y su límite máximo es de treinta años”*.

2.2.2 Características de la Sanción Penal

Para la escuela clásica la norma debería comprender las siguientes características: Debe ser personal, aplicada únicamente al infractor; debe ser necesaria y suficiente, lo que implica que la pena debe de ser aplicada únicamente cuando es violentada la norma típica y debe ser impuesta acorde a la medida del daño causado; debe ser pronta e ineludible, fundamentada ésta en una sentencia, implica que ésta debe ser impuesta lo más cercano a la comisión del hecho y consistente a fin de evitar la impunidad. Así mismo debe ser popular, o sea corresponden a exigencias de opinión pública, debe ser proporcionada, lo que conlleva implícita que la norma debe estar ligada a la culpabilidad.

Debe individualizarse, a cada infractor debe aplicársele una proporción de la pena, apegada tal proporción a los factores criminológicos de los individuos; debe basarse en la ley, con lo cual se hace prevalecer el principio de legalidad. Lo anterior se debe a una estructuración de las características de la norma penal, las cuales con el tiempo, han sido creadas como parámetros al momento de la estructuración del cuerpo normativo, de ahí que en la actualidad aplicando elementos más sociológicos que criminológicos, debe también la norma obedecer a las siguientes características: intimidatoria, ejemplar, correctiva y eliminatoria.

2.2.3 Clasificación de las Penas

Por su naturaleza y en atención al bien jurídico que afectan, éstas se dividen en:

1. Corporales, las cuales recaen directamente sobre la integridad física del sancionado, tales como la mutilación, muerte, tortura, marcación y azotes;
2. Infamantes, que atañen al honor o a la integridad moral del reo, tales como la picota, argolla, cepo y degradación, este tipo de penas no constituyen un tormento para el sancionado;
3. Privativa de libertad, la cual se materializa con el encierro del condenado, en un presidio y apegado a un régimen penitenciario;
4. Restrictivas de libertad, tales como el confinamiento, relegación, destierro, pérdida de la nacionalidad, trabajo obligatorio; y
5. Pecuniaria, como la multa, comiso y caución.

De la anterior clasificación se encuentran inaplicables dentro del sistema normativo penal salvadoreño, las penas corporales, infamantes y las proscriptivas; prevaleciendo la pena de prisión, excepcionalmente tiene aplicación la pena de muerte para ser impuesta a militares en servicio activo, por casos prescritos en el código de justicia militar.

En la clasificación de las sanciones que contempla la Ley de Servicio Civil encontramos: la rebaja de categoría dentro del mismo cargo, sanción que se aplicará a *“los funcionarios o empleados que hubieren sido suspendidos por dos veces en el término de un año. La postergación o la rebaja no excederán de dos años y su duración se determinará tomando en cuenta la gravedad de*

*las faltas que motivaron las suspensiones. Para aplicar estas sanciones serán suficientes las anotaciones que aparezcan en el libro de registro de funcionarios y empleados, llevado por el Tribunal.*⁴²

Dicha sanción tiene similitud a la degradación, contemplada como pena infamante ya que ambas constituyen una rebaja o privación de la posición o de un determinado grado que una persona tiene dentro de una jerarquía, considerándose así una pena no tan lesiva para el sancionado en comparación a las demás penas y sanciones.

Por su autonomía, las penas se dividen en principales y accesorias, siendo la principal, aquella que para su aplicación no es necesaria la implementación de otras, basta la imposición de ésta para la sujeción del condenado; y la segunda que tiene aplicación como consecuencia de una pena principal, ejemplo la privación de derechos políticos como consecuencia de una pena de prisión.

Por la aplicación judicial, las penas se dividen en flexibles y rígidas, las primeras permiten al juez imponer una sanción entre un mínimo y un máximo señalado, atendiendo a los factores criminológicos del individuo, habitualidad, reincidencia y gravedad del hecho causado. Son una variedad de este tipo las paralelas y las alternativas.

Las primeras permiten al juzgador decidir entre la imposición de distintos tipos de penas, ya sea esta de prisión o reclusión y las segundas por el contrario, facultan al juzgador a que determine aplicar la sanción entre dos tipos de penas distintas, ejemplo: prisión o multa. Por la duración de la pena, partiendo

⁴² Ley de Servicio Civil, Decreto Ley No. 507 del 24 de Noviembre de 1961, publicado en el D.O. No. 239, Tomo No. 193, publicado el día 27 de diciembre de 1961; reformado por D.L. No.78 del 24 de agosto de 2006, publicado en el D.O. No. 187, Tomo No.373, del 09 de octubre de 2006. Artículo 49.

del tiempo de la duración de ellas, impuesta al sancionado por la comisión del hecho estas se dividen en: temporales y perpetuas, aplicadas estas en las penas privativas de libertad.

2.3 Sanción Administrativa

La potestad sancionadora a favor de la Administración, para intervenir en la esfera jurídica de los ciudadanos tiene como finalidad la protección del orden administrativo.

La sanción administrativa es *“un mal infringido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”*.⁴³ a su vez se define como *“el castigo impuesto por la Administración pública”*.⁴⁴ También puede ser considerada como la *“irrogación de un mal: la sanción administrativa es, como se sabe, un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria)”*,⁴⁵ *“específicamente la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la administración pública a los infractores del orden jurídico administrativo”*.⁴⁶

Por su parte la honorable Sala de lo contencioso administrativo ha manifestado lo siguiente: *“El acto de la Administración Pública constitutivo de una sanción*

⁴³ García Enterría, *Curso de derecho administrativo*, 165.

⁴⁴ Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio Bueno Armijo, “Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España”, *Revista estudio Socio-Jurídicos*, vol. 7, n. 001 (2005), 24.

⁴⁵ José Suay Rincón, *Sanciones administrativas* (Zaragoza: Cometa, 1989), 221.

⁴⁶ Roberto Dromi, *El acto administrativo*, 3ª ed. (Buenos Aires: Ediciones Ciudad de Argentina, 1997), 192.

*es un acto de gravamen, a través del cual se afecta negativamente la esfera jurídica de los particulares, ya sea mediante la privación de un derecho o de una determinada actividad, o mediante la imposición de un deber antes inexistente. (...) En ese mismo sentido, se puede afirmar que una sanción administrativa la constituye cualquier menoscabo impuesto por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, determinada por un procedimiento administrativo previo”.*⁴⁷

2.3.1 Clasificación de las sanciones administrativas

Se clasifican según su interés en:

1. De orden general, y autoprotectiva: la primera corresponde a normas de sujeción general, que da lugar a las distintas clases de sanciones de policía, son aquellas que describen conductas que prohíben a los individuos acciones que puedan constituir un peligro para la seguridad, la paz y la tranquilidad social. Aquí la sanción más corriente es la pena, que puede ser pecuniaria o restrictiva de la libertad personal; o ambas en forma acumulativa, también se incluyen a las sanciones de tipo fiscal.

Respecto a las autoprotectivas son aquellas que hacen al funcionamiento y a la organización de la administración, tutela que se caracteriza por poner en funcionamiento medios aflictivos contra quienes perturban el buen orden administrativo.

2. Correctivas y Disciplinaria: las correctivas son las denominadas administrativas corrientes o policiales y se caracterizan por tres elementos determinantes: a) la generalidad de su aplicación (sobre todo

⁴⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 130-P-2002 (San Salvador, 2005), 12.

los administrados); b) su exterioridad protegen ordenes administrativos externos; son manifestaciones de la potestad de mando como atributo de poder público, c) mediante el cual el estado protege directamente los intereses sociales. En las normas generales correctivas, existen las que se revisten de particularidad o especialidad que son las sanciones disciplinarias. Se señala como características que se considera como una defensa pecuniaria del Estado, con evidente proyección patrimonial y garantía jurídica; resarcimiento moratorio y como una fuente de recursos independiente.

Según su alcance, se clasifican en, Sanciones Correctivas y Disciplinarias: En cuanto a su interés y a su alcance engloba a las sanciones correctivas y disciplinarias, parte de la doctrina española, considera a ambas como parte de las sanciones autoprotectivas, consideradas como instrumento final de la autotutela protectora de la Administración.

Sanciones reglamentarias: Las sanciones reglamentarias están determinadas por las normas que la establecen, cada área o ley las fija: multa, decomiso, destrucción, apercibimiento, sanciones expulsivas: cesantía, exoneración, entre otras.

Sanciones ejecutivas: Las sanciones ejecutivas se hallan en íntima relación con las anteriores pues son las que determinan el procedimiento de aplicación, y en algunos casos establece la instancia suficiente de revisión ante el órgano jurisdiccional.

Sanciones contractuales o especialísimas: En cuanto a las sanciones contractuales o especialísimas se tratan de penalidades establecidas en los pliegos de condiciones para las licitaciones públicas.

El principio generales que cada una de las obligaciones derivadas de un contrato administrativo tienen para el caso de incumplimiento, una sanción; se las ubica como de orden particular dentro de las disciplinarias.

2.3.2. Elementos de la Sanción Administrativa

Una vez definida la Sanción Administrativa resulta más fácil determinar e identificar el contenido o elementos que de dicha definición se derivan, tenemos así:

1. El primer elemento se refiere a que las sanciones administrativas son aplicadas por la propia administración, es decir, por el funcionario o incluso empleado de la administración pública quien por virtud de la ley es competente para imponer una sanción administrativa, resaltamos con ello la diferencia más evidente entre sanciones administrativas y penas es que aquellas las imponen las administraciones y estas los jueces.⁴⁸
En pocas palabras podemos identificar que es el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y o principios que rigen la actividad sancionadora⁴⁹.
2. El segundo elemento es el perjuicio, entendido como aquella intervención dentro de la esfera jurídica del sancionado, que puede entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes,⁵⁰ es decir que debe tener un contenido aflictivo.
3. El tercer elemento en si es la finalidad con la que se impone el perjuicio y esta debe ser en forma castigo, es decir, que el perjuicio que causan al

⁴⁸ Manuel Rebollo Puig, *Derecho Administrativo Sancionador* (España: Lex nova, 2010), 61.

⁴⁹ María Lourdes Ramirez Torrado, "Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración", *Revista de Derecho*, n. 15 (2007): 275.

⁵⁰ Puig, *Derecho Administrativo Sancionador*, 26.

ciudadano es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada y como expresión del reproche que merece esa conducta, de esta manera el mal impuesto en forma de castigo vendría hacer una especie de retribución situación que de manera análoga sucede con la pena, de lo anterior resulta que la sanción como retribución solo se acciona cuando el deber jurídico no puede forzarse a cumplirse y tampoco puede pedirse prestación equivalente, por eso se llega al castigo, de tal forma la sanción administrativa se delimita dentro la potestad punitiva del Estado.

Aunque la doctrina no admite el concepto de retribución, solamente se le da dependiendo si es una sanción administrativa general o de autoprotección, entendiéndose que el fundamento de la sanción administrativa es siempre la autoprotección del orden administrativo: el fin de las sanciones es, en último extremo, el cumplimiento de determinadas normas. Si se multa a los automovilistas imprudentes no es tanto para retribuirles su pecado, sino, mucho más simplemente para que no vuelva a pecar.⁵¹

Por lo que dependiendo como se interprete la retribución, se podrán deducir los elementos esenciales de las sanciones administrativas, los cuales son, a) Su imposición debe provenir de una autoridad administrativa; b) Consisten en un perjuicio que se impone al sujeto que sufre la sanción; c) Imponen el perjuicio referido como castigo.⁵²

2.3.3 Sanciones Administrativas Internas y Externas.

En el derecho administrativo sancionador se distinguen entre la potestad sancionadora de la administración pública dos tipos o formas de manifestación

⁵¹ Peman Gavin, *El sistema sancionador español*, 35.

⁵² Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 84-200, (San Salvador, 2009), 6.

o de restablecimiento de la legalidad del orden administrativo, la de carácter general o externa y la llamada ad intra o disciplinaria.⁵³

Estas manifestaciones de la potestad sancionadora de la administración pública se concreta en dos tipos de sanciones administrativas que en la doctrina son conocidas como las sanciones de carácter general y las de autoprotección.

La doctrina sostiene que la sanción que impone la administración es inherente a la actividad administrativa, ya que toda y cualquier sanción administrativa es manifestación de las funciones que le corresponden a la función administrativa, y que todas las sanciones administrativas son actos administrativos porque son consecuencia necesaria de su actividad, que corresponde a esta función ante el incumplimiento o infracción.⁵⁴

2.3.3.1 Sanciones Administrativas Internas

Se sostiene que la particularidad de esta serie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la administración, que se deriva de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento.

Estas sanciones son, en definitiva, sanciones administrativas calificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva sobre el que operan, que a su vez, está

⁵³ Luciano Parejo Alfonso sostiene que tales sanciones: "...no son, en definitiva, más que sanciones administrativas calificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva (que, a su vez, está en función del tipo de organización y su fin propio) sobre el que operan: la relación de empleo público", y que: "Se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la Administración Pública". Luciano Parejo Alfonso, *Manual de Derecho Administrativo* (Barcelona: Ariel, 1994), 313.

⁵⁴ Bartolomé A. Fiorini, *Derecho Administrativo*, Tomo II (Argentina: Abeledo-Perrot, 1995), 179.

en función del tipo de organización y su fin propio: relación de empleo público, y así, se explica el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la administración pública.⁵⁵

*“Nos encontramos ante una potestad doméstica, avocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos solo respecto de quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto. Lo anterior no implica que los destinatarios de tales sanciones estén desprotegidos o que no apliquen las garantías constitucionales generales, sin embargo, si es claro que en su aplicación han de entenderse matizados los principios del derecho penal aplicables al derecho sancionatorio común”.*⁵⁶

Las sanciones administrativas disciplinarias, pueden ser correctivas, expulsivas, y represivas. Las sanciones administrativas disciplinarias son el resultado del poder de supremacía de la administración, que tiene por fin asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función; estas se caracterizan por ser internas y discrecionales.⁵⁷

Esta potestad sancionadora interna, se expresa en el régimen disciplinario que regula a los servidores públicos, el cual se refiere a las sanciones que en virtud del incumplimiento a deberes o irrespeto a prohibiciones, los hace acreedores a una sanción, las cuales pueden ser leves, graves, o muy graves; administrativas, civiles, éticas, o penales; principales, accesorias o subsidiarias.

⁵⁵ Parejo Alfonso, *Manual de Derecho Administrativo*, 313.

⁵⁶ Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 92.

⁵⁷ Hugo Dagoberto Pineda Argueta, “La potestad administrativa sancionadora ejercida sobre los jueces por el departamento de investigación judicial de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la independencia judicial interna” (Tesis para obtener el título de Maestro Judicial, Universidad de El Salvador, 2012), 44.

El ejercicio de esta potestad administrativa sancionadora interna está fundada en el supuesto de que los servidores públicos incumplan sus deberes u obligaciones, e irrespeten sus prohibiciones, lo que supone deducción de responsabilidades⁵⁸, entre las que se encuentra la administrativa; en virtud de la cual se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en contra de la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia con las que deben de desempeñar sus empleos, comisiones o cargos; la que se deducirá por los funcionarios u órganos a quienes el ordenamiento jurídico les de competencia.

2.3.3.1.1 Potestad Administrativa Sancionadora en la Carrera Administrativa Central

Esta se encuentra principalmente regulada en la Ley de Servicio Civil, destacándose en el ejercicio de esta potestad sancionadora interna, el hecho de que para la imposición de cada una de las sanciones, hay un procedimiento diferente; pero en todos, se procura la defensa o garantía de audiencia y contradicción del supuesto responsable.

Presenta, además, la medida cautelar de la suspensión del empleo, y fija como sistema de valoración de la prueba, la robustez moral; criterio con el cual se discrepa, puesto que está más cerca de la íntima convicción que de la sana crítica, que ofrece al presunto infractor o procesado mayor garantía de imparcialidad.

⁵⁸ Así lo establece el Art. 235 Cn cuando dice: “Todo funcionario civil o militar; antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, atendiéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes.”

Además es parte de esta potestad sancionadora, la prevista en la carrera docente, refiriéndose a los servidores públicos docentes adscritos al Ministerio de Educación.

Así, la ley a comentar para mostrar el funcionamiento de esta potestad, será solo la Ley de la Carrera Docente, que tiene por objeto regular las relaciones del Estado y de la comunidad educativa con los educadores al servicio del primero, de las instituciones autónomas, de las municipales, así los dispone el artículo 1. La Ley de Ética Gubernamental contiene esta potestad sancionadora interna en la carrera administrativa central, según la ley y su reglamento, pretenden establecer normas de conducta que deben de ser observadas por todos los servidores públicos de la administración; normando y promoviendo el desempeño ético de la función pública.

Con tal fin enuncia una cantidad importante de principios que deben de regir el desempeño de la función pública. Es, entonces, el irrespeto a los principios, deberes y prohibiciones éticos que rigen la función, que habilita a las comisiones o al Tribunal de Ética Gubernamental a sancionar a los infractores.

El procedimiento sancionador a seguir, se inicia ante la denuncia de la ciudadanía o de oficio, y en la tramitación de esta se deberá observar el debido proceso, artículo 20; de la que se dará audiencia al supuesto infractor, se abrirá a pruebas, y según se compruebe o no la infracción, se le impondrá al servidor público la sanción que corresponda, pues de ellas hay un catálogo expreso, multa, amonestación escrita, despido sin responsabilidad; de la que se podrá recurrir en revisión. Esta responsabilidad ética, no exime la deducción de otro tipo de responsabilidad; con lo que de nuevo se llama la atención al principio non bis in ídem.

2.3.3.1.2 Potestad Administrativa Sancionadora en la Carrera Administrativa Municipal

También se extiende la potestad administrativa sancionadora interna a la Carrera Administrativa Municipal, conforme al artículo 202 y siguientes de la Constitución y el artículo 2 del Código Municipal. Los municipios son personas jurídicas públicas locales, con competencias específicas, y con autonomía para realizarlas; mismas que no podría ejecutar, si no contara con personas naturales que trabajen para éste, denominados servidores públicos municipales, de los que algunos integran o forman la carrera administrativa municipal. La relación laboral de estos servidores con el Municipio, está regida principalmente por la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, por el Código Municipal, y otras leyes y normas jurídicas dictadas por los municipios; a las que se volverá posteriormente.

2.3.3.2 Sanciones Administrativas Externas

La potestad sancionatoria externa se ejerce en relación a los particulares o administrados, como un instrumento normal para el cumplimiento de los fines de la Administración, es decir, en orden a la satisfacción de los intereses generales. Tal potestad, se entiende que “forma parte ínsita de la competencia de gestión”.⁵⁹ La jurisprudencia ha abordado frontalmente la diferencia entre las finalidades de la potestad sancionatoria interna o disciplinaria y las sanciones externas, señalando que mientras éstas últimas *“persiguen un interés social y están destinadas al común de los administrados, las primeras en cambio, atañen a la potestad disciplinaria que la Administración ejerce normalmente sobre los agentes que están integrados en su organización.*

⁵⁹ Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 92.

Tales sanciones buscan mantener la disciplina interna de la organización, para lo cual se ha dotado a la Administración de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer a sus agentes sanciones atañentes normalmente al régimen funcional al que pertenecen.”⁶⁰

2.3.4 Clases de Sanciones.

Según la Constitución de la República en su artículo 14 nos determina las sanciones que podrán ser impuestas y establece como primera opción el arresto y como segunda la multa.

2.3.4.1 Arresto Administrativo

Arresto: Del latín "*ad*", y a "*restare*", quedar, significa por lo tanto, "aquedar" o "quedar". Dentro de una concepción más amplia se puede definir como el acto de autoridad competente de aprehender a una persona, de someterla a prisión o en casa de custodia, por breve tiempo, por causas correccionales o penales y con motivo de haberse comprobado una infracción o de tener sospechas fundadas de que se ha cometido una transgresión al orden jurídico.⁶¹

Es la privación de libertad ordenada o practicada por autoridad administrativa, a todos aquellos sujetos que representen un inminente peligro a la sociedad y a los demás sujetos que la integran, quienes en un momento dado atentan contra la seguridad y el orden jurídico establecido en la sociedad de la cual forman parte. Gramaticalmente el arresto es considerado por el diccionario de

⁶⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 175-A-2000, (San Salvador, 2002), 4; y, *Sentencia Definitiva*, Ref. 04-2005, (San Salvador, 2007), 9.

⁶¹ Enciclopedia Jurídica o Neba, Tomo I (Argentina: Driskill S.A., 1979), 786 a 788.

la lengua española, como prisión. En esta medida, el arresto es definido como el acto de prender, así o coger a una persona,⁶² pero como sanción administrativa el arresto ha sido definido como la detención provisional o la corta privación de la libertad, que debe realizarse en un lugar distinto de aquel que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales privativas de libertad,⁶³ siempre que se realice mediante una autoridad administrativa por el cometimiento de una infracción administrativa establecida en la ley.

Resulta necesario detenerse en este punto para hacer las acotaciones pertinentes respecto a la privación de libertad que se realiza mediante el arresto, esto debido a que el derecho a la libertad.⁶⁴

Es generalmente utilizado de manera negativa por el legislador para retribuir a los infractores de las normas jurídicas su ilícito, es decir, que el legislador busca menoscabar el derecho de libertad de los infractores para que estos no sean más infractores.

El legislador realiza esta afectación por medio de diversas formas, ya sea mediante la Administración pública o por medios judiciales, lo que conlleva muchas veces a confundir el arresto administrativo con la formas penales de privación de libertad, como lo son la detención in flagranti, detención

⁶² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo*, (Miguel Ángel Porrua, 1997), 215.

⁶³ Alejandro A. Saldaña Magalles, *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales*, 2ª ed. (México: Ediciones fiscales ISEF, 2005), 19.

⁶⁴ En el orden internacional, el art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas dispone: "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, ya regresar a su país". En igual sentido, el art. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, a circular y residir con sujeción a las disposiciones legales y siempre que su ingreso al territorio fuera conforme a la ley. Clausulas similares están insertas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 8 y 9) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 12 y 13).

administrativa, detención para inquirir,⁶⁵ detención provisional.

La diferencia más plausible entre sanción administrativa y las sanciones penales (pena y medidas de seguridad) es la autoridad quien la impone, por un lado la autoridad administrativa impone las sanciones administrativas y en el otro caso es la autoridad judicial el encargado de la imposición de las sanciones penales, por mandato constitucional. Pero es precisamente la misma diferencia anterior la que dificulta o que propicia la confusión entre el arresto administrativo y la detención administrativa, ya que en ambas, quien puede decretarla es una autoridad de la Administración y no del órgano judicial.

En primer término, la detención administrativa puede ser decretada por el Fiscal General de la República o cualquiera de sus auxiliares siempre que concurren las condiciones legales pertinentes. Sobre el arresto administrativo, debe decirse que este es consecuencia de un procedimiento de naturaleza administrativa en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. En este aspecto, puede afirmarse que la sanción es el género y el arresto es la especie.

2.3.4.2 La Multa Pecuniaria

En las modalidades que adopta la legislación para imponer las sanciones tenemos la multa, que representa el instrumento por excelencia para

⁶⁵ HABEAS CORPUS 56-2003 de fecha 20/10/2003, que "(...) la detención por el término de inquirir constituye una medida cautelar de naturaleza personal y provisionalísima, que puede adoptar la autoridad judicial, consistente en la limitación del derecho de libertad del imputado, con el objeto esencial de resolver sobre la misma, restableciendo dicho derecho o adoptando una medida cautelar menor interina. A este tipo de detención se le denomina "detención judicial confirmatoria", la cual comprende el tiempo en que el detenido, que ya está a disposición del juez, permanece privado de libertad en tanto aquél decide sobre su situación personal; es decir, es un mero mantenimiento de la detención ordenada por la Fiscalía General de la República o practicada por la Policía".

materializar el *iuspuniendi* de la Administración⁶⁶ y puede entenderse como una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto inmediatamente, al patrimonio del trasgresor de una norma administrativa, de manera que puede aplicarse a las personas físicas o jurídicas, lo cual implica que el sancionado se convierte en deudor con relación a su importe para con el Estado.

La multa pecuniaria se convierte en una sanción administrativa que busca menoscabar o afectar el patrimonio de los infractores. Esta clase de sanción se ha vuelto a través del desarrollo del derecho administrativo sancionador en nuestro ordenamiento jurídico una de las sanciones más efectivas, debido a que ésta ataca al patrimonio de las personas, característica que la vuelve ideal para sancionar a las personas jurídicas dado que el patrimonio de esas son precisamente el motor de las personas jurídicas.

Además, la multa puede ser aplicada en diferentes áreas del derecho, siendo así que encontraremos la multa pecuniaria en distintas ramas, como lo son en materia de tránsito y seguridad vial, migración, electoral, policiaca, municipal, en materia de registro y en materia de medio ambiente, así como también en el orden disciplinario.

Especial mención merece la multa en materia ambiental, ya que dentro de los tipos de sanción, la más común y mayormente utilizada en el ámbito de los asuntos ambientales es la sanción pecuniaria,⁶⁷ es decir, que es la medida sancionadora más utilizada para reprimir las infracciones ambientales.

La potestad sancionadora de la Administración se convierte en un medio represivo elemental y efectivo contra las infracciones de las personas jurídicas

⁶⁶ Torrado, "Postura de la Corte Constitucional Colombiana...", 20.

⁶⁷ Carlos Javier Velasquez Muñoz, "Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales", Revista de Derecho, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, n.5 (2012):12.

es precisamente esta característica la que le da una ventaja al derecho administrativo sancionador sobre el derecho penal, al que se le escapa la responsabilidad de éstas.

De forma que esto se logra por el principio de responsabilidad directa de las personas jurídicas que rige en el ámbito sancionador administrativo, que lleva a que las multas se fijen pensando en las grandes empresas y con la intención de que generen los beneficios que éstas obtengan de su actuación ilícita y no resulten integrables en sus costes de producción. En fin a esta clase de multa se le atribuye el éxito de las normas medio ambientales.

2.3.4.3 Sanciones Distintas al Arresto y la Multa

El artículo 14 de la constitución ha sido objeto de diversas interpretaciones, una de ellas fue el de la sentencia de inconstitucionalidad con ref. 3-92 Ac. 6-92 del 17-12-1992 en la que mantenía el criterio de la exclusividad de imponer sanciones de arresto y la multa por parte de la Administración pública y que literalmente decía: *“Al analizar el artículo 14 de la Carta Magna, aparece que se ha autorizado a la administración con carácter evidentemente excepcional a imponer multa o arresto hasta por quince días, pero en ningún momento aparece que se le concedan a aquella otras potestades punitivas o sancionatorias; y es que habiendo sido establecidos en forma excepcional, tales facultades sancionatorias deben entenderse taxativas; y en consecuencia, no puede hacerse una ampliación por vía legal, pues en tal caso la misma deviene en inconstitucional”*.

“Al contrarrestar la disposición legal con la normativa constitucional, esta Sala tiene la convicción que la autoridad administrativa no puede sancionar con el cierre de un establecimiento, local, negocio u oficina, la infracción a las leyes

*tributarias; pues al constituir materialmente una pena, ello es atribución judicial”.*⁶⁸

La administración pública solo podía imponer las sanciones de arresto a multa debido a la interpretación restrictiva que se había hecho, sin embargo más adelante la sala de lo constitucional realizaría el cambio de criterio mediante una interpretación integral o de unidad de la constitución, así:

“Uno de los criterios para la interpretación del art. 14 Cn. es el enfoque sistemático, visualizado por otros tratadistas como el principio de unidad de la Constitución. A la luz de este principio, la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o conjunto orgánico y sistemático (...) integrado por reglas y principios racionales e inseparablemente vinculados entre sí (...), por lo cual ninguna de sus cláusulas debe considerarse aislada, ni superfluamente sino como parte de un sistema”.

Además, en dicha resolución se dijo: -Este punto se trae a cuento, porque al realizar una revisión integral de la Constitución vigente, se encuentran otras disposiciones que, de forma expresa o implícita, atribuyen a la administración pública potestades sancionatorias diferentes a las indicadas en el art. 14 Cn., por ejemplo, el art. 68 Cn, al referirse a las potestades administrativas del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia, señala en su inciso segundo que estos organismos tendrán facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad. Asimismo el art. 182 Cn., al establecer las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señala en la n° 12, que ésta podrá suspender o inhabilitar a los abogados autorizados por los motivos previstos.-

⁶⁸ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 3-92 Ac. 6-92, (San Salvador, 1992), 11.

*Esta Sala comparte el criterio sostenido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, "en el sentido que debe quedar establecido que el art. 14 Cn., al regular y atribuir a la autoridad administrativa la potestad de sancionar mediante arresto o multa las contravenciones, de ninguna manera tiene carácter excluyente o restrictivo, como para sostener, que la autoridad demandada en ejercicio de la función administrativa que naturalmente le compete, no puede ser facultada lealmente para imponer otra especie de sanciones ante las contravenciones correspondientes."*⁶⁹

La autoridad administrativa puede imponer cualquier tipo de sanción, siempre que estas estén debidamente reguladas en la ley, como lo pueden ser la clausura o cierre de un establecimiento, suspensiones, destituciones también amonestaciones y revocaciones de licencia. En el artículo 14 de la constitución se reconoce competencia a la autoridad administrativa para sancionar con arresto hasta por quince días o con multa, las contravenciones a las leyes, reglamentos y ordenanzas, y aquél establece como sanción, en el caso de reincidencia el cierre del establecimiento, negocio, oficina o local por un lapso de seis a treinta días continuos. Sobre el punto anterior basta citar el texto del artículo 8 de la constitución., que textualmente dice, "*Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe.*"

En efecto, es cierto que el artículo 14 de la constitución permite sancionar con arresto o con multa las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, pero no es cierto que prohíba que la autoridad administrativa aplique otras sanciones a las infracciones administrativas, como es el caso de cierre temporal de un establecimiento, negocio, oficina o local. En consecuencia, aplicando el citado artículo 8 de la constitución, si no prohíbe

⁶⁹ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 330-2000, (San Salvador, 2000), 4.

ese tipo de sanción, a contrario sensu, la permite.

Es más, si el mismo artículo 14 de la constitución, permite sancionar con arresto una contravención administrativa, con mayor razón esta puede ser sancionada con el cierre temporal de un establecimiento, negocio, oficina o local, ya que el arresto es una sanción administrativa aún más grave puesto que recae sobre la propia persona del infractor, limitándole su derecho a gozar de libertad.⁷⁰

Algunas de estas otras sanciones administrativas no contempladas en el artículo 14 de la Constitución son las siguientes:

1. Cierre de establecimiento: sanción complementaria, unas veces obligatoria y otras facultativa, ordinariamente impuesta en una medida de seguridad, consistente en el cierre temporal o definitivo de un establecimiento industrial, comercial y aun civil. Presenta frecuentemente un carácter real, es decir, que puede o debe ordenarse aunque el propietario del establecimiento no sea el agente de la infracción.
2. Suspensión: es una sanción administrativa que consiste en la privación o prohibición temporal al servidor público para desempeñar el empleo cargo o comisión ostentado, así como del goce de sus emolumentos, impidiendo que realice sus funciones por tiempo determinado.

Cabe señalar, que existe una medida preventiva que puede dictarse durante la etapa investigatoria en el propio procedimiento administrativo disciplinario, denominada suspensión temporal, la cual puede imponerse

⁷⁰ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 3-92 Ac. 6-92, (San Salvador, 1992), 10.

en caso de una falta grave del funcionario hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un servidor público sobre el cual pesa una sospecha.

3. Revocación: la institución de la revocación consiste en la potestad que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a pedido de parte y mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido por razones externas al administrado en incompatible con el interés público tutelado por la entidad.

En consecuencia, ese acto que aun despliega sus efectos ha sobrevenido en un acto inoportuno o inconveniente para el interés público, por lo que debe ser extinguido precisamente en protección de ese interés general.

CAPITULO III

ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

En El Salvador se le confiere por primera vez y de forma expresa a la administración, la potestad para sancionar, a partir de la Constitución de 1950, específicamente en los artículos 81 y 167, los cuales son el primer antecedente del artículo 14 de la actual Constitución de la República de 1983, el cual contiene la Potestad Sancionadora otorgada a la Administración y establece que “corresponde únicamente al órgano judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas”.

La Universidad de El Salvador al ser una corporación de Derecho Público, creada para prestar servicios de educación superior, con personalidad jurídica y con autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico; se encuentra dotada de ese poder disciplinario, en virtud del cual puede imponer sanciones a quienes integran dicha comunidad universitaria.

El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador señala que el Régimen Disciplinario de la Universidad se regirá por su reglamento, el cual deberá contener la tipificación y clasificación de las infracciones cometidas por los miembros de la comunidad universitaria, la autoridad encargada para imponerlas y el procedimiento necesario para aplicar dichas sanciones.

El Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador tiene por objeto establecer el régimen disciplinario de la Universidad de El Salvador por lo que resulta imperante corroborar que la finalidad de mantener el orden interno y garantizar un funcionamiento sea eficiente para la conservación de los fines de la Universidad, su artículo 6 establece que, “las sanciones previstas en este Reglamento serán aplicables por las infracciones que los integrantes de la comunidad universitaria cometan en los recintos universitarios o fuera de ellos.”

3.1 Fundación De La Universidad De El Salvador

La Universidad de El Salvador se fundó el 16 de febrero de 1841, por medio de un decreto de creación emitido por la Asamblea Constituyente, sin embargo ésta inició sus actividades hasta el año 1843, impartiendo matemáticas puras, lógica, moral, metafísica y física general; siendo que hasta el año de 1880 se subdividió en facultades, algunas de las cuales desaparecieron con el correr del tiempo, mientras que otras nuevas fueron creadas.

Los primeros estatutos del alma máter fueron dictados el 20 de diciembre de 1847, el cual establecía tres clases de claustros: ⁷¹

1. Claustro pleno, compuesto de todos los académicos de la República, teniendo por tanto una significación mucho más grande de la que tiene hoy en día la Asamblea General Universitaria;
2. Claustro de consiliarios, el cual estaba compuesto por los catedráticos de las secciones reunidas, con una jurisdicción igual a la

⁷¹ Del latín *claustrum* ‘cerradura, cierre’, derivado de *claudere* ‘cerrar’, por indicar un sitio cerrado o una reunión (cerrada) de un grupo de personas. Entiéndase para la presente ocasión como la junta que se ocupa del gobierno de un centro de enseñanza y cuya composición está regulada por un estatuto.

de la Asamblea General Universitaria, más dos representantes de cada una de las clases, quienes eran electos por el Claustro Pleno; y

3. Claustro de hacienda, que según el art. 72 del estatuto se compondría de cinco miembros, también elegidos por el Claustro Pleno, recayendo dichos cargos en los doctores Menéndez, Manuel Muñoz, José María Zelaya, Antonio Delgado y Fermín Díaz.

Los terceros estatutos universitarios fueron publicados el 19 de octubre de 1880, dentro de los que se consideraba a la universidad como una persona jurídica compuesta únicamente por los académicos existentes y los futuros, sin tomar en cuenta a los estudiantes.

Estos estatutos establecieron que el gobierno universitario estaba conformado por el Consejo Superior, presidido por el rector, el vicerrector, el secretario general, un pro-secretario, el fiscal y un consejero por cada Facultad, éstos últimos elegidos por los académicos de la República para dos años, con voz y voto en las sesiones, menos el fiscal, quien sólo participaba en las deliberaciones; al paso que los primeros cinco funcionarios debían ser nombrados por el Poder Ejecutivo; asegurándose éste en esa forma, su decidida intervención en las actividades universitarias.

El 16 de febrero de 1886 se publicaron los nuevos estatutos, dentro de los cuales se otorgó a la universidad el derecho a gobernarse a sí misma por medio del Consejo y las diferentes facultades por sus Juntas Directivas, las cuales tenían además el derecho de proponer ternas de profesores para que el Consejo escogiera y nombrara.

El 26 de diciembre de 1887, Francisco Menéndez Valdivieso, quien entonces fungía como presidente de la República, arremetió en contra de la autonomía

de la universidad, suprimiendo esta mediante un decreto que disponía que el Rector, el Secretario y el Fiscal, serían nombrados por el Gobierno, y los catedráticos serían también nombrados por el Gobierno a propuesta del Consejo.

El 1 de marzo de 1903 fue electo presidente de la República el señor Pedro José Escalón, quien continuó la política del General Tomás Regalado, con respecto a la universidad: mano fuerte, no autonomía. El 24 de febrero de 1913 aparecen los nuevos estatutos universitarios, dentro de los cuales estableció una nueva estructuración de la universidad, pero en los que no se vislumbró el regreso de la autonomía.

Durante los años comprendidos de 1913 a 1927 El Salvador estuvo sometido al Gobierno de los Meléndez-Quiñones, de igual forma durante ese período la universidad también estuvo sujeta a dicho régimen, dentro del cual el Poder Ejecutivo se encargaba de nombrar al rector, profesores y demás empleados.

Mediante un decreto promulgado el 23 de marzo de 1927, el entonces Presidente de la República Pío Romero Bosque, concedió de nuevo la autonomía a la universidad. El gobierno de la universidad recaía sobre el Rector quien era nombrado por el Poder Ejecutivo; mientras que los 75 Decanos eran electos por los respectivos profesores pero sujeta esta elección a la aceptación del Poder Ejecutivo.

Durante los trece años que duró el poder de Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), la universidad pierde su autonomía; profesores y estudiantes que no comulgan con el régimen abandonan el país para salvar sus vidas.

Es hasta el año de 1950, la participación de los estudiantes universitarios en

las discusiones de la asamblea constituyente contribuyeron a la coronación de una lucha de más de 100 años, plasmando en la Constitución Política de 1950, en su artículo 205 que “la Universidad de El Salvador, es autónoma, en los aspectos docentes, administrativos y económico, y deberá prestar un servicio social.

Se regirá por estatutos enmarcados dentro de una ley que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento. El Estado contribuirá a asegurar y acrecentar el patrimonio universitario y consignará en el Presupuesto las partidas destinadas al sostenimiento de la Universidad”.

El periodo comprendido dentro de las décadas de los setenta y ochenta, significaron para la universidad, intervenciones; puesto que sus principales autoridades fueron desterradas y el gobierno universitario entra en una crisis profunda, desapareciendo con ello el último vestigio de autonomía universitaria, con la creación del Consejo de Administración Provisional de la Universidad de El Salvador (CAPUES), el cual se disolvió en 1978.

La Universidad fue acusada públicamente de ser un “santuario de la subversión” y de almacenar armas en sus edificios, por lo que el 26 de junio de 1980 fue ocupada militarmente; siendo devuelta en estado precario a las autoridades legalmente establecidas el 22 de mayo de 1984.

3.2 Estatuto Orgánico de la Universidad De El Salvador De 1951

Se establece dentro los artículos 179 al 201 de dicho estatuto, que el Régimen Disciplinario estará condicionado por las diversas disposiciones de la Ley Orgánica, de los Reglamentos particulares de cada Organismo Universitario, en cuanto asignan contribuciones, responsabilidades y derechos a las autoridades, profesores, alumnos, etcétera.

Se determina a la vez la obligación de la Universidad de dictar el Reglamento de Medidas Disciplinarias con el propósito de sancionar las infracciones de las leyes, reglamentos, disposiciones normativas y demás actos que por su naturaleza constituyan faltas contra el orden establecido.

Dicho Reglamento tenía que contemplar dentro de sus disposiciones lo relativo a la clasificación de las faltas y medidas disciplinarias aplicables en cada caso, contenía además disposiciones sobre el ejercicio de las atribuciones y ejecuciones de medidas, reclamos, apelaciones y vigilancia respecto de la aplicación de las medidas disciplinarias, graduara además las sanciones desde la observación privada hasta la suspensión o expulsión de la persona afectada.

El Reglamento antes aludido, debía juzgar los actos públicos de las personas o grupos de personas que formaban parte de la comunidad Universitaria en razón del prestigio y la dignidad de la institución dentro y fuera de la nación.

3.3 Ley Orgánica De La Universidad De El Salvador De 1972

El Decreto Número 138 publicado en el Diario Oficial Número 193 Tomo 237 del 18 de octubre de 1972, contiene la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador (LOUES), y en su artículo 49 establece que en los estatutos se determinará el régimen disciplinario de la universidad, el cual deberá contener la clasificación de las infracciones cometidas por autoridades, profesores, alumnos y personal administrativo; las sanciones aplicables a cada caso; la autoridad encargada de imponerlas; el procedimiento a seguir y los recursos contra las resoluciones que se dicten.

3.4 Estatutos Universitarios De 1973

Los Estatutos Universitarios de 1973, publicados en el Diario Oficial, Tomo 241 No. 205 del 6 de noviembre de 1973, contienen en los artículos del 179 al 183 el régimen disciplinario, manifestando que éste estará enmarcado en un Reglamento para mantener el orden constituido, obedeciendo a principios de justicia y equidad; en estos Estatutos las infracciones se clasificaron en:

1. Graves: castigadas con penas de expulsión, destitución, cesación y caducidad;
2. Menos graves: castigadas con la pena de suspensión temporal, separación de un cargo especial y amonestación escrita;
3. Leves: aquellas que son castigadas con la pena de amonestación privada.

Se hace alusión a la creación del reglamento respectivo, en el cual de manera taxativa establecerá las conductas punibles y las sanciones para cada una de ellas, las autoridades competentes para conocer, garantizando el derecho de defensa dentro del procedimiento.

Es así como se crea al Reglamento de Medidas Disciplinarias⁷², publicado en el Diario Oficial número 69, Tomo 255 del 15 de abril de 1977, el cual está conformado por ocho capítulos, conteniendo los principios fundamentales, infracciones, sanciones, autoridades competentes, procedimientos, recursos, disposiciones generales y disposiciones transitorias.

⁷² Reglamento dictado según Acuerdo 1-IV del Consejo de Administración Provisional de la Universidad de El Salvador, en uso de las atribuciones conferidas por el Decreto Legislativo No. 247 del 31 de marzo de 1977, publicado en el Diario Oficial No. 65, Tomo 255 del 1 de abril de 1977 y artículo 20 letra e) de la Ley Orgánica de la UES.

3.5 Estatutos de la Universidad de El Salvador Reformados

La reforma contiene la inclusión del Régimen Disciplinario a los referidos Estatutos, del cual se hacen las siguientes valoraciones: Establecía que el régimen disciplinario estaba constituido por el conjunto de normas que regulan las infracciones en que los integrantes de la Comunidad Universitaria pueden incurrir, las sanciones aplicables a cada caso, la competencia de los organismos y autoridades encargadas de su aplicación, el procedimiento a seguir y los recursos contra las resoluciones que se dicten.

El ámbito de aplicación serían los integrantes de la Comunidad Universitaria, los miembros de organismos colegiados, autoridades, funcionarios, personal docente, personal administrativo y estudiantes de la Universidad de El Salvador. Las infracciones las clasificó en graves, menos graves y leves. Para la imposición de las sanciones, éstas al igual que las infracciones estaban graduadas, así:

1. Infracciones graves: la sanción era la remoción, destitución, cesación o caducidad en el cargo o funciones si se tratase de autoridades, miembros de organismos colegiados o de personal universitario, tanto docente como administrativo y de expulsión temporal máxima de cinco años si se trataba de estudiantes;
2. Infracciones menos graves: suspensión temporal, inhabilitación para ejercer funciones en organismos colegiados y desempeñar cargos de autoridades universitarias y los descuentos;
3. Infracciones leves: amonestación privada verbal o escrita y las que además establecían las Disposiciones Generales del Presupuesto.

Para la imposición de sanciones por infracciones graves, debían someterse a ratificación del Consejo Superior Universitario, sin la cual no podrían ejecutarse. En caso de duda sobre cuál era el organismo competente para sancionar, el Consejo Superior Universitario dirimía dicha competencia. La aplicación de sanciones de conformidad al Régimen Disciplinario estaría sujeta a la instrucción del correspondiente informativo, en el que debería cumplirse el procedimiento establecido en las respectivas disposiciones, so pena de nulidad de pleno derecho de la resolución o acuerdo en contravención a las mismas.

El Procedimiento de los artículos 181 al 181-H, estableció que los organismos o funcionarios competentes “podrán tramitar los informativos de oficio o por aviso de denuncia, instruyéndose dentro de las veinticuatro horas de tener conocimiento de cualquier hecho constructivo de infracción”.

La autoridad o funcionario competente daba audiencia por tres días al supuesto infractor, instruyéndolo de los cargos que se le atribuyeren personalmente y por escrito, para que hiciera uso del derecho de defensa. Con la contestación o en rebeldía se recibiría a pruebas el informativo por el término de ocho días, vencido este término se pronunciaría resolución o acuerdo razonado en el término de tres días, en base al mérito de las pruebas aportadas conforme a las reglas generales del derecho, las que valoraría conforme a reglas de la sana crítica.

Cuando se tratase de organismos colegiados el término para resolver podría ser hasta de diez días, debiendo notificarse por escrito al interesado la resolución en los tres días siguientes, dejando constancia en el expediente respectivo de todo lo actuado. En los casos de infracciones leves, los términos se reducían a un día para la audiencia, cuatro días para la prueba y un día

para que la autoridad resolviera.

La imposición de sanciones por infracciones graves debía contar con la ratificación del Consejo Superior Universitario, quien debía resolver dentro de los diez días siguientes de recibido el caso, ya sea ratificando o no, debiendo comunicar lo resuelto en el término de tres días.

Los recursos contemplados eran la apelación, recurso de hecho y el de revisión. Recurso de Apelación, destinado para las resoluciones que implicaban sanción por infracciones graves y menos graves, excepto aquellas impuestas por la Asamblea General Universitaria (AGU) que solo admitían recurso de revisión ante dicho Organismo.

La apelación debía interponerse ante quien impuso la sanción dentro de 3 días de notificada ésta, debiendo enviarse dentro de las veinticuatro horas al superior inmediato, corriéndose traslado sucesivamente al apelante y al apelado por cinco días a cada uno, para que expresaran sus alegatos y con lo que éstos expresaban o en su rebeldía y a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes pronunciaba resolución ratificando o revocando el acuerdo o resolución apelada. Si alguna de las partes, al contestar el traslado solicitaba recepción a prueba se acordaba por el término de cinco días.

3.6 Ley Orgánica De La Universidad De El Salvador

Como fase inicial de la estructura del procedimiento disciplinario universitario, la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador,⁷³ en su artículo 56 establece que el régimen disciplinario de la Universidad se regirá por su reglamento, el

⁷³ Decreto Legislativo No. 597 del 29 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 96 de fecha 25 de mayo de 1999.

cual deberá contener la tipificación y clasificación de las infracciones cometidas por los miembros de la comunidad universitaria, la autoridad encargada para imponerlas y el procedimiento necesario para aplicar dichas sanciones; y, en el artículo 57⁷⁴, se establecen las causas de destitución, mencionando como requisito para los casos previstos en los literales a), c), d) y e) del presente artículo, el voto de las dos terceras partes de los miembros del organismo competente para acordar la destitución.

3.7 Reglamento General De La Ley Orgánica De La Universidad De El Salvador

Así, también, el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, en su artículo 98 establece que la Universidad de El Salvador contará con un Reglamento Disciplinario, dentro del cual se establecerán las conductas que constituyan infracción cometidas por los miembros de la comunidad universitaria, observando en sus demás aspectos el principio de legalidad; en el artículo 105 establece que los recursos en materia disciplinaria, se tramitarán de acuerdo a lo que se establece en el Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, el cual tiene por objeto establecer el régimen disciplinario de la Universidad de El Salvador, con la finalidad de mantener el orden interno y garantizar un funcionamiento eficiente para la conservación de los fines de la Universidad.

⁷⁴ Art. 57 de la Ley Orgánica de la UES: “Sin perjuicio de las responsabilidades legales a que hubiere lugar, se consideran causas graves, sancionadas con destitución, las siguientes: a) Disponer del patrimonio de la Universidad, contraviniendo sus fines y objetivos; b) Ser condenado por delito doloso o intencional que amerite pena de prisión; c) No acatar las resoluciones de la Asamblea General Universitaria o del Consejo Superior Universitario, en su caso; d) Grave violación a la presente Ley, al reglamento general u otras disposiciones reglamentarias de la Universidad; y e) Las demás que se establezcan en el reglamento general.”

3.8 Reglamento Disciplinario De La Universidad De El Salvador

Tiene por objeto establecer el régimen disciplinario de la Universidad de El Salvador, con la finalidad de mantener el orden interno y garantizar un funcionamiento eficiente para la conservación de los fines de la Universidad.

El Régimen Disciplinario de la Universidad está constituido por el conjunto de normas que regulan, de conformidad con el artículo 56 de la Ley Orgánica, las infracciones en que los integrantes de la Comunidad Universitaria pueden incurrir, la clasificación de las mismas, las sanciones aplicables a cada caso, la competencia de los organismos y autoridades encargadas de su aplicación, el procedimiento a seguir y los recursos admisibles contra las resoluciones que se dicten. Este régimen se establece con el objeto de mantener el orden interno y garantizar un funcionamiento eficiente para la conservación de los fines de la Universidad.

Las disposiciones preliminares de la LOUES establecen que, para efectos de la aplicación del Reglamento Disciplinario se entenderá como integrantes de la Comunidad Universitaria los miembros de organismos colegiados, autoridades, funcionarios, personal académico, personal administrativo y los estudiantes de la Universidad.

A parte de ser un Principio Constitucional el de Legalidad, y en de observancia en cualquier proceso, el RDUES lo regula en el Art. 4, estableciendo que “Nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión que no haya sido descrita en forma previa y precisa como infracción y determinada su correspondiente sanción, en la Ley Orgánica, en su Reglamento General, en el presente Reglamento o en los reglamentos internos de los Órganos colegiados de Gobierno.”

3.9 La Potestad Sancionadora Interna De La Universidad De El Salvador

3.9.1 Órganos Universitarios con Potestad Sancionatoria

Son competentes para imponer las sanciones previstas en el presente Reglamento:

1. Los Órganos de Gobierno de la Universidad, respecto de las infracciones previstas en sus correspondientes Reglamentos Internos, cometidas por sus integrantes;
2. La Asamblea General Universitaria, cuando se trate de infracciones cometidas por funcionarios de su elección, el Consejo Superior Universitario o las Juntas Directivas de Facultad;
3. El Consejo Superior Universitario, cuando se trate de infracciones cometidas por funcionarios de su nombramiento o designación y en los casos de omisión señalados en el artículo siguiente;
4. El Rector, cuando se trate de infracciones cometidas por el personal administrativo de su nombramiento;
5. Las Juntas Directivas de Facultad, cuando se trate de infracciones cometidas por los funcionarios o el personal de su nombramiento y por los estudiantes de su misma Facultad; y
6. Los Decanos, cuando se trate de infracciones cometidas por el personal administrativo de su nombramiento. Las sanciones que se impusieren por infracciones graves, de las cuales no se apelare o se declarare inadmisibile la apelación, deberán someterse a ratificación del Consejo Superior Universitario sin la cual no podrán ejecutarse, salvo las infracciones cuyo conocimiento corresponda a la Asamblea General Universitaria.

Cuando un funcionario o miembro de los organismos de gobierno de la Universidad, tenga interés personal o directo en el asunto que según este artículo o el siguiente le corresponde conocer, deberá excusarse so pena de nulidad de la resolución o acuerdo adoptado, debiendo conocer en su lugar quien de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica y los Reglamentos de la Universidad es el llamado a sustituirlo; todo sin perjuicio del Derecho de Recusación por la parte interesada.

3.9.2 Tipificación de las Sanciones dentro del Régimen Sancionatorio de la Universidad de El Salvador

Las sanciones dentro del Régimen Sancionatorio Universitario están tipificadas según la infracción que sea cometida, es así como existen infracciones graves, menos graves y leves, dichas sanciones son impuestas según su gradualidad, para la gradualidad en la imposición de las sanciones previstas en el Reglamento, se toma en cuenta la gravedad de los perjuicios causados, la intencionalidad y reiteración y demás condiciones en que se cometió la infracción, de esta manera se clasifican las sanciones:

Según el Artículo 15 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, son sanciones aplicables para infracciones graves, las siguientes:

1. Remoción, cesación y destitución del cargo o funciones, cuando se trate de autoridades, miembros de organismos colegiados o de personal universitario, tanto académico como administrativo;
2. Suspensión temporal de seis meses a un año sin goce de sueldo, cuando se trate de personal académico o administrativo. Esta sanción se impondrá en los casos que, en atención a lo establecido en el artículo 8 de este Reglamento y a juicio de la autoridad competente, pueda

utilizarse como alternativa a la destitución; excepto en los casos que señala el artículo 57 de la Ley Orgánica que deberán ser sancionados con destitución.

3. Expulsión temporal de uno a tres años, si se tratara de estudiantes; y
4. En caso de destitución, como sanción accesoria, el infractor perderá las prestaciones económicas que pudieren derivarse de la terminación de su relación laboral con la Universidad.

Dependiendo el caso del que se trate, las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicables en atención a las definiciones siguientes:

1. Remoción: Es la separación legal que se hace de un funcionario del cargo que está desempeñando en la Universidad, pero que no implica una ruptura o extinción total del vínculo jurídico laboral establecido entre él y la institución, ya que se le reubica en otro cargo administrativo y/o docente, según el caso.
2. Cesación: Es el fin del desempeño del cargo de representante en los organismos colegiados, en virtud de una resolución legal, sin perjuicio del vínculo laboral y/o académico con la institución.
3. Destitución: Es la privación legal del cargo o empleo a un miembro del personal académico o administrativo de la Universidad, extinguiendo totalmente su vínculo laboral con la institución.
4. Suspensión: Existe suspensión cuando, durante un período determinado y en virtud de una resolución legalmente adoptada, la relación laboral existente entre un miembro del personal académico o administrativo y la Universidad deja de surtir efectos, en lo relativo al desempeño de las labores por una parte y al pago de salarios por la otra.

5. Expulsión Temporal: Es la decisión legalmente adoptada de suspender la relación académica de un estudiante con la Universidad, durante un período determinado que no podrá exceder de tres años académicos sucesivos ni ser inferior a uno; quedando el estudiante inhabilitado para matricularse en la Universidad durante ese período⁷⁵.

De conformidad al artículo 17 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, son sanciones aplicables para infracciones menos graves, las siguientes:

1. Suspensión máxima de un mes sin goce de sueldo e inhabilitación hasta por dos años para ejercer funciones en organismos colegiados y desempeñar cargos de autoridades universitarias, si se tratare del personal académico o administrativo; y
2. Expulsión menor hasta de un ciclo, si se tratare de estudiantes.

Para la correcta aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo anterior, previamente se han establecido las definiciones siguientes:

1. Suspensión: Existe suspensión cuando, durante un período determinado y en virtud de una resolución legalmente adoptada, la relación laboral existente entre un miembro del personal académico o administrativo y la Universidad deja de surtir efectos, en lo relativo al desempeño de las labores por una parte y al pago de salarios por la otra.
2. Inhabilitación: Se entiende como la prohibición ordenada legalmente para que un estudiante o un miembro del personal académico o

⁷⁵ Artículo 16 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, Publicado en el Diario Oficial No. 113, Tomo 351 de fecha 18 de junio de 2001.

administrativo de la Universidad pueda ejercer funciones en organismos colegiados o desempeñar cargos de autoridad en la misma durante un período determinado.

3. Expulsión Menor: Es la decisión adoptada legalmente de suspender la relación académica de un estudiante con la Universidad, durante un período determinado que no podrá exceder de un ciclo académico; quedando el estudiante en ese período inhabilitado para asistir a las actividades académicas o inscribir asignaturas, según el caso⁷⁶.

Según el Artículo 19 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, son sanciones aplicables para infracciones leves será la amonestación privada. Esta podrá ser verbal o escrita.

3.9.3 Estructura General del Procedimiento Administrativo Disciplinario

Para comenzar es necesario definir antes los procedimientos administrativos sancionatorios, para tal efecto se puede comenzar estableciendo que el procedimiento administrativo sancionatorio se encuentra conformado por una serie de actuaciones que tienen por finalidad última el dictado de un acto administrativo, de acuerdo a las formalidades impuestas por el ordenamiento jurídico para preservar los derechos y garantías constitucionales.

Según el anterior concepto brindado, se vislumbran algunos elementos que componen la estructura de los procedimientos administrativos sancionatorios, tales como que estos deben de estar establecidos con la tendencia a resolver los conflictos que se susciten entre la Administración y el administrado, por medio de una serie de actuaciones que se encuentren previamente

⁷⁶ Artículo 18 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, Publicado en el Diario Oficial No. 113, Tomo 351 de fecha 18 de junio de 2001.

estipuladas para tales efectos y que conlleven como su objetivo primordial y finalidad, el ejecutar el dictado de un acto administrativo, que en nuestro caso sería la resolución al conflicto que se esté dilucidando; también se observa dentro del anterior concepto que los procedimientos a seguir deberán estar encaminados a preservar los derechos y garantías que la Constitución de la Republica estipule dentro de su texto.

En términos generales el procedimiento administrativo sancionatorio es menos formalista que el procedimiento penal y dentro de sus elementos están:

1. Predominio de la actuación de oficio: Generalmente el procedimiento administrativo se inicia de oficio por la Administración y no a instancia de los interesados, puesto que, el procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos.
2. Carencia de solemnidades: En oposición al proceso judicial, recargado de formalidades, en las que las partes buscan garantías recíprocas, en el procedimiento administrativo suele prescindirse de muchas condiciones formales, tanto en los escritos iniciales como en su tramitación. Pero con el objeto de no perjudicar los derechos de los interesados, deben de existir siempre unas formalidades mínimas que garanticen esos derechos, suprimiendo, en todo caso, los trámites que sean innecesarios.
3. Rapidez: Este principio es cierto y, por otra parte, consecuencia de la falta de formalidades. Pero este elemento no es en muchas ocasiones tan cierto, pues el procedimiento se retrasa lamentablemente, bien por exceso de trabajo, bien por no estar debidamente organizado o bien por negligencia de los funcionarios. Es por tanto indispensable que la ley establezca las medidas adecuadas para evitar la retardación o

paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad respectiva.

4. Falta de disposiciones legales completas: Como consecuencia de su sencillez, en el procedimiento administrativo suelen quedar sin concretar a veces diversos extremos sobre normas procesales, que es preciso suplir acudiendo a las normas generales del proceso judicial, principalmente, por lo que se refiere a capacidad, medios de prueba y plazos. Generalmente los plazos existen y respecto a la capacidad y medios de prueba, no hace falta reiterar las reglas que sean de aplicación a los demás procesos, pues, tanto unos como otros, vienen regulados por normas generales de derecho común.

3.10 Procedimientos Sancionatorios para la Carrera Docente en la Universidad de El Salvador

3.10.1 Infracciones Leves

De conformidad a los artículos 26, 27 y 29 del Reglamento Disciplinario, el procedimiento a seguir para sancionar las infracciones leves inicia con el conocimiento del organismo o funcionario competente de la contravención cometida; la autoridad competente podrá conocer de cualquier hecho constitutivo de infracción por medio de aviso de palabra, por escrito, por denuncia o de oficio.

Dentro de los quince días posteriores de su conocimiento se puede ordenar la apertura del respectivo informativo administrativo disciplinario o se declara la

improcedencia del mismo. En caso que proceda la apertura del informativo, la autoridad competente indicará dentro del mismo lo siguiente:

1. Día y hora para celebrar una audiencia oral en la que se ventilará dicho asunto.
2. Emplazará al supuesto infractor, instruyéndole por escrito y personalmente de los cargos que le son atribuidos para que este comparezca a ejercer su derecho de defensa y que presente sus pruebas de descargo; y
3. Citará a cualquier persona que pueda aportar elementos probatorios.

Para comparecer a la referida audiencia el supuesto infractor si lo desea podrá solicitar la asistencia de un defensor, cuyo nombramiento se realizará mediante escrito dirigido al organismo o funcionario que este conociendo del caso, o mediante acta en cualquier etapa del procedimiento.

De lo ocurrido en la audiencia se dejará constancia en acta, en la cual se hará mención de quienes comparecieron y de quienes no lo hicieron si debían; se consignará lo esencial de los alegatos de las partes y de las declaraciones de los testigos; y se relacionará y agregará cualquier otro medio de prueba o documento presentado por las partes o recabado de oficio.

Una vez que las pruebas hayan sido analizadas y valoradas, conforme a las reglas de la sana crítica, el organismo o funcionario que estuviere conociendo deberá decidir si sanciona o absuelve al supuesto infractor. Si decidiere sancionarlo con amonestación verbal, la ejecutará en el acto; pero si la decisión fuere de amonestarlo por escrito la resolución o acuerdo razonado deberá notificarse por escrito al inculpado, al Fiscal General de la Universidad y al Defensor de los Derechos Universitarios, dentro de los tres días siguientes

de proveído.

3.10.2. Infracciones Graves y Menos Graves

De conformidad a lo establecido en el artículo 27 del Reglamento Disciplinario, al tratarse de infracciones graves o menos graves el procedimiento da inicio con el conocimiento por parte de la autoridad competente de la comisión de un hecho constitutivo de infracción, a continuación deberá haber un pronunciamiento dentro de los quince días posteriores en que se tuvo conocimiento; el organismo o funcionario competente deberá resolver ordenando la apertura del respectivo informativo administrativo disciplinario o declarando la improcedencia del mismo.

De aperturarse el correspondiente informativo se procederá a ordenar al Fiscal General de la Universidad que instruya el mismo en un término de treinta días, debiendo realizar todas las diligencias de investigación necesarias para la depuración del mismo; instruyendo además por escrito y personalmente al presunto infractor de los cargos que se le atribuyeren, para que en el término de tres días después de notificado haga uso de su derecho de defensa.

Dentro de los diez días posteriores en que el informativo haya sido instruido, la Fiscalía General lo remitirá en original a la autoridad competente, con el respectivo dictamen legal. A continuación, dentro de los quince días siguientes a la recepción del informativo, la autoridad competente señalará día y hora para la celebración de la audiencia única, en la que se resolverá absolviendo o estableciendo la responsabilidad del infractor e imponiendo la sanción correspondiente.

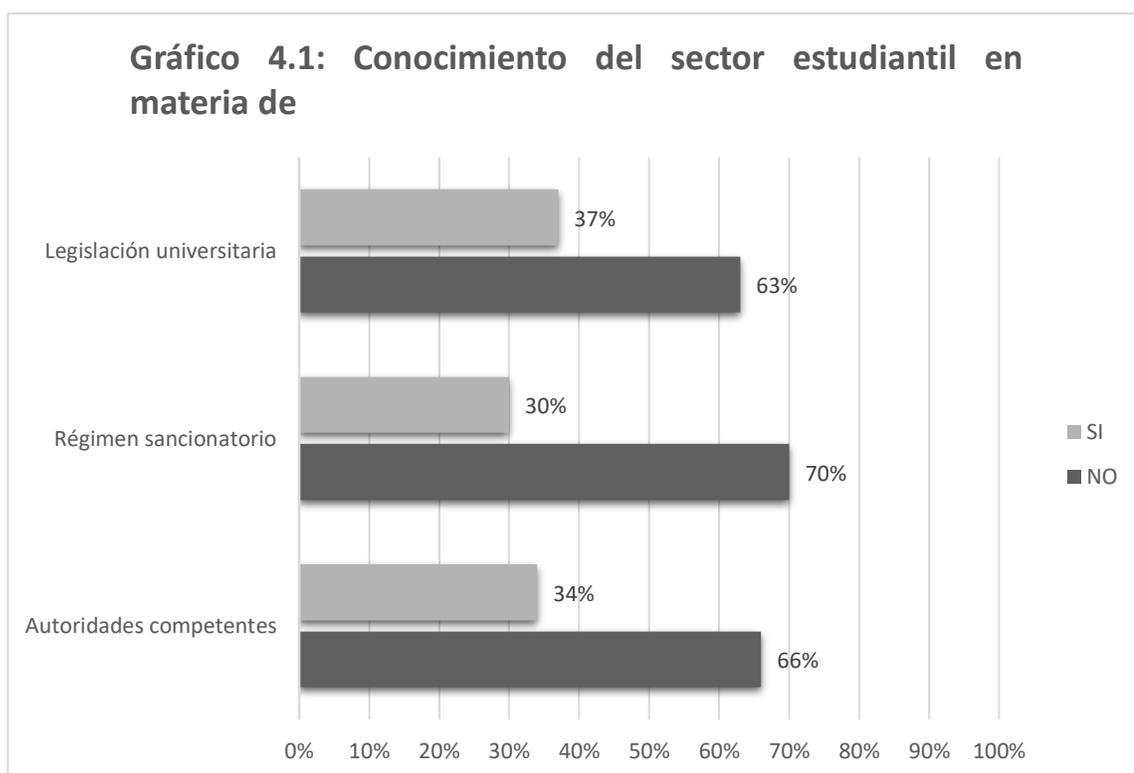
La autoridad competente resolverá con vista de autos, aunque para mejor

proveer, podrá ordenar la comparecencia de testigos o la realización de cualquier otra diligencia en el desarrollo de la audiencia. La resolución o acuerdo razonado deberá notificarse por escrito, dentro de los tres días siguientes de proveído, al inculpado, al Fiscal General de la Universidad y al Defensor de los Derechos Universitarios.

CAPITULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1. Encuesta Dirigida al Sector Estudiantil de la Universidad de El Salvador

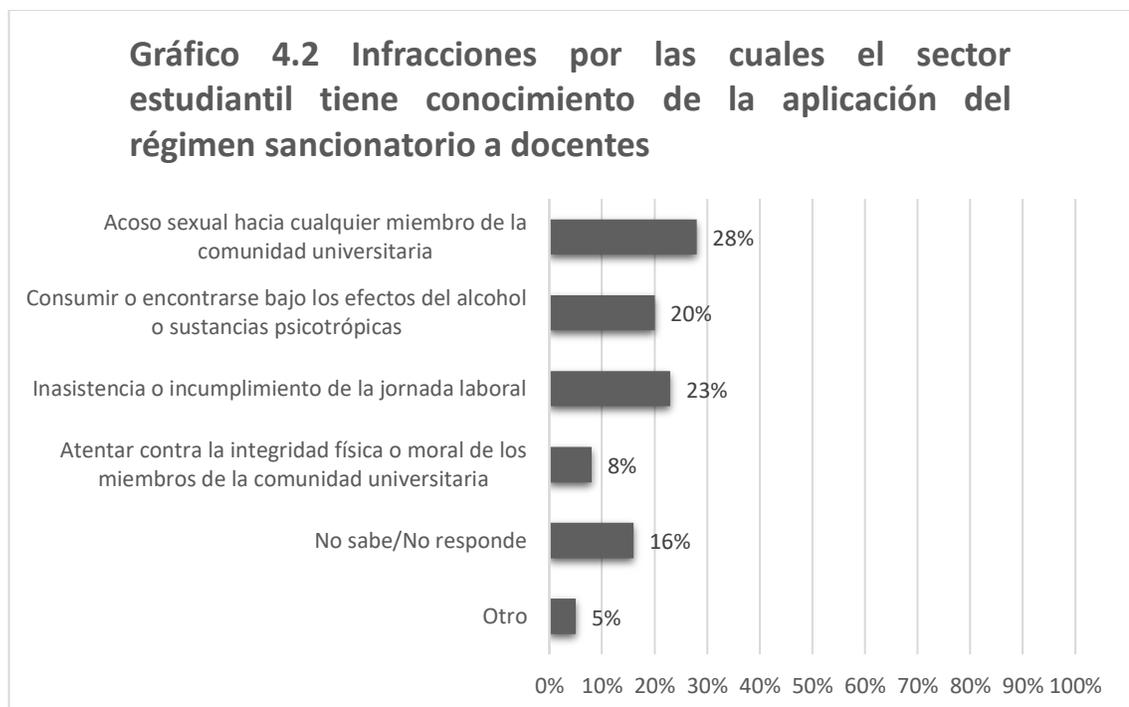


Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 120 estudiantes.

Según los datos recolectados se puede dilucidar que, en primer lugar, un 63% del sector estudiantil encuestado manifestó que desconoce cuál es la legislación universitaria, por consiguiente, esto se vuelve un factor determinante para que los cuerpos normativos no tengan esa relevancia que persuade a posibles infractores y que otorga esa seguridad a quien conoce cuáles son sus derechos; en segundo lugar, un 70% de los encuestados expresó que no tiene conocimiento sobre cuál es el régimen sancionatorio

aplicable a los docentes en la Universidad de El Salvador, tal desconocimiento deja en manifiesto una de las causas directas en las irregularidades dentro de los procedimientos sancionatorios, puesto que las víctimas no tienen idea sobre cuáles son las instancias, plazos o sanciones aplicables a los docentes.

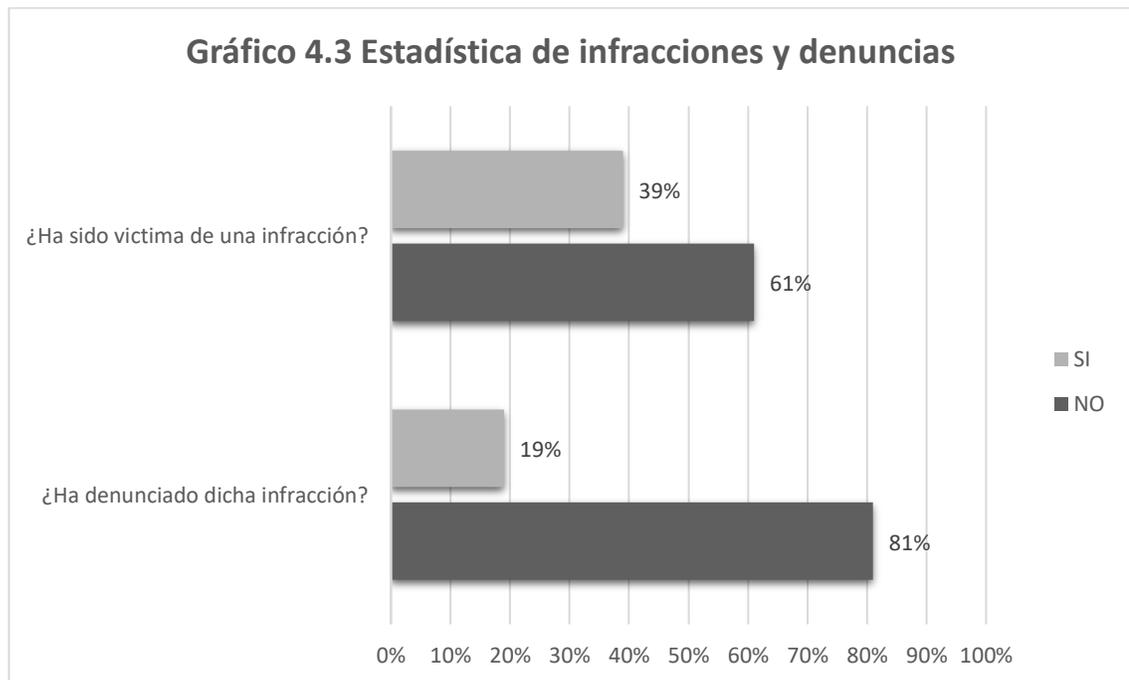
En tercer lugar, un 66% de los estudiantes encuestados no saben quiénes son las autoridades competentes que dan trámite y aplican el régimen sancionatorio a los docentes infractores, causando así una tasa bastante alta de abstencionismo en denuncias, debido a que no se conoce ante quien se puede interponer la misma o si las autoridades con potestad de aplicar el régimen sancionatorio son competentes para ejercer dicha función.



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 120 estudiantes.

En cuanto al porcentaje del sector estudiantil que tiene conocimiento sobre la aplicación del régimen sancionatorio a un docente, un 53% de los encuestados respondió que si conoce a uno o más docentes a quienes se les ha aplicado

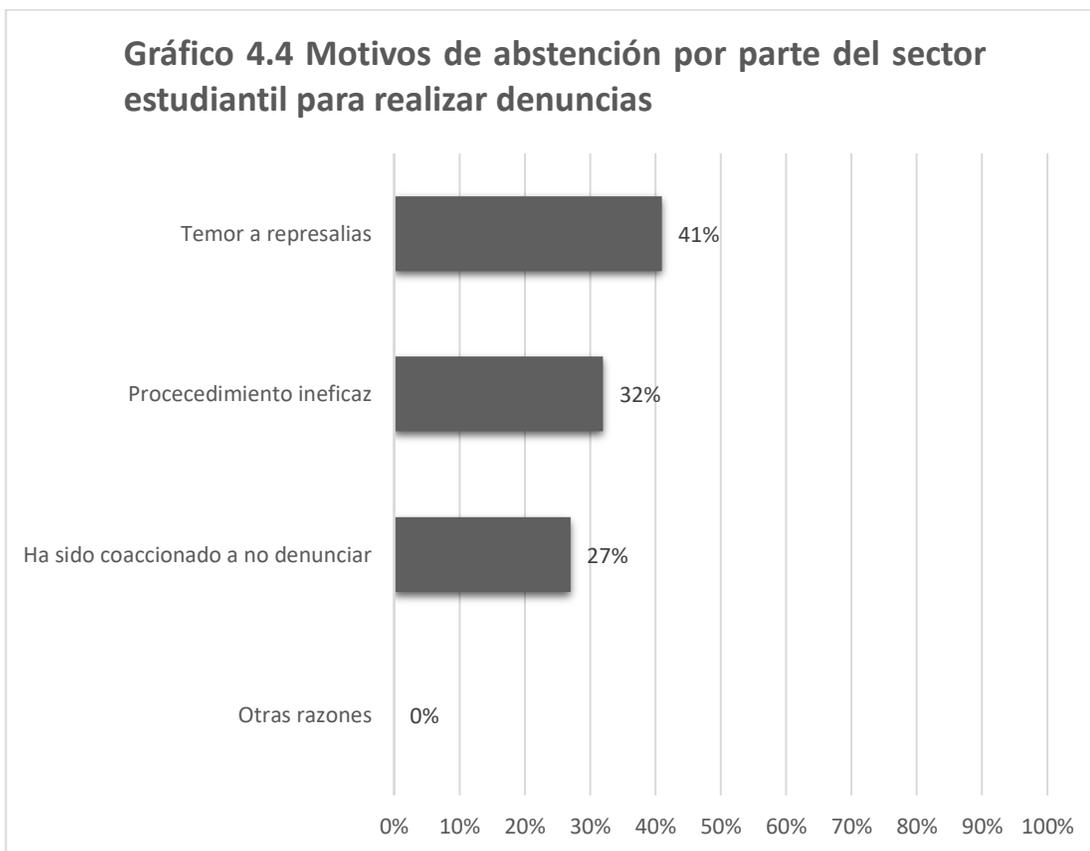
dicho régimen; a partir de lo anterior, se tienen como principales infracciones las siguientes, con un 28% el acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria, regulado en el artículo 11 literal “p” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador; en segundo lugar, con un 23% la inasistencia o incumplimiento de la jornada laboral, regulados en los artículos 11 literal “r”, 12 literal “k” y 13 literales “a” y “b” del mismo Reglamento; por último, con un 20% el consumir o encontrarse bajo los efectos del alcohol o sustancias psicotrópicas, contemplado en el artículo 12 literal “e” del mismo Reglamento.



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 120 estudiantes.

Al preguntarle a los encuestados, si alguna vez habían sido víctimas de una o más infracciones por parte de un docente, solamente un 39% de estos manifestó que si, de este grupo de estudiantes un 81% optó por no denunciar dicha transgresión, siendo evidente el abstencionismo mencionado anteriormente.

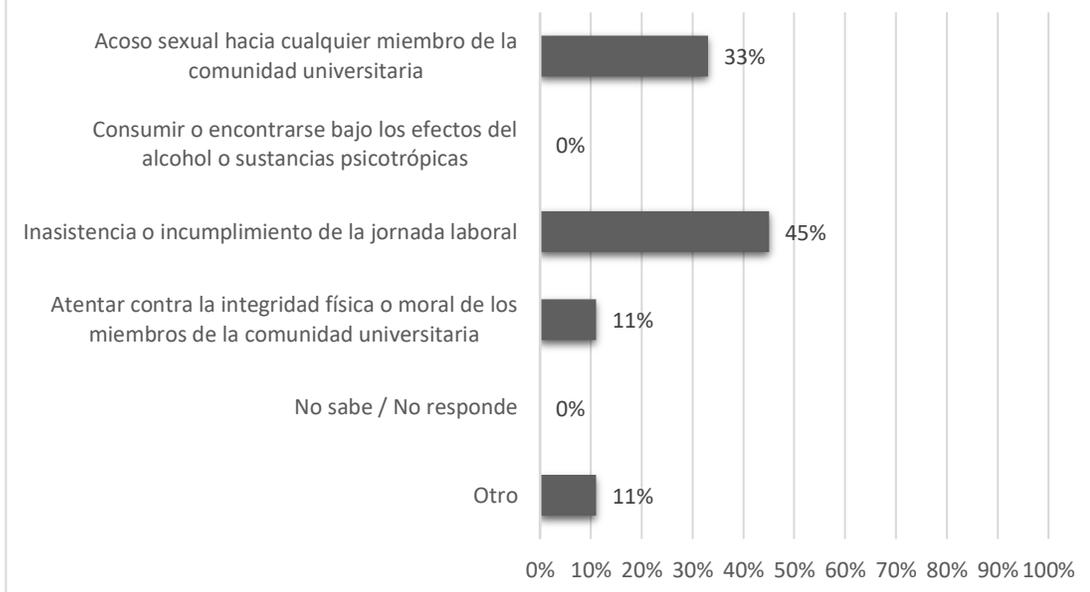
Gráfico 4.4 Motivos de abstención por parte del sector estudiantil para realizar denuncias



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 120 estudiantes.

Dentro de los motivos por los cuales el sector estudiantil que ha sido víctima de una infracción por parte de un docente, desiste de interponer una denuncia se encuentra en primer lugar con un 41% el temor a las represalias que pueda tomar el docente infractor; en segundo lugar con un 32% se considera que el procedimiento en cuestión no es eficaz; y en tercer lugar, un 27% de los encuestados manifestó haber sido coaccionado por el docente para no realizar una denuncia. En base a lo anterior, queda en evidencia que no existe una persuasión eficaz de la normativa universitaria para quien comete una falta, así mismo, las víctimas no tienen la confianza en que sus derechos están siendo respaldados por autoridades y procedimientos que garanticen un cumplimiento legal de los mismos.

Gráfico 4.5 Infracciones cometidas por docentes que dieron inicio a un procedimiento sancionatorio

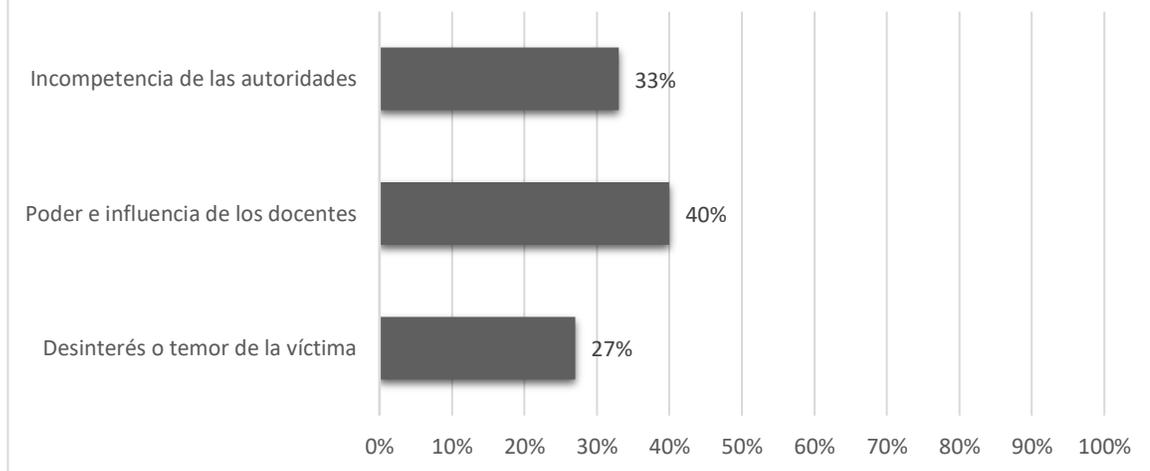


Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 120 estudiantes.

Cómo se estableció anteriormente, solo el 19% del sector estudiantil que es víctima de una falta por parte de un docente decide interponer la correspondiente denuncia, teniendo como primeras dos infracciones la inasistencia o incumplimiento de la jornada laboral con un 45%, regulados en los artículos 11 literal “r”, 12 literal “k” y 13 literales “a” y “b” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador; en segundo lugar, con un 33% el acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria, regulado en el artículo 11 literal “p” del mismo Reglamento.

El 56% de los casos mencionados llegaron únicamente a la instancia en que la víctima da aviso de palabra o por escrito sobre la falta cometida, por otra parte, solo un 22% de estos casos concluyó con una resolución absolviendo o condenado al infractor y en un 11% de estos se realizó la apertura de un informativo administrativo disciplinario.

Gráfico 4.6 Razones por las cuales el sector estudiantil considera que la legislación universitaria no es aplicada de forma correcta



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 120 estudiantes.

El 82% del sector estudiantil encuestado considera que la legislación universitaria no es aplicada de forma adecuada a los docentes infractores; dentro de este sector un 40% expresó que lo anterior se debe al poder e influencia que pueden tener los docentes, un 33% lo atribuyó a la incompetencia de las autoridades encargadas de aplicar dicha normativa y un 27% opinó que hay desinterés o temor de la víctima para interponer una denuncia.

Por otra parte, al preguntarle al sector estudiantil encuestado sobre que infracción o infracciones consideran que no se encuentran contempladas dentro del marco normativo universitario, un 33% de estos no respondió, un 27% manifestó que debe contemplarse la igualdad de género y la discriminación y un 23% considera que la legislación está completa.

En cuanto a las sugerencias que realizarían para que la aplicación del régimen sancionatorio sea más eficaz en contra de los docentes que cometen una falta,

un 27% de los encuestados sugirió que debe haber una aplicación más rigurosa de dicho régimen, un 21% expresó que debe crearse un régimen de protección para las víctimas, ya que en la mayoría de casos estas quedan expuestas a intransigencias de parte del docente infractor y un 18% dijo que los procedimientos deben ser más públicos, esto con el fin de un control popular sobre quienes recae la potestad de aplicar el régimen sancionatorio y evitar la protección por amistad o intereses del infractor con dichas autoridades.

4.1.1. Tabulación de Resultados de la Encuesta Realizada al Sector Estudiantil de la Universidad de El Salvador

Tabla 4.1 Resultados sector estudiantil

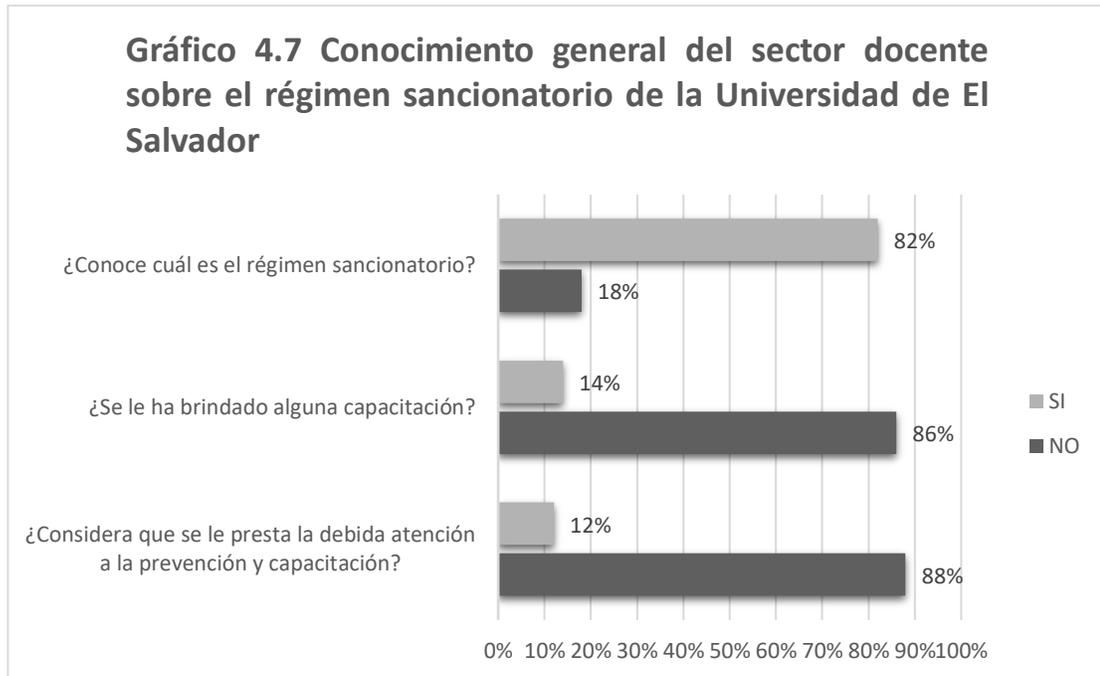
Pregunta	Opciones	Respuestas		Total
		F A	F P	
1	SI	44	37%	120
	NO	76	63%	
2	SI	33	30%	120
	NO	87	70%	
3	SI	41	34%	120
	NO	79	66%	
4	SI	64	53%	120
	NO	56	47%	

5	Acoso	17	28%	61
	Alcohol o sustancias	12	20%	
	Inasistencia incumplimiento	14	23%	
	Integridad física o moral	5	8%	
	N/R	10	16%	
	Otro	3	5%	
	0			
6	SI	47	39%	120
	NO	73	61%	
7	SI	9	19%	47
	NO	38	81%	
8	Temor a represalias	18	41%	44
	Procedimiento ineficaz	14	32%	
	Ha sido coaccionado	12	27%	
	Otras razones	0	0%	
9	Acoso	3	33%	9
	Alcohol o sustancias	0	0%	
	Inasistencia incumplimiento	4	45%	
	Integridad física o moral	1	11%	
	N/R	0	0%	
	Otro	1	11%	
	0			

10	Dar aviso	5	56%	9
	Informativo administrativo	1	11%	
	Audiencia única	0	0%	
	Resolución	2	22%	
	No sabe	1	11%	
11	No responde	39	33%	120
	Está completo	28	23%	
	Igualdad de género	32	27%	
	Otras	21	17%	
12	SI	22	18%	120
	NO	98	82%	
13	Incompetencia	39	33%	116
	Poder e influencia	46	40%	
	Desinterés o temor	31	27%	
14	Aplicación más rigurosa			120
	Despidos	33	27%	
	Procedimientos más públicos	15	13%	
	Capacitaciones nuevo ingreso	22	18%	
		16	13%	
		25	21%	
	Protección a víctimas	9	8%	
Otras				

Elaboración propia con información obtenida de entrevista a estudiantes.

4.2. Encuesta Dirigida al Sector Docente de la Universidad de El Salvador

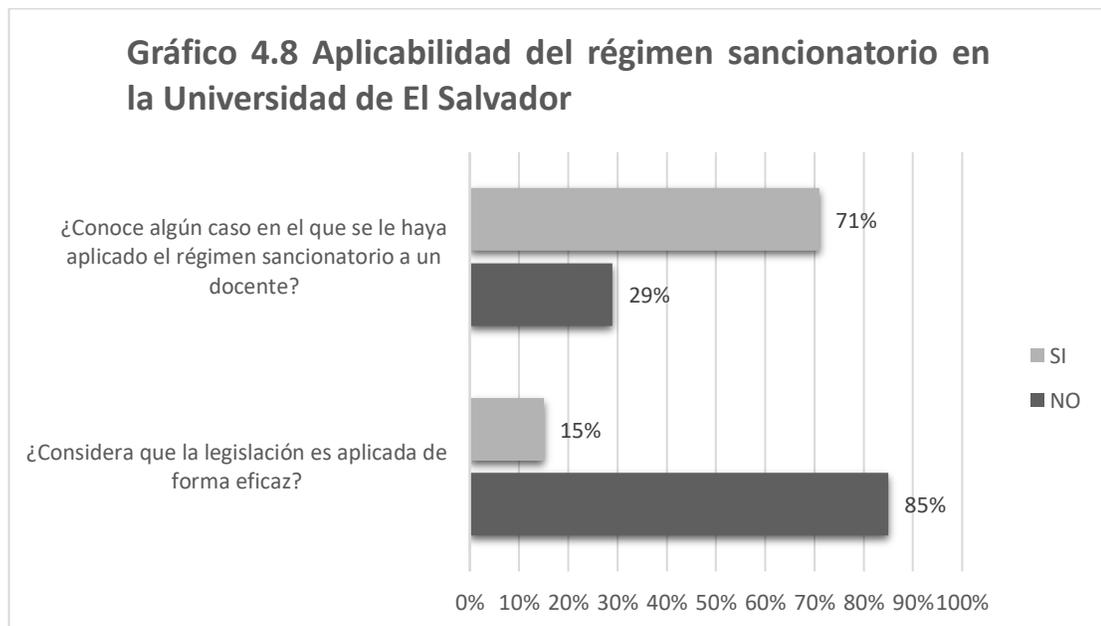


Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 72 docentes.

En lo correspondiente al sector docente encuestado, el 82% de estos manifestó que sí tiene conocimiento sobre cuál es el régimen sancionatorio aplicable a ellos en la Universidad de El Salvador, así mismo, el 86% dijo que nunca ha recibido una capacitación por parte de la universidad sobre dicho régimen y un 88% considera que la universidad no presta la debida atención a la prevención y capacitación.

Está claro que labores tales como la prevención y capacitación son factores trascendentales para disminuir el índice de infracciones, y le otorgan una imagen a la institución de ser garante del cumplimiento de sus derechos a los miembros de la comunidad universitaria; por tanto, es fundamental capacitar a las autoridades encargadas de aplicar el régimen disciplinario, a fin de obtener procedimientos más justos y apegados a la normativa institucional, de igual

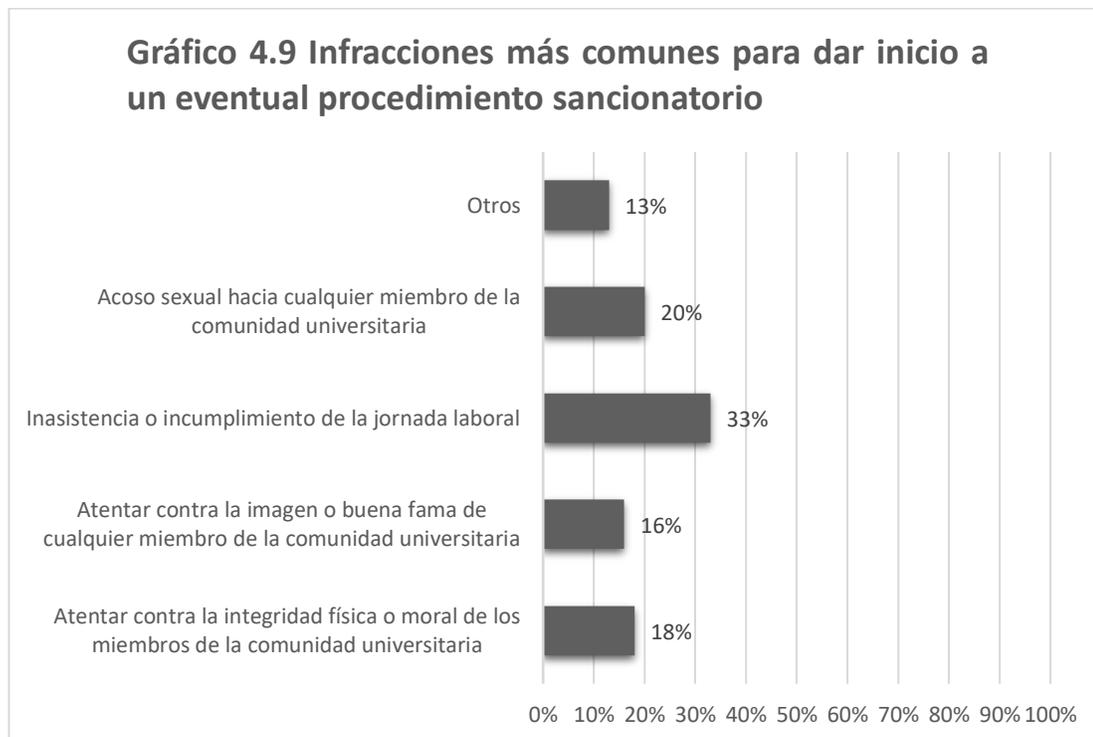
forma para los sectores docente y estudiantil se vuelve necesario que estos tengan una noción clara de cuáles son los derechos y obligaciones que la universidad les otorga.



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 72 docentes.

El 71% de los encuestados respondieron que si conocen uno o más casos en donde se haya aplicado el régimen sancionatorio a un docente, asimismo, este sector expresó que las faltas más comunes cometidas en dichos caso son el acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria con un 41%, regulado en el artículo 11 literal “p” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador; en segundo lugar, con un 25%, la inasistencia o incumplimiento de la jornada laboral regulados en los artículos 11 literal “r”, 12 literal “k” y 13 literales “a” y “b” del mismo reglamento; de igual forma manifestó un 33% de estos, que no sabía hasta qué fase llegaron los mencionados casos, el 29% dijo que concluyeron con una resolución absolviendo o condenado al infractor y un 20% que se había llegado hasta la celebración de la audiencia única.

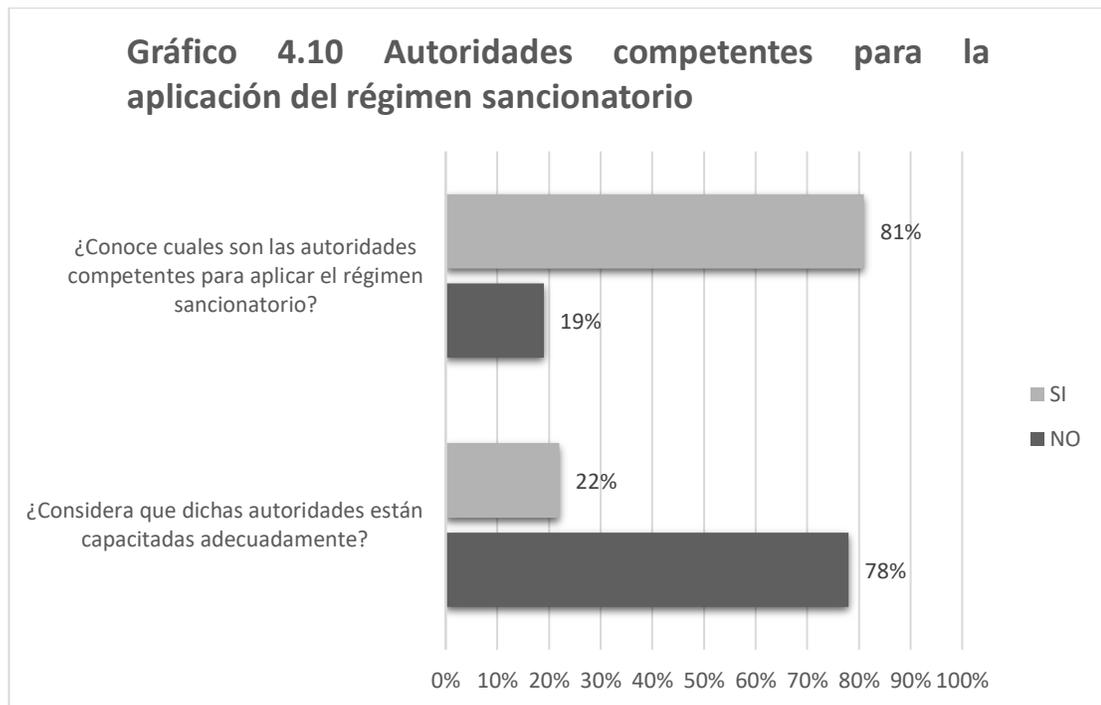
Por otro lado, cuando se les preguntó si consideran que la legislación universitaria es aplicada de forma eficaz a los docentes que cometen una falta, el 85% de estos respondieron que no, dejando en claro que existen falencias en cuanto a los procedimientos para la aplicación de la normativa universitaria.



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 72 docentes.

El 76% de los encuestados dijo que si conocía cuáles son la infracciones por las cuales se puede aplicar el régimen sancionatorio a un docente infractor, dentro de éste mismo grupo se estableció que dentro de las faltas más comunes se encontraban, en primer lugar con un 33% la inasistencia o incumplimiento de la jornada laboral regulados en los artículos 11 literal “r”, 12 literal “k” y 13 literales “a” y “b” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador; en segundo lugar con un 20% el acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria, regulado en el artículo 11 literal “p” del mismo reglamento; y en tercer lugar con un 18% el atentar contra la integridad

física o moral de los miembros de la comunidad universitaria, regulado en el artículo 11 literal “t” del mismo reglamento.



Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 72 docentes.

En lo referente a quienes son las autoridades competentes para aplicar el régimen sancionatorio a los docentes que cometan una falta, el 81% manifestó conocer quiénes son dichas autoridades, pero por otra parte, el 78% de éste mismo grupo considera que dichas autoridades no están capacitadas para ejercer un juicio imparcial y apegado a la legislación universitaria.

Al preguntarle al sector docente encuestado sobre que infracción o infracciones consideran que no se encuentran contempladas dentro del marco normativo universitario, un 42% de estos no dio una respuesta sobre dicha cuestión, mientras que un 32% considera que la legislación universitaria es completa en los respectivo al régimen sancionatorio para los docentes que cometen una falta.

En cuanto a qué sugerencia realizarían para que se aplique de forma más eficaz el régimen sancionatorio a los docentes, un 24% dijo que la universidad debe enfocarse más en brindar capacitaciones al personal docente sobre las faltas y sanciones reguladas en el marco normativo de la institución; otro 24% sugirió que debe delegarse la potestad sancionadora a otros organismos y autoridades que estén más capacitados y no tengan vínculos con la comunidad universitaria y un 18% manifestó que las labores de investigación deben ser más serias y minuciosas, puesto que estas en la mayoría de casos son escuetas y llegan a ser determinantes en la afectación de una de las partes.

4.2.1 Tabulación de Resultados de la Encuesta Realizada al Sector Docente de la Universidad de El Salvador

Tabla 4.2 Resultados sector docente

Pregunta	Opciones	Respuestas		Total
		F A	F P	
1	SI	59	82%	72
	NO	13	18%	
2	SI	10	14%	72
	NO	62	86%	
3	SI	9	12%	72
	NO	63	88%	
4	SI	51	71%	72
	NO	21	29%	

5	Acoso	21	41%	51
	Alcohol o sustancias	9	18%	
	Inasistencia incumplimiento	13	25%	
	Integridad física o moral	8	16%	
	N/R	0	0%	
	Otro	0	0%	
6	Dar aviso	4	8%	51
	Informativo administrativo	5	10%	
	Audiencia única	10	20%	
	Resolución	15	29%	
	No sabe	17	33%	
7	SI	11	15%	72
	NO	61	85%	
8	SI	55	76%	72
	NO	17	24%	
9	Acoso	11	20%	55
	Inasistencia incumplimiento	18	33%	
	Integridad física o moral	10	18%	
	Atentar contra imagen	9	16%	

	Otro	7	13%	
10	Está completo	23	32%	72
	Discriminación	9	12%	
	Otro	10	14%	
	No responde	30	42%	
11	SI	58	81%	72
	NO	14	19%	
12	SI	13	22%	58
	NO	45	78%	
13	Cambiar organismos	17	24%	72
	Procedimientos más públicos	11	15%	
	Más capacitaciones	17	24%	
	Aplicación más rigurosa	6	8%	
	Más investigación	13	18%	
	Otras	8	11%	

Elaboración propia con información obtenida de entrevista dirigida a una muestra de 72 docentes.

4.3 Instructivos Administrativos Disciplinarios Aperturados en la Universidad de El Salvador del Año 2015 al 2017

Teniendo en cuenta la información brindada por la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Universidad de El Salvador se presentan los datos estadísticos de los expedientes disciplinarios aperturados en el periodo

comprendido de enero del 2015 a diciembre del 2017. Se pudo determinar que en las facultades de Ciencias Económicas, Odontología, Ciencias Agronómicas, Ciencias Naturales y Matemáticas, Multidisciplinaria de Occidente y Multidisciplinaria Paracentral, no se ha realizado ningún procedimiento de apertura de expediente disciplinario durante el periodo ya mencionado.

Tabla 4.3 Expedientes aperturados Facultad de Ciencias y Humanidades

Facultad de Ciencias y Humanidades	
Año 2015	
Posible infracción cometida	Cantidad de docentes a quienes se les realizó apertura de expediente disciplinario
No se encontraron registros de apertura de expedientes disciplinarios a docentes	0
Año 2016	
Inasistencia a la jornada laboral, sin permiso o causa justificada (art. 11 literal r del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	1
Posible comisión de acoso sexual	1

Año 2017	
Posible comisión de acoso sexual	1
Investigación por pérdida de proyector y sus respectivos accesorios	1

Elaboración propia con información obtenida de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Universidad de El Salvador

Tabla 4.4 Expedientes aperturados Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales	
Año 2015	
Posible infracción cometida	Cantidad de docentes a quienes se les realizó apertura de expediente disciplinario
Inasistencia a la jornada laboral, sin permiso o causa justificada (art. 11 literal r del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	1
Año 2016	
Inasistencia a la jornada laboral, sin permiso o causa justificada (art. 11 literal "r" del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	1

Actuar con negligencia o descuido en el cumplimiento de labores (art. 12 literal "i" del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	4
Año 2017	
Posible comisión de actuar con negligencia o descuido en el cumplimiento de labores (art. 12 literal "i" del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	1

Elaboración propia con información obtenida de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Universidad de El Salvador

Tabla 4.5 Expedientes aperturados Facultad de Medicina

Facultad de Medicina	
Año 2015	
Posible infracción cometida	Cantidad de docentes a quienes se les realizó apertura de expediente disciplinario
No se encontraron registros de apertura de expedientes disciplinarios a docentes	0

Año 2016	
Atentar contra la imagen o buena fama de cualquier miembro de la comunidad universitaria, causándole daño moral (art. 11 literal “t” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	1
Año 2017	
No se hace mención a la infracción cometida	1
No se hace mención a las infracciones cometidas	2

Elaboración propia con información obtenida de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Universidad de El Salvador

Tabla 4.6 Expedientes abiertos Facultad de Ingeniería y Arquitectura

Facultad de Ingeniería y Arquitectura	
Año 2015	
Posible infracción cometida	Cantidad de docentes a quienes se les realizó apertura de expediente disciplinario

<p>Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria (artículo 12 literal “h” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador).</p> <p>Actuar con negligencia o descuido en el cumplimiento de labores (art. 12 literal “i” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador).</p> <p>Incumplir la jornada laboral en las horas correspondientes, sin permiso o causa justificada (art. 13 literal “a” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p>	<p>1</p>
<p>Año 2016</p>	
<p>Arrogarse facultades que correspondan exclusivamente a los funcionarios u órganos de gobierno legalmente constituidos (art. 11 literal “f” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador).</p> <p>Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria (art. 12</p>	<p>1</p>

<p>literal “h” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p>	
<p>Año 2017</p>	
<p>Ejecutar actos de obra o palabra u otros medios de expresión, que denigren o menosprecien a la universidad o a sus Órganos de Gobierno (art. 12 literal “g” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p> <p>Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria (art. 12 literal “h” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p>	<p>1</p>
<p>Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria (art. 12 literal “h” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p> <p>Actuar con negligencia o descuido en el cumplimiento de labores (art. 12 literal “i” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p>	<p>1</p>

<p>Desobedecer o negarse al cumplimiento de las órdenes o resoluciones de la Rectoría, de las Juntas Directivas o del Decanato (art. 11 literal “i” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p> <p>Realizar fraude, aun cuando el o los infractores no se beneficiaren directamente (art. 11 literal “m” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p> <p>Desobedecer injustificadamente disposiciones emanadas de superiores jerárquicos en el desempeño de sus funciones (art. 12 literal “a” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p> <p>Actuar con negligencia o descuido en el cumplimiento de labores (art. 12 literal “i” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)</p>	<p style="text-align: center;">4</p>
---	--------------------------------------

Tabla 4.7 Expedientes aperturados Facultad de Química y Farmacia

Facultad de Química y Farmacia	
Año 2015	
Posible infracción cometida	Cantidad de docentes a quienes se les realizó apertura de expediente disciplinario
No se encontraron registros de apertura de expedientes disciplinarios a docentes	0
Año 2016	
Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria (art. 12 literal “h” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador)	1
Año 2017	
No se encontraron registros de apertura de expedientes disciplinarios a docentes	0

Elaboración propia con información obtenida de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Universidad de El Salvador

4.4. Entrevistas Semiestructuradas

4.4.1. Entrevista Semiestructurada dirigida a la Defensora de los derechos universitarios de la Universidad de El Salvador

Objetivo: Recopilar y registrar la información referente a la eficacia de los procedimientos sancionatorios en la Universidad de El Salvador

Entrevistada: MSc. Claudia María Melgar de Zambrana

Fecha: 03/09/2018

Hora: 2:30 pm. a 3:43 pm.

1. ¿En qué momento dentro del procedimiento sancionatorio tiene participación la Defensoría de los Derechos Universitarios?

Las facultades se encuentran obligadas a notificarnos a nosotros sobre la apertura de todos los expedientes disciplinarios ya sean estudiantes, docentes o trabajadores, lo anterior encuentra su razón en el reglamento disciplinario de la universidad el cual establece que la junta directiva debe notificar al defensor sobre el acuerdo de apertura de expedientes, a partir de ahí comienza la observancia del debido proceso por parte de la defensoría de los derechos universitarios, así mismo se reciben notificaciones de cuando las partes son llamadas a declarar para que alguien de la defensoría esté presente en dicha diligencia, es decir que estamos presentes en toda la etapa de instrucción realizada por parte de la fiscalía general de la universidad.

Posteriormente el fiscal emite un dictamen que es enviado a la respectiva junta directiva y una copia de este también es recibido en la defensoría, dentro del

cual se programa fecha para la celebración de la audiencia única donde también es obligatoria la presencia del defensor de los derechos universitarios, la observancia dentro de esta audiencia consiste básicamente en verificar que cada una de las partes cuente con la debida representación técnica, que no sean obligados a decir cosas o guardar silencio en un momento determinado.

2. Anteriormente la Defensoría de los Derechos Universitarios se encargaba de asignar la defensa técnica a los presuntos infractores ¿actualmente que órgano universitario es el encargado de esta función?

Un problema frecuente que se ha tenido es el asignarle la representación técnica al presunto infractor, debido a que el reglamento establece que se le debe nombrar un defensor a través del socorro jurídico, siendo que estos siempre se niegan a brindar dicha asistencia muchas de las audiencias son suspendidas a petición de la defensoría en razón de que la mayoría de las personas manifiestan carecer de alguien que ejerza dicha defensa; por ende se está cometiendo realmente un error muy delicado por parte de la facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales donde está adscrito el socorro jurídico, quienes han alegado ante la Asamblea General Universitaria no poder realizar dicha función debido a la carencia de personal y presupuesto.

Lo cual en lo personal objeto porque la Defensoría Universitaria se encargaba anteriormente de dicha función por medio de un programa que incluía a estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas que se encontraban realizando su servicio social, a los cuales se capacitaba previamente en el área del reglamento disciplinario de la universidad y se les asignaban casos por el periodo de un semestre, dicha labor era ejercida de forma eficaz; se ha

solicitado volver a poner en curso este programa pero el problema es que actualmente los estudiantes de derecho pueden realizar su servicio social con el 60% de la asignaturas aprobadas, lo cual dificulta dicha labor por la falta de experiencia académica de los mismos.

3. ¿La Defensoría de los Derechos Universitarios tiene una doble función que puede ejercer paralelamente, de observancia e investigación?

Efectivamente la defensoría en realidad cumple una doble función, en primer lugar ya se mencionó esa labor de observancia en los procedimientos disciplinarios y en segundo lugar una labor de intervención directa por parte de la defensoría donde esta puede recibir denuncias por parte de las víctimas, ambas funciones pueden llevarse paralelamente sin importar que se trate de la misma causal o los mismos sujetos; en el caso donde se realiza una intervención directa el defensor tiene facultades investigativas para recabar pruebas de conformidad al artículo 12 del reglamento especial de intervención de la defensoría.

Al recibir una denuncia se tiene un plazo de cuarenta y ocho horas para notificar al presunto infractor, al tratarse de una persona natural o funcionario tiene setenta y dos horas para responder, en caso de tratarse de un organismo colegiado este tiene quince días para pronunciarse al respecto, acto seguido se convoca a una audiencia conciliatoria donde se busca llegar a un acuerdo entre las partes, en caso de no llegar a un acuerdo se pasa a la etapa de investigación la cual puede tener un plazo de 30 días a 6 meses máximo si hubiere necesidad por la complejidad del caso, asimismo se tiene la facultad para citar testigos, realizar inspecciones y solicitar documentos.

De hecho actualmente estamos usando la modalidad de declaraciones juradas de los testigos puesto que se presentaba el obstáculo que el reglamento establece que la otra parte tiene derecho a estar presente en toda la actividad probatoria, eso significaba que cuando se tomaba la declaración de un testigo por ejemplo de acoso sexual el presunto infractor tenía que estar presente al momento en que la víctima rendía su declaración, lo cual claramente ocasionaba mucho temor y de cierta forma disuadía a la víctima.

Una vez concluida la etapa investigativa se emite una resolución final la cual debe ser de obligatorio cumplimiento, aunque se toma como una recomendación el reglamento establece que esta es de obligatorio cumplimiento, una vez se notifica a las partes de dicha resolución tienen un plazo de 30 días para dar cumplimiento a las recomendaciones, además dentro de esta resolución se puede solicitar la apertura de un informativo administrativo, llegando hasta ahí las atribuciones de la defensoría y teniendo en cuenta que esta no tiene la facultad de poder sancionar.

4. ¿Considera perjudicial que la potestad sancionatoria recaiga en un organismo colegiado y que se deben realizar reformas al Reglamento Disciplinario y a la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador para que la potestad sancionatoria recaiga en un tribunal especializado?

Si, totalmente perjudicial puesto que siempre he considerado que se deberían hacer reformas a todo el tema disciplinario en la universidad y crear un tribunal especial para los procedimientos disciplinarios, que este compuesto por abogados capacitados en la materia y así evitar estar explicando a la mayoría de facultades cuales son las garantías mínimas de obligatorio cumplimiento porque en muchas de estas no tienen los conocimientos necesarios en la

materia para respetar plazos, resolver con suficientes fundamentos y apegados a la norma. Si bien es cierto que la ley orgánica de la universidad buscó dar esa democracia dotando de autonomía a las facultades en lo disciplinario, se vuelve un obstáculo al momento de llevarlo a la realidad.

Por ejemplo una situación bastante compleja la encontramos en que el reglamento disciplinario expresa que una vez se ha impuesto una sanción la persona puede apelar a dicha resolución, dicha impugnación se tratara en el Consejo Superior Universitario donde se encuentran los decanos y representaciones de las mismas facultades.

Pero el decano que anteriormente resolvió en la audiencia única en su facultad ahora también va a conocer en la alzada, entonces está conociendo dos veces dicho caso, por lo que yo siempre les hago el llamado que con base a la ley de ética existe un prohibición para que emitan dos veces su voto, de hecho ya ha habido sanciones por parte del tribunal de ética por dichas situaciones.

5. ¿Tiene conocimiento si dentro del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador se contemplan algún tipo de medidas cautelares tendientes a proteger los derechos y la integridad de la víctima?

No contamos con un instrumento legal determinado que se enfoque en establecer medidas cautelares como tal, sin embargo creo que yo he sido la única defensora que ha tomado ese tema de las medidas de protección contempladas en el reglamento, por ejemplo si hay una denuncia contra un docente que en ese momento le está impartiendo clases a la víctima claramente no lo evaluará objetivamente, pudiendo solicitar a la junta directiva que se le cambie de grupo a la víctima.

4.4.2. Entrevista Semiestructurada dirigida al Secretario de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador

Objetivo: Recopilar y registrar la información referente a la eficacia de los procedimientos sancionatorios en la Universidad de El Salvador

Entrevistada: Licenciado Juan José Castro Galdámez

Fecha: 06/09/2018

Hora: 4:10 pm. a 5:16 pm.

1. ¿En qué momento dentro del procedimiento sancionatorio tiene participación el Socorro Jurídico?

La universidad cuenta con un reglamento disciplinario dentro del cual se establece una diversa gama de infracciones a la normativa universitaria, estas se clasifican a su vez en infracciones graves, menos graves y leves; encontrando su procedimiento en el artículo 27 para las infracciones graves y menos graves, y el artículo 29 para las infracciones leves. Ahora bien este procedimiento básicamente consiste en que una persona presenta una denuncia ante la instancia pertinente, pero se requiere el cumplimiento de dos requisitos y aunque estos no estén contemplados dentro de nuestra normativa, primero debe tratarse de una violación a la legislación universitaria y segundo que se trate de miembros de la comunidad universitaria, de lo contrario entenderíamos que no se tiene competencia.

Una vez se tiene la denuncia lo que procede de conformidad al reglamento es decidir si se apertura o no el informativo administrativo disciplinario, aunque si

integráramos la Constitución se debería mandar a oír al denunciado y después resolver si se apertura o no el informativo, claramente para garantizar los derechos de audiencia y defensa del presunto infractor, esto a veces se hace y otras ocasiones la infracción es tan evidente que no se hace, pero debería ser así siempre.

Al aperturarse el informativo disciplinario se le tiene que notificar al denunciante, al presunto infractor, a la fiscalía general de la universidad y a la defensoría de los derechos universitarios, pero resulta que en otras facultades han entendido que también se le tiene que notificar al socorro jurídico para que este le brinde asistencia al presunto infractor, cuando en realidad el socorro jurídico no existe como tal, este se llama realmente oficina de asistencia jurídica a la comunidad, entonces este es un órgano de proyección social que funciona hacia el exterior no al interior y quien debería asumir ese rol es la defensoría de los derechos universitarios pero no lo hace.

El Socorro jurídico atiende a petición de parte, quien desee que se le brinde asistencia legal tiene que acercarse al socorro jurídico, pero hay requisitos para que se preste esta asistencia como que la persona tiene que ser de escasos recursos, planteando un ejemplo, yo como profesor universitario tengo un salario de dos mil cien dólares, ¿sería lógico que yo no tenga para pagar un abogado? Claro que no; en cambio un estudiante al que se le apertura un expediente, que viene con un dólar a estudiar y con eso tiene que sobrevivir todo el día si necesita esa asistencia o un trabajador que devengue quinientos dólares. Por ende el socorro jurídico tiende a ser selectivo ya que tiene en cuenta la capacidad económica del interesado y a este se le realiza un estudio socioeconómico; pero la mayoría de facultades no lo comprenden y entienden que el socorro jurídico tiene que aceptar y representar al presunto

infractor de forma obligatoria, pero no tiene la capacidad ni el personal para llevarlo a cabo, además se estaría dejando de lado la labor social que se debe realizar.

2. ¿En base a qué fundamentos el Socorro Jurídico no brinda la defensa técnica a los presuntos infractores dentro del procedimiento sancionatorio?

En la práctica el socorro jurídico le brindara una defensa técnica solo si usted llega y la solicita a la oficina, haciendo un símil, la Procuraduría General de la República no acepta defender a ausentes y personas que no dan su aval con este argumento podemos decir que el socorro jurídico no puede aceptar ejercer la defensa técnica de alguien que no conoce, ni conoce los hechos o elementos de prueba. Lo que requieren es un abogado para legitimar un procedimiento viciado y el socorro jurídico no se presta a eso, puesto que siempre van a trabajar si usted llega y solicita dicha defensa.

3. ¿Considera que la Fiscalía General de la Universidad de El Salvador está lo suficientemente capacitada para instruir los informativos disciplinarios de una forma eficaz?

La fiscalía general de la universidad tiene un plazo de 60 días para instruir el informativo, el cual jamás han respetado, existen procesos de un año, año y medio, dos años y concluyen con un dictamen legal. Además la fiscalía todavía tiene un sistema muy inquisitorio, por ejemplo a la hora de tomar el testimonio de la víctima esto es realizado por un colaborador fiscal que cada facultad tiene asignado, es decir ¿en qué momento el fiscal general de la universidad o alguno de sus auxiliares tiene intermediación con la prueba?, entonces en ese sentido podemos afirmar que existe una vulneración a los principios de

inmediación y concentración. En definitiva el reglamento disciplinario se encuentra desfasado, debería crearse un tribunal disciplinario al interior de la universidad y que la fiscalía jugará su papel de acusar, y la defensoría el de defender.

4. ¿Creé que el dictamen legal emitido por la Fiscalía General de la Universidad de El Salvador es vinculante para el organismo que emitirá la resolución?

Si, dicho dictamen debería ser vinculante, aunque algunos han entendido que no tendría que serlo porque hay ocasiones en que la fiscalía no realiza su labor como uno espera; por ejemplo hubo un caso donde se le envió un acuerdo de junta directiva al fiscal donde se le tenía que notificar a un docente que se le había abierto expediente disciplinario, pasaron casi ocho meses y nunca se le notificó por lo que el procedimiento está prácticamente prescrito debido a la negligencia de fiscalía, entonces es una cuestión bastante compleja donde cada órgano debería realizar de manera efectiva sus funciones para que se pueda tener más eficacia, a esto hay que agregarle que tenemos un reglamento que no está acorde a la realidad ya que hay infracciones que no se contemplan y deberían ser sancionadas.

5. ¿Considera que se deben realizar reformas al Reglamento Disciplinario y a la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador para que la potestad sancionatoria recaiga en un tribunal especializado?

Definitivamente de eso estoy convencido, de hecho cuando yo me postule para el cargo fiscal general de universidad en el 2011 dentro de mis propuestas estaba precisamente el proponer a la Asamblea General Universitaria la creación de un nuevo reglamento disciplinario con un tribunal disciplinario, el

cual tendría que estar integrado por al menos tres abogados a quienes se les capacitaría periódicamente, se vuelve un poco complicado por el tema presupuestario pero implica que eso le quitaría bastante carga a los órganos de gobierno y a la fiscalía general de la universidad.

6. ¿Tiene conocimiento si dentro del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador se contemplan algún tipo de medidas cautelares tendientes a proteger los derechos y la integridad de la víctima?

No están contempladas pero se podrían tomar como parte del derecho al debido proceso, es decir, se pueden tomar medidas de carácter temporal para prevenir los efectos de una posible decisión final, dentro de mi conocimiento esto nunca se ha aplicado contra algún docente, pero si se han tomado en contra de un estudiante a quien se le denunció por acoso sexual y se le ordenó que no podía inscribirse en los mismos grupos de clase de la víctima, de tal suerte que si lo intentaba el administrador académico podía cambiarle dicho grupo de clase, además se le prohibió acercarse, actos de hostigamiento, amenazas, intimidación e incluso se le dio orden a los docentes que no lo podían nombrar representante de grupo porque podía aprovechar dicha condición a su favor.

4.4.3 Entrevista Semiestructurada dirigida al Asesor Administrativo de Rectoría y Vicerrectoría de la Universidad de El Salvador.

Objetivo: Recopilar y registrar la información referente a la eficacia de los procedimientos sancionatorios en la Universidad de El Salvador.

Entrevistado: Licenciado Nelson Boanerges López Carrillo.

Fecha: 22/08/2018

Hora: A partir de las 2:30 pm hasta las 3:45 pm.

1. ¿Creé que el dictamen legal emitido por la Fiscalía General de la Universidad de El Salvador es vinculante para el Organismo que emitirá la resolución?

Si, dicho dictamen debería ser vinculante, el problema es que en la Universidad de El Salvador los Organismos son Colegiados, se necesitan cinco votos para poder tomar una decisión de sanción debido a que son siete personas que conforman dicho Organismo, y se necesita la mitad más uno para toma de resoluciones. Ha habido casos en lo que el Requerimiento del Fiscal dice que determinada persona es responsable y la Junta Directiva toma la decisión de no sancionar. En otros casos, el fiscal ha determinado que no existe responsabilidad, pero la Junta Directiva en el uso de sus funciones, en la valoración de la prueba y como los argumentos que la misma, hace en su deliberación, la decisión de sancionar. Mientras se da todo este proceso no se puede despedir al presunto infractor ya que se está siguiendo el debido proceso, y es un poco complicado para la Universidad, ya que su competencia no es jurisdiccional, sino académica.

2. ¿Considera usted contraproducente de que no se le tanta relevancia en ciertos casos al Dictamen o resolución que emite el Fiscal?

El problema de los organismos colegiados es que hay influencias externas, ya que puede ser el caso que el presunto infractor sea muy amigo del Miembro de Junta Directiva, o que la víctima sea muy amigo del miembro de Junta

Directiva y aunque el Fiscal no haya determinado responsabilidad se le sanciona, por el vínculo de amistad existente, es una cuestión bien subjetiva, ya que determinados miembros de las Juntas Directivas no tienen conocimientos jurídicos, es por este motivo es que se ha designado un asesor de la Fiscalía en cada Facultad, en el entendido que el asesor es el que lleva el control de la parte jurídica al interior de la Facultad, así como también un colaborador jurídico de la Defensoría de los Derechos Universitarios, para verificar que se respete el debido proceso, evitando caer en ilegalidades.

Se dio un caso donde Junta Directiva decidió destituir a ciertos miembros de un Sindicato y se elaboró el acuerdo con sanción de destitución, sin aperturarles expediente disciplinario; se trató de convencer a las autoridades de no continuar con el proceso ya que era un acto ilegal, debido a que no podrían acudir a instancia superior sin ningún respaldo como era el expediente disciplinario. En este caso, los sindicalistas pasaron cuatro años destituidos, tiempo que tardó la Sala de lo Contencioso Administrativo en resolver, y en dicha resolución, ordenaba el reinstalo de dichas personas, y que se les pagaran los salarios caídos a partir del día de su destitución, así como los daños y perjuicios ocasionados. Estas valoraciones, Junta Directiva no las hace y muchas veces a los asesores jurídicos asignados por parte de Fiscalía como de la Defensoría, no son tomados en cuenta y los casos nos prosperan.

3. ¿Considera usted de que el Organismo que emite el fallo no tiene un contacto directo con la prueba? ¿Perjudica a la hora que ese fallo esté apegado a Derecho?

En algunos casos en que los Organismos han investigado y el Fiscal determina responsabilidad al sujeto, se apegan a esa resolución porque es el fiscal el que ha tenido contacto con la prueba, pero ese es el caso de aquellos Organismos

conscientes que le dan valor a la investigación, pero cuando nos encontramos con un Organismos que quieren proteger al victimario, por más recomendaciones que dé el fiscal, no recae sobre él ninguna responsabilidad.

4. ¿Qué opinión le merece a usted el hecho de que las autoridades que emiten el fallo no están capacitadas legalmente para emitir ese fallo?

Se ha hecho por costumbre y por sanidad que haya un delegado de la Fiscalía General de la Universidad de El Salvador y de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad de El Salvador en las diferentes facultades, para mayor ilustración, para respetar el debido proceso, pero al final son opiniones que si quieren los Organismos lo toman en cuenta o no. Había un Miembro de Junta Directiva de una Facultad que la hora que iban a tomar la decisión, sacaban a la víctima, al victimario, al defensor, al fiscal para tomar la decisión, teniendo una valoración muy subjetiva, no hay un control, es como si se vaya al jurado, por íntima y libre convicción.

5. ¿Qué opinión tiene usted al respecto que los organismos que emiten el fallo son colegiados y que la potestad sancionadora no recae sobre una persona? ¿Creé usted que si recayera toda esta potestad en una persona que este capacitada sería más pertinente todo el procedimiento?

El punto se centra en que, son Organismos colegiados por lo menos si el voto va a ser favorable o desfavorable lo tienen que fundamentar, por lo menos decir por qué no están de acuerdo en votar en determinada situación o de determinada forma, si consideran que no está suficientemente probado la comisión de la infracción, o al contrario si consideran que está lo suficientemente probado la comisión de la infracción, etc. Son valoraciones subjetivas, en cambio en el caso del Juez, es una persona que conoce de la

ley, conoce las pruebas y si no está convencido hacer una inspección, cita nuevamente a testigos, a modo de oírlos para determinar si no han caído en contradicción o están mintiendo a modo de tener un fallo apegado a la verdad, pero porque él sabe que la prueba es muy importante para tomar la decisión en el caso de los Organismos Colegiados que nada que ver con los abogados, ahí es más lo subjetivo, han habido casos bien complicados, es más, viene la junta directiva e impone la sanción pero como a la persona le queda el derecho a recurrir, presenta el respectivo recurso de revisión, luego revocatoria, y por ultimo apelación al Consejo Superior Universitario, ahí se necesitan veinticinco votos para ratificar lo actuado por la Junta Directiva, si no se consiguen los votos, no hay resolución para la ratificación de la sanción, entonces, al final, el presunto infractor queda en el limbo jurídico, sin saber si será sancionado o no será sancionado, no existe seguridad jurídica porque los Organismos Colegiados tampoco tienen conocimientos jurídicos.

CONCLUSIONES

En un Estado de Derecho la Administración actúa conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa “sometimiento estricto a la ley”, el principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la Administración pública, no como un mero límite de actuación administrativa, sino como el legitimador de todo su accionar, en virtud de lo anterior se afirma que las facultades con que se encuentran revestidos los funcionarios y órganos de la administración universitaria, para la consecución de sus fines, están expresamente consignados en la normativa jurídica reguladora de la actividad pública que están llamados a desarrollar, en consecuencia los titulares tienen la obligación de supeditar las facultades encomendadas conforme los lineamientos establecidos en la ley, contrario sensu, conllevaría transgresiones a la ley y por supuesto violación al principio de legalidad.

En definitiva, existe temor por parte del sector estudiantil de que se tomen represalias de los presuntos docentes infractores, siendo este uno de los mayores motivos por el cual dicho sector desiste o se abstenga de interponer una denuncia en contra del docente, ya que no confían que las autoridades competentes respalden sus derechos transgredidos.

Las capacitaciones referentes al marco normativo interno de la Universidad de El Salvador que deben brindarse a las autoridades que tienen la potestad de sancionar o al sector docente que debe ser persuadido, son pocas o nulas; generando en consecuencia falencias en los conocimientos técnico jurídicos de quienes dan trámite al procedimiento sancionador.

La intervención de la Fiscalía de la Universidad de El Salvador como ente encargado de velar por el legal cumplimiento de los principios legales dentro del procedimiento sancionador, se ve minimizada por diversos factores, como lo es la falta de asesorías a las diferentes dependencias de la Universidad de El Salvador en materia de análisis e interpretación de las leyes y reglamentos universitarios, que obstaculizan una correcta aplicación de la norma y en su caso la imposición de una sanción.

RECOMENDACIONES

A la Asamblea General Universitaria: en vista que éste es un órgano que posee la potestad normativa dentro de la Universidad de El Salvador, se promueva un proyecto de ley con un nuevo régimen disciplinario o que se eleve al carácter de ley formal el régimen existente; para cuyo efecto se tendría que presentar un proyecto al Ministerio de Educación y que sea este quien lo incorpore a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

A la Asamblea General Universitaria: gestionar ante la Asamblea Legislativa la reformación de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, su respectivo reglamento y el Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, con el objetivo de crear un Tribunal Administrativo Disciplinario que ejercerá sus atribuciones y deberes con independencia a los demás órganos y funcionarios de la universidad, desapareciendo la competencia descentralizada que existen en las facultades y organismos de gobierno.

Este deberá conformarse por tres profesionales del derecho, quienes tendrán que cumplir los siguientes requisitos: ser salvadoreño, mayor de treinta años; estar autorizado para el ejercicio de la abogacía y haberlo estado durante los cinco años anteriores a su elección; ser graduado de la Universidad de El Salvador o haber sido incorporado por ella; ser de reconocida capacidad profesional y honorabilidad; y no haber ejercido cargos administrativos de dirección o de confianza dentro de la universidad, en los cuatro años anteriores a su elección.

La creación de dicho Tribunal tendría como finalidad garantizar el respeto al debido proceso, asimismo se busca que el ente sancionador sea concedor

del derecho; al mismo tiempo se pretende que exista una verdadera contradicción dentro de la fase de instrucción del informativo disciplinario, mediante el ejercicio de actividades de la Fiscalía General de la Universidad de El Salvador, como ente acusador y la Defensoría de los Derechos Universitarios, ejerciendo el derecho de defensa de los miembros de la comunidad universitaria, por lo que será imprescindible dotar de los recursos necesarios a los órganos antes mencionados.

Impartir asesorías a las diferentes dependencias de la Universidad de El Salvador en materia de análisis e interpretación de las leyes y reglamentos universitarios, para que de esta manera haya una mejor aplicación de las mismas, evitando que el proceso sancionador se vea mermado en irregularidades.

Que las autoridades competentes para sancionar, no ignoren ni hagan caso omiso a las resoluciones o recomendaciones emitidas por la Defensoría de los derechos de los miembros de la Universidad. Por lo que el Defensor de los Derechos de los miembros de la Universidad como una atribución de su cargo, proponga una reforma al reglamento disciplinario, en el cual se plantee mayor protagonismo en su actuación e intervención a fin de lograr una resolución apegada a derecho ya sea sancionando o exonerando de responsabilidad al presunto infractor.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Ayala Muñoz, José María y otros. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativos. Cuarta Edición. Thomson Arandi. 2008.

Bacigalupo, Enrique. Manual de Derecho penal parte general. Colombia: Temis S.A, 1996.

García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Civitas, 1997.

De Gonzales Mariscal, Olga Islas y Carbonell, Miguel. El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho. México: UNAM, 2007.

De la Cuétara, Juan Miguel. Las Potestades Administrativas. Madrid: Tecnos, S.A, 1986.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Espinosa, Manuel Lucero. Compendio de derecho administrativo. Miguel Ángel Porrua. 1997.

Dromi, Roberto. El acto administrativo. Tercera Edición. Buenos Aires: Ediciones Ciudad de Argentina. 1997.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. 10ª edición. vol. II. Madrid, España: Civitas, 2006.

Fiorini, Bartolomé A. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Argentina: Abeledo-Perrot, 1995.

Fontan Balestra, Carlos. Derecho penal, introducción y parte general. Actualizado por Guillermo Ledesma. Argentina: Abeledo-Perrot.1998.

Fromm, Erich. Sobre la desobediencia y otros ensayos. Primera Edición Argentina: Paidos.1984.

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

García Valdes, Carlos. *Teoría de la pena*. Madrid: Tecnos, 1985.

Lorenzo, Susana. Sanciones Administrativas. Faira. 1991.

Nieto García, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Segunda Edición. Madrid: Tecnos, 1994.

Ojeda Velásquez, Jorge. Derecho punitivo: teoría sobre las consecuencias jurídicas del delito. Primera Edición. Trillas, 1993.

Osorio, César Augusto y Nieto. Síntesis del Derecho Penal. Tercera Edición. México: Trillas, 1990.

Parejo Alfonso, Luciano. Manual de Derecho Administrativo. Barcelona: Ariel, 1994.

Peman Gavin, Ignacio. El sistema sancionador español, hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas. Barcelona: Cedes editorial S. L, 2000.

Pessina, Enrique. Doctrina del delito y la pena. Bogotá, Colombia: Leyer, 2005.

Rebollo Puig, Manuel et al. Derecho administrativo sancionador. España: Lex nova, 2010.

Saldaña Magalles, Alejandro A. Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales. Segunda edición. México: Ediciones fiscales ISEF. 2005.

Trejo, Miguel Alberto; Serrano, Armando Antonio. Manual de Derecho Penal parte general. San Salvador: Centro de Investigación y Capacitación. 1992.

Ayala, José María. Manual de Justicia Administrativa. Primera edición. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, San Salvador. 2003.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador: “Noción Básica del Derecho Administrativo”. Editorial Aequus, San Salvador. 2015.

TESIS

Brizuela, Edwin Alexander. La burocracia, gravosidad y discrecionalidad del actual régimen sancionatorio tributario y la posible violación a los derechos de

los comerciantes al área metropolitana de San Salvador regulados en el Art. 12 Cn. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, San Salvador, 2010.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. La potestad administrativa sancionadora ejercida sobre los jueces por el departamento de investigación judicial de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la independencia judicial interna. Tesis para obtener el título de Maestro Judicial. Universidad de El Salvador. 2012.

LEGISLACIÓN

Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, publicado en el Diario Oficial No. 113, Tomo 351 de fecha 18 de junio de 2001.

Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, publicado en el Diario Oficial No. 113, Tomo 351 de fecha 18 de junio de 2001.

Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, publicado en el Diario Oficial No. 96 de fecha 25 de mayo de 1999.

Decreto Legislativo No. 597 del 29 de abril de 1999. publicado en el Diario Oficial No. 96 de fecha 25 de mayo de 1999.

Ley de Servicio Civil, Decreto Ley No. 507 del 24 de Noviembre de 1961, publicado en el D.O. No. 239, Tomo No. 193, publicado el día 27 de diciembre de 1961; reformado por D.L. No.78 del 24 de agosto de 2006, publicado en el D.O. No. 187, Tomo No.373, del 09 de octubre de 2006. Artículo 49.

JURISPRUDENCIA

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia definitiva. Ref. 231-98. San Salvador. 4 de Mayo de 1998.

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 3-92 Ac. 6-92. San Salvador 17 de Diciembre de 1992.

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad. Ref. 8-97 AC. San Salvador 23 de Marzo de 2001.

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad. Ref. 16-2001. San Salvador 11 de Noviembre de 2003.

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 84-200. San Salvador, 20 de Febrero de 2009.

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 330-2000. San Salvador, 23 de Septiembre del 2000.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia Sentencia Definitiva Ref. 04-2005. San Salvador, 1 de Marzo de 2007.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva. Ref. 41-E-99. San Salvador, 8 de Abril de 2003.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva Ref. 64-L-2001. San Salvador. 19 de diciembre de 2004.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva Ref. 130-P-2002. San Salvador, 23 de Mayo de 2005.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva. Ref. 152. P-02. San Salvador, 14 de Julio de 2004.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva Ref. 175-A-2000. San Salvador, 9 de Julio de 2002.

Sentencia del Tribunal Constitucional. 77/1983. España.

REVISTAS

Carrara, Francisco. Programa de Derecho Criminal. Parte general. Volumen I. Editorial Temis. Bogotá.

Lievano Chorro, José Gerardo. Principios del Derecho Administrativo Sancionador. Revista Divulgación Jurídica. número 1. Unidad Técnica Ejecutiva. San Salvador. 1997.

Morón Urbina, Juan Carlos. La revocación de actos administrativos. Interés público y seguridad jurídica. Revista de la Universidad de Derecho.

Ramires Torrado, María Lourdes. Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración. Revista de Derecho. Número 028. Universidad del Norte. Barranquilla. 2007.

Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel; Sotomayor, Lucia Alarcón y Bueno Armijo, Antonio. Panorama del Derecho Administrativo Sancionador

en España. Revista estudio Socio-Jurídicos. vol. 7. N° 001. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia 2005.

Soto Kloss, Eduardo. Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración. Boletín de Investigaciones, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. N° 44-45. 1979/1980.

Suay Rincón, José. Sanciones administrativas. Publicaciones del Real Colegio de España. s/f.

Trayter Jiménez, Joan Manuel. Sanción Penal- Sanción Administrativa: El principio non bis in idem en la jurisprudencia. Poder Judicial. núm. 22. España 1991.

Velasquez Muñoz, Carlos Javier. Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Revista de Derecho. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.

ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica o Neba, Tomo I. Argentina: Driskill S.A., 1979.

ANEXOS

ANEXO 1



Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencias Jurídicas
Departamento de Derecho Público.



Encuesta dirigida al sector estudiantil de la Universidad de El Salvador. “**El Régimen Sancionatorio en la Carrera Docente de la Universidad de El Salvador**”.

Sexo: Masculino___ Femenino___

Edad: _____

1. ¿Conoce usted cuál es la legislación universitaria de la UES?

Si _____

No _____

2. ¿Conoce cuál es el régimen sancionatorio aplicable a los docentes en la Universidad de El Salvador?

Si _____

No _____

3. ¿Conoce cuáles son las autoridades competentes para iniciar un procedimiento sancionatorio en contra de los docentes en la Universidad de El Salvador?

Si _____

No _____

4. ¿Tiene conocimiento acerca de un proceso sancionatorio aplicado a un docente universitario?

Si _____

No _____

5. ¿Por cuál(es) razón(es) se inició dicho proceso sancionatorio? (Responda al menos una opción).

1. Acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria _____

2. Encontrarse bajo los efectos del alcohol o sustancias psicotrópicas _____

3. Inasistencia de jornada laboral sin permiso o causa justificada durante un día completo o más _____

4. Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria _____

5. No sabe/No responde _____

6.

Otro _____

6. ¿Ha sido víctima de alguna infracción cometida en su contra?

Si ____

No ____

7. ¿Ha denunciado dicha infracción cometida en su contra?

Si ____ (pasar a ítem 9)

No ____

8. Si su respuesta anterior fue “No”, ¿Por qué no ha realizado la denuncia? (Marque al menos una opción)

1. Temor a represalias en su contra ____

2. El procedimiento sancionatorio no es eficaz ____

3. Ha sido coaccionado a no denunciar ____

4. Explique otra razón

9. ¿Por cuál(es) razón(es) se inició dicho proceso sancionatorio? (Marque al menos una opción)

1. Acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria ____

2. Encontrarse bajo los efectos del alcohol o sustancias psicotrópicas ____

3. Inasistencia de jornada laboral sin permiso o causa justificada durante un día completo o más _____
 4. Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria _____
 5. No sabe/No responde _____
 6. Otro
-

10. ¿Hasta qué fase llegó dicho procedimiento sancionatorio?

1. Dar aviso de palabra o por escrito a la autoridad competente _____
2. Apertura del informativo administrativo disciplinario _____
3. Audiencia única _____
4. Resolución absolviendo o responsabilizando al presunto infractor, imponiendo la correspondiente sanción _____
5. No sabe/No responde _____

11. ¿Que conductas no están señaladas como sanciones y que usted considera sancionables?

12. ¿Considera que la legislación universitaria realmente se aplica al personal docente?

Si _____

No _____

13. Si su respuesta anterior fue “Si” ¿Por cuál de las siguientes razones?

1. Incompetencia de las autoridades _____
2. Poder e influencia de parte del personal docente _____
3. Desinterés o temor de la víctima para continuar con dicho proceso ____

14. Que sugerencias realizaría para un mejor aplicación del procedimiento sancionatorio en contra de los docentes en la Universidad de El Salvador?

ANEXO 2



Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencias Jurídicas
Departamento de Derecho Público.



Encuesta dirigida a los docentes de la Universidad de El Salvador. “**El Régimen Sancionatorio en la Carrera Docente de la Universidad de El Salvador**”.

Sexo: Masculino _____ Femenino _____

Edad: 25-35 años _____ 36-46 años _____ 47 años en adelante _____

Período laborando: 1-3 años _____ 4-6 años _____ 7-9 años _____ 10 años en adelante _____

Facultad en la cual desempeña la docencia:

1. ¿Conoce usted cuál es el régimen sancionatorio aplicable a los docentes de la Universidad de El Salvador?

Si _____

No _____

2. ¿Se le ha brindado alguna capacitación por parte de la Universidad de El Salvador para tener un mejor conocimiento respecto al régimen sancionatorio aplicable al personal docente?

Si ____

No ____

3. ¿Considera usted que la Universidad de El Salvador presta la debida atención a la prevención y capacitación del personal docente, en el tema del régimen sancionatorio?

Si ____

No ____

4. ¿Tiene conocimiento sobre algún procedimiento sancionatorio aplicado a un docente en la Universidad de El Salvador?

Si ____

No ____

5. Si su respuesta es afirmativa, ¿por cuál de las siguientes razones se inició dicho procedimiento sancionatorio?

a) Acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria

b) Encontrarse bajo los efectos del alcohol o sustancias psicotrópicas

c) Inasistencia de jornada laboral sin permiso o causa justificada durante un día completo o más _____

d) Atentar contra la integridad física o moral de los miembros de la Comunidad Universitaria _____

e) Otro _____

6. ¿Hasta que fase llegó dicho proceso sancionatorio?

- a) Dar aviso de palabra o por escrito a la autoridad competente _____
- b) Apertura del informativo administrativo disciplinario _____
- c) Audiencia única _____
- d) Resolución absolviendo o responsabilizando al presunto infractor, imponiendo una sanción _____
- e) No sabe _____

7. ¿Considera usted que la legislación universitaria es aplicada de forma eficaz, en lo concerniente al régimen sancionatorio para el personal docente?

Si _____

No _____ ¿Porqué? _____

8. ¿Conoce usted las infracciones por las cuales se puede iniciar un procedimiento sancionatorio en contra de un docente en la Universidad de El Salvador?

Si _____

No _____

9. Si su respuesta anterior es afirmativa, ¿cuál infracción considera que es la más común para dar inicio a un eventual procedimiento sancionatorio?

10. ¿Qué infracción o infracciones considera que no están reguladas dentro del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador?

11. Conoce usted cuales son las autoridades competentes para tramitar el procedimiento sancionatorio en contra de los docentes en la Universidad de El Salvador?

Si _____

No _____

12. Si su respuesta anterior es afirmativa, ¿Considera usted que dichas autoridades están capacitadas para ejercer un juicio imparcial y apegado a la legislación universitaria?

Si _____

No _____

13. ¿Qué sugerencia realizaría al actual procedimiento sancionatorio del personal docente en la Universidad de El Salvador?