

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



**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL
MARCO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADOS EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

BRAYAN FRANCISCO MELGAR ORELLANA.

EDWIN RAFAEL RIVAS JAIMES.

HECTOR ANTONIO SANCHEZ SANCHEZ.

DOCENTE ASESOR

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE 2019.

TRIBUNAL CALIFICADOR

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

**MSC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIÉRREZ.
(SECRETARIO)**

**LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA.
(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO.

RECTOR

DR. MANUEL DE JESÚS JOYA ÁBREGO.

VICERRECTOR ACADÉMICO

ING. NELSON BERNABÉ GRANADOS.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LIC. CRISTÓBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ.

SECRETARIO GENERAL

LIC. RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARÍN.

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA.

DECANA

MSC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ.

SECRETARIO

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ.

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LICDA. DIGNA REINA CONTRERAS DE CORNEJO.

DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

LICDA. MARÍA MAGDALENA MORALES.

**COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE
CIENCIAS JURÍDICAS**

AGRADECIMIENTO

A nuestro Padre por medio de su hijo nuestro Señor Jesucristo, porque sin su guía y bendición no podría llegar hasta este momento de mi vida, y así poder crecer en el conocimiento y desarrollo que como personas necesitamos.

A mis padres por ser ellos siempre el apoyo incondicional en el crecimiento en mi vida y por ser los mejores consejeros para poder lograr mis objetivos.

A mis hermanos, abuelos, tíos, primos y demás familiares que han aportado para que pueda seguir con mis estudios.

A mis amigos y sobre todo mis compañeros de tesis, que pese a los obstáculos que hemos tenido en nuestro proceso de aprendizaje siempre han sido un apoyo y ayuda incondicional para que todo objetivo lo logremos confiando en Dios.

A nuestro asesor Licenciado Pedro Rosalio Escobar Castaneda, por guiarnos para que la investigación sea exitosa y por la dedicación de su valioso tiempo.

Edwin Rafael Rivas Jaimes

AGRADECIMIENTOS

A Dios quien ha guiado y bendecido cada uno de mis pasos para llegar a conseguir mi propósito de culminar mi carrera de Licenciado en Ciencias Jurídicas, sin su voluntad y su intercesión no sería posible haber obtenido dicho logro.

A mí querida madre Gladis Sánchez Beltrán, quien me dio la vida y desde pequeño con esfuerzo y esmero me sacó adelante, y además de ser uno de mis principales motores, y mi motivación día con día es quien ha estado pendiente de mí en todo momento, y me ha apoyado en todo lo que de alguna manera yo le he pedido.

A mis abuelos maternos quienes han estado ahí para brindarme sus consejos y apoyarme con la sabiduría que los caracteriza a ambos.

A mi hermana quien de manera desinteresada me brindo su mano en tiempos difíciles, además quien estuvo pendiente de mí.

A mis compañeros de tesis quienes además me acompañaron en el transcurso de la carrera y a pesar de las adversidades logramos culminar nuestra carrera juntos, y trabajar arduamente para presentar nuestro trabajo de grado y así obtener la Licenciatura en Ciencias Jurídicas.

A nuestro asesor de tesis Pedro Rosalio Escobar Castaneda quien además de haberme impartido la materia de Derecho Procesal Administrativo, nos orientó en nuestro trabajo de graduación.

Héctor Antonio Sánchez Sánchez

AGRADECIMIENTOS

A Dios, quien ha sido la base moral durante toda mi vida, quien me ha permitido compartir con mi familia los logros obtenidos siendo todo el resultado de su ayuda, superando todos los obstáculos y dificultades que se han presentado durante el transcurso de mi carrera.

A mí madre Ana Gloria Orellana Carias, quien con su amor, dedicación y paciencia se ha preocupado por mis logros y éxitos; siendo ella la principal promotora de mis sueños y la que me ha acompañado durante esta larga trayectoria.

A mi abuela Dora Lidia Orellana Buendía (Q.E.D.), quien ya no pudo acompañarme en la última instancia de mi carrera, pero quien me apoyó y me brindó todo su amor hasta los últimos días de su vida, siendo la que espiritualmente me da fuerzas e inspiración por seguir adelante y que desde el cielo se sienta orgullosa de los sueños y metas alcanzados.

Al Licenciado Ramiro Alexander García Salinas, quien ha sido un pilar importante durante mi formación como profesional desde el inicio de mi carrera, brindándome su sabiduría y experiencia en la rama del Derecho.

A mis compañeros de tesis, con quienes he compartido amistad durante el desarrollo del trabajo de tesis y durante la trayectoria de la carrera, con quienes ahora satisfactoriamente culminamos esta etapa. **A nuestro asesor de tesis Pedro Rosalio Escobar Castaneda**, quien ha sido la fuente de orientación en el trabajo de investigación y por el tiempo dedicado hacia nosotros para poder alcanzar esta instancia.

Brayan Francisco Melgar Orellana

INDICE

| | |
|------------------------------|----------|
| RESUMEN | |
| ABREVIATURAS Y SIGLAS | |
| INTRODUCCIÓN | i |

CAPITULO I

| | |
|--|----------|
| ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR | 1 |
|--|----------|

| | |
|--|----|
| 1. Reseñas históricas del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador..... | 2 |
| 1.1. Antecedentes del derecho administrativo..... | 2 |
| 1.1.1. Razones que dieron origen al surgimiento del derecho administrativo..... | 3 |
| 1.2. La creación de leyes en materia administrativa en El Salvador..... | 8 |
| 1.2.1. El surgimiento histórico constitucional del derecho administrativo sancionador en El Salvador..... | 10 |
| 1.2.1.1. La constitución de 1950 y la constitución de 1962..... | 11 |
| 1.2.1.2. La constitución de 1983..... | 13 |
| 1.2.1.3. Reforma constitucional de 1992..... | 13 |

CAPITULO II

| | |
|--|-----------|
| GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR | 15 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| 2. Generalidades del derecho administrativo..... | 15 |
| 2.1. La administración pública..... | 15 |
| 2.1.2. Concepto de derecho administrativo..... | 16 |
| 2.1.3. Objeto de estudio del derecho administrativo..... | 16 |
| 2.1.4. Características del derecho administrativo..... | 17 |
| 2.1.4.1. Público..... | 17 |
| 2.1.4.2. Autónomo..... | 17 |
| 2.1.4.3. En constante desarrollo..... | 17 |
| 2.1.4.4. Es un derecho amplio..... | 18 |
| 2.1.5. Fuentes del derecho administrativo..... | 18 |

| | |
|---|----|
| 2.1.5.1. Fuentes formales | 18 |
| 2.1.5.1.1. La constitución | 18 |
| 2.1.5.1.2. La ley | 19 |
| 2.1.5.1.3. Los tratados | 20 |
| 2.1.5.1.4. El reglamento..... | 20 |
| 2.1.5.2. Fuentes materiales..... | 21 |
| 2.1.5.2.1. La costumbre | 21 |
| 2.1.5.2.2. La jurisprudencia | 22 |
| 2.1.5.2.3. La doctrina | 22 |
| 2.1.6. Relación con otras ramas del derecho..... | 22 |
| 2.1.6.1. Derecho constitucional..... | 22 |
| 2.1.6.2. Derecho penal..... | 23 |
| 2.1.6.3. Derecho procesal | 23 |
| 2.2. Noción conceptual del procedimiento administrativo sancionador ... | 24 |
| 2.2.1. Principios generales del procedimiento administrativo | 24 |
| 2.2.1.1. Principio de oficialidad | 25 |
| 2.2.1.2. Principio de contradicción | 25 |
| 2.2.1.3. Principio de congruencia..... | 25 |
| 2.2.1.4. Principio iuranovit curia | 26 |
| 2.2.1.5. Principio de publicidad | 26 |
| 2.2.1.6. Principio de antiformalismo | 26 |
| 2.2.1.7. Principio de celeridad..... | 27 |
| 2.2.1.8. Principio menor onerosidad o gratuidad..... | 27 |
| 2.2.1.9. Principio de buena fe y confianza legítima..... | 27 |
| 2.2.1.10. Principio de audiencia | 27 |
| 2.3. El acto administrativo | 28 |
| 2.3.1. Concepto | 28 |
| 2.4. Sanciones administrativas | 29 |
| 2.4.1. Concepto | 29 |
| 2.4.2. Tipos de sanciones administrativas, aplicadas en El Salvador | 30 |

| | |
|---|----|
| 2.4.2.1. Las multas..... | 32 |
| 2.4.2.2. Arresto administrativo | 32 |
| 2.4.2.3. Sanciones rescisorias | 33 |
| 2.4.2.4. Naturaleza de las sanciones administrativas | 34 |
| 2.5. Potestad sancionadora de la administración pública en El Salvador | 34 |
| 2.5.1. Noción conceptual | 34 |
| 2.5.2. Evolución normativa y jurisprudencial en El Salvador..... | 35 |
| 2.5.3. Principios rectores de la potestad sancionadora | 40 |
| 2.5.3.1. Principio de supremacía de la constitución | 40 |
| 2.5.3.2. Principio de reserva de ley | 41 |
| 2.5.3.3. Principio de legalidad | 41 |
| 2.5.3.4. Principio de tipicidad | 42 |
| 2.5.3.5. Principio de proporcionalidad..... | 42 |
| 2.5.3.6. Principio <i>nom bis in idem</i> | 42 |
| 2.5.3.7. Principio de seguridad jurídica | 43 |
| 2.5.3.8. Principio de irretroactividad..... | 44 |
| 2.5.3.9. Principio de culpabilidad | 45 |
| 2.5.4. Funciones de la potestad administrativa sancionadora de la administración pública en El Salvador | 46 |
| 2.5.4.1. Potestad sancionadora externa o <i>ad extra</i> | 46 |
| 2.5.4.2. Potestad sancionadora interna o <i>ad intra</i> | 47 |

CAPITULO III

DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

| | |
|--|-----------|
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 48 |
| 3. Leyes..... | 48 |
| 3.1 Ley de derechos y deberes de los pacientes y prestadores de servicios de salud | 49 |
| 3.1.1. Generalidades | 49 |
| 3.1.2. Procedimiento administrativo sancionador para infracciones | 50 |
| 3.1.2.1. Infracciones administrativas en la LDDPPSS | 50 |

| | | |
|---------|---|----|
| 3.1.2.2 | Inicio del procedimiento administrativo | 52 |
| 3.1.2.3 | Auto de inicio y plazo para resolver | 54 |
| 3.1.2.4 | Fase instructora y diligencias en el procedimiento administrativo..... | 55 |
| 3.1.2.5 | Celebración de sesión a los interesados..... | 56 |
| 3.1.2.6 | Resolución final y notificación | 58 |
| 3.1.3 | Procedimiento administrativo sancionador para infracciones leves | 58 |
| 3.1.3.1 | Inicio del procedimiento administrativo sancionador y fase instructora para infracciones leves | 59 |
| 3.1.3.2 | Celebración de sesión y resolución final para infracciones leves | 59 |
| 3.1.4 | Recursos..... | 60 |
| 3.2 | Ley de la carrera judicial..... | 61 |
| 3.2.1 | Generalidades | 61 |
| 3.2.2 | Procedimiento administrativo sancionador para infracciones | 62 |
| 3.2.2.1 | Infracciones..... | 62 |
| 3.2.2.2 | Autoridad competente | 63 |
| 3.2.2.3 | Inicio del procedimiento disciplinario..... | 63 |
| 3.2.2.4 | Auto de inicio y apertura a prueba | 64 |
| 3.2.2.5 | Procedimiento para la amonestación | 65 |
| 3.2.2.6 | Resolución definitiva | 66 |
| 3.2.2.7 | Recursos..... | 66 |
| 3.3 | Ley Disciplinaria policial | 67 |
| 3.3.1 | Generalidades | 67 |
| 3.3.2 | La potestad sancionadora de la Policial Nacional Civil | 68 |
| 3.3.2.1 | Investigación previa procedimiento disciplinario | 68 |
| 3.3.2.2 | Las faltas y sus sanciones | 70 |
| 3.3.2.3 | Inicio del procedimiento disciplinario en la LDP | 70 |
| 3.3.2.4 | Medidas Preventivas..... | 71 |
| 3.3.2.5 | Procedimiento para faltas leves | 73 |
| 3.3.2.6 | Resolución final LDP..... | 73 |

| | |
|---|----|
| 3.3.2.7. Procedimiento por faltas graves y muy graves | 74 |
| 3.3.2.8. Celebración de audiencia..... | 75 |
| 3.3.2.9. Resolución firme | 76 |
| 3.3.2.10. Recursos..... | 77 |
| 3.4. Ley de la carrera administrativa municipal | 78 |
| 3.4.1. Generalidades | 78 |
| 3.4.2. Inicio del procedimiento administrativo sancionador en la LCAM | 80 |
| 3.4.2.1. Faltas | 80 |
| 3.4.2.2. Amonestaciones en el procedimiento administrativo sancionador | 80 |
| 3.4.2.3. Procedimiento de la amonestación oral privada | 82 |
| 3.4.2.4. Procedimiento de la amonestación escrita..... | 82 |
| 3.4.2.5. Suspensión sin goce de sueldo | 82 |
| 3.4.2.6. Procedimiento de la postergación del derecho de ascenso..... | 83 |
| 3.4.2.7. Despido del cargo o empleo | 83 |
| 3.4.2.8. Plazo para resolver las sanciones y su procedimiento..... | 84 |
| 3.4.2.9. Término y medios de prueba en las sanciones de la LCAM..... | 85 |
| 3.4.2.10. Plazos para resolver resolución final..... | 86 |
| 3.4.2.11. Recursos..... | 88 |
| 3.5. Ley de medio ambiente | 90 |
| 3.5.1. Preámbulo | 90 |
| 3.5.2. Procedimiento administrativo sancionador de la ley de medio ambiente (PAS) | 93 |
| 3.5.2.1. Definición | 93 |
| 3.5.2.2. De las infracciones..... | 93 |
| 3.5.2.3. Inicio del procedimiento administrativo sancionador | 94 |
| 3.5.2.4. Órgano encargado de aplicar el procedimiento administrativo sancionador | 94 |
| 3.5.2.5. Actuaciones previas en el procedimiento administrativo sancionador | 95 |

| | |
|--|----|
| 3.5.2.6. Motivación de la resolución | 96 |
| 3.5.2.7. Término y medios probatorios..... | 97 |
| 3.5.2.8. Resolución | 97 |
| 3.5.2.9. Recursos..... | 98 |

CAPITULO IV

INCIDENCIAS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN RELACION A LAS LEYES ADMINISTRATIVAS PREEXISTENTES

| | |
|--|------------|
| ADMINISTRATIVAS PREEXISTENTES | 100 |
| 4. Ley de procedimientos administrativos..... | 100 |
| 4.1. Generalidades | 100 |
| 4.2. Efectos de la ley de procedimientos administrativos y su implicación en los procedimientos administrativos sancionadores en leyes pre-existentes..... | 103 |
| 4.2.1. Efecto universal | 103 |
| 4.2.2. Efecto complementario | 103 |
| 4.2.3. Efecto derogatorio..... | 103 |
| 4.2.4. Efecto supletorio | 104 |
| 4.3. Consideraciones especiales del nuevo procedimiento administrativo sancionador uniforme | 104 |
| 4.3.1. Derechos del presunto responsable | 105 |
| 4.3.2. Conductas punibles y autoría | 107 |
| 4.3.3. Prohibición del doble juzgamiento | 107 |
| 4.3.4. Prescripción | 109 |
| 4.3.5. Competencia..... | 111 |
| 4.3.6. Sujetos intervinientes en el procedimientos administrativo sancionador | 112 |
| 4.3.7 Administración pública | 113 |
| 4.3.8. Administrados (ciudadanos)..... | 113 |
| 4.3.9. Procedimiento administrativo sancionador..... | 114 |
| 4.4. Inicio del procedimiento administrativo sancionador en la LPA. (Art. 150 LPA)..... | 115 |
| 4.4.1. Auto de inicio | 117 |
| 4.4.2. Medidas provisionales | 117 |
| 4.4.3. Términos y plazos..... | 119 |

| | |
|--|------------|
| 4.4.4. La prueba..... | 119 |
| 4.4.5. Resarcimiento e indemnización. Art. 155 LPA..... | 121 |
| 4.4.6. El Proceso simplificado en las infracciones leves..... | 122 |
| 4.5. Del procedimiento simplificado para infracciones leves, art. 158 LPA..... | 122 |
| 4.5.1. Inicio | 123 |
| 4.5.2. Resolución fundamentando el carácter simplificado | 123 |
| 4.5.3. Proposición de prueba y alegaciones | 124 |
| 4.5.4 Terminación del procedimiento simplificado | 124 |
| 4.5.5. Formas de finalización del procedimiento administrativo sancionador | 125 |
| 4.5.6. Resolución firme | 125 |
| 4.6. Silencio administrativo | 127 |
| 4.7. Desistimiento y renuncia | 129 |
| 4.8. Caducidad | 130 |
| 4.9. Recursos administrativos uniformes..... | 132 |
| 4.9.1 Recurso de reconsideración | 133 |
| 4.9.2. Recurso de apelación | 134 |
| 4.9.3. Recurso extraordinario de revisión | 136 |
| 4.10. Cuadro comparativo | 138 |
| CONCLUSIONES..... | 142 |
| RECOMENDACIONES..... | 149 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 150 |

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se desarrolla el Procedimiento Administrativo Sancionador en relación a Ley de deberes y derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud; Ley de la Carrera Judicial; Ley Disciplinaria Policial; Ley de la Carrera Administrativa Municipal; Ley del Medio Ambiente, en el marco de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Procedimientos Administrativos, haciendo alusión en primer momento al antecedente histórico del procedimiento administrativo sancionador.

Por lo que es necesario hacer referencia a todas las generalidades de este procedimiento, en cual se enmarca como doctrinariamente este tipo de procedimiento tiene su aplicación, y además distintas nociones que aportan los estudiosos del derecho en cuanto a lo antes expresado, desarrollando de manera breve lo referente al acto administrativo, las sanciones administrativas entre otras.

En el capítulo tercero se desarrolla de manera sucinta lo referente al régimen disciplinario de cada una de las leyes tomadas como muestra de estudio debido a que es la esencia de esta investigación, es decir, se detalla las formas para dar inicio al procedimiento administrativo sancionador de dichas leyes, su tramitación, sujetos que intervienen, medidas cautelares, periodo de prueba, resolución, recursos. Habiéndose detallado cada procedimiento administrativo sancionador, se procede al análisis de la Ley de Procedimientos Administrativos, a fin de concretizar como este nuevo cuerpo normativo incide en cada procedimiento de las leyes desarrolladas, el aporte y participación que tiene la misma debido a que es un cuerpo jurídico innovador en nuestro país, que permite al administrado la agilización para la aplicación de justicia administrativa.

ABREVIATURAS Y SIGLAS.

ABREVIATURAS

| | |
|-----------|---|
| Ad Extra. | Sistema sancionador externa. |
| Ad Intra | Derecho administrativo disciplinario Interno. |

SIGLAS

| | |
|---------|---|
| LDDPPSS | Ley de Deberes y Derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud. |
| LCJ | Ley de la Carrera Judicial. |
| LOJ | Ley Orgánica Judicial. |
| ONI. | Orden Numerario Institucional. |
| LDP | Ley Disciplinaria Policial. |
| LCAM | Ley de la Carrera Administrativa Municipal. |
| PAS | Procedimiento Administrativo Sancionador. |
| LMA | Ley de Medio Ambiente. |
| LPA | Ley de Procedimientos Administrativos. |
| ANSP | Academia Nacional de Seguridad Pública |
| FESPAD | Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho |
| AGORA | Aula de Gestión Ocupacional para la Región de América. |
| UNAN | Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. |
| CSSP | Consejo Superior de la Salud Pública. |
| OTD | Oficina Tramitadora de Denuncias. |
| JUP | Juntas de Vigilancia de los Profesionales. |
| CNJ | Consejo Nacional de la Judicatura. |
| IUDOP | Institución Universitaria de Opinión Pública. |

| | |
|---------|---|
| ASCIA | Asociación Salvadoreña para la promoción de las Ciencias sociales y Administración. |
| CONADEL | Consejo Nacional de Desarrollo Local. |
| COMURES | Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. |
| ISDEM | Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. |
| MARN | Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. |
| GCA | Gerencia de Cumplimiento Ambiental. |

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se ha desarrollado versa sobre el tema “El procedimiento administrativo sancionador en el marco de la entrada en vigencia de la ley de procedimientos administrativos”, tema que surge debido al auge que el Derecho Administrativo Sancionador y participación inminente de esta área que actualmente se vive en el país, siendo un tema muy novedoso debido a la aplicación y desarrollo que esta pueda tener tanto para la administración pública como también a los administrados, debido a la innovación que acarrea la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, en virtud que hace mucho tiempo en El Salvador, había surgido la propuesta de que se creara una ley con ciertas características en beneficio al administrado y que el cumplimiento del régimen disciplinario sea de manera más eficaz, a partir de lo anterior, es que surge la interrogante ¿Incidirá la Ley de Procedimientos Administrativos, en cuanto al Procedimiento Administrativo Sancionador de las leyes preexistentes?.

Para el desarrollo del problema planteado se tuvo a bien tomar como parte del estudio las siguientes leyes: 1) Ley de deberes derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud; 2) Ley de la Carrera Judicial; 3) Ley Disciplinaria Policial; 4) Ley de la Carrera Administrativa Municipal; 5) Ley de Medio Ambiente; a fin de poder concretizar si este nuevo cuerpo normativo incide respecto a la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador de cada una de las leyes antes relacionadas.

Los objetivos van encaminados a determinar sobre la incidencia de la nueva Ley de procedimientos administrativos en la aplicación de los procedimientos sancionatorios que regulan las leyes enunciadas anteriormente; así como el indagar si favorece o no favorece a la aplicación del procedimiento administrativo sancionador de las leyes tomadas como muestra de estudio.

Es así como surge la hipótesis del problema, planteado de la siguiente forma: ¿Incidirá positiva o negativamente la vigencia de la nueva Ley de Procedimientos Administrativos en la aplicación efectiva de los procedimientos sancionatorios que regulan otras leyes ya preexistentes?, adquiriendo el compromiso en esta investigación a demostrar si incide o no incide ya sea positivo o negativo el resultado en las leyes que se estudian; es por ello que la investigación de trabajo de grado tiene como método de investigación, el inductivo deductivo a fin de lograr una sistematización jurídica ya que se requiere un estudio muy exhaustivo sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, así como su análisis en la lectura de cada procedimiento de una forma analógica y comparativa en relación a la Ley de Procedimientos Administrativos y entrevistas a personas competentes en cada área, análisis y síntesis documental y doctrinal, a efectos de aclarar el criterio de los autores en cuanto al tema y como sucede en la praxis este régimen disciplinario.

La ejecución del trabajo de investigación de grado se desarrolla por medio de cinco capítulos, que son desglosados de la siguiente manera: El Capítulo uno, el cual contiene una breve reseña respecto a los antecedentes históricos del Derecho Administrativo y el Derecho Administrativo Sancionador; explicando en cuanto a las reseñas históricas de estas áreas del Derecho, asimismo las razones que dieron origen para que el Derecho Administrativo surgiera y así también la creación de leyes en la rama del Derecho Administrativo en este país, posterior a ello se enmarca como a lo largo de la historia surge constitucionalmente el Derecho Administrativo Sancionador en El Salvador.

Respecto al Capítulo dos, expresa lo concerniente a las generalidades del Derecho Administrativo y el Derecho Administrativo Sancionador, detallando de manera concreta respecto en qué consiste estas áreas, detallando como punto principal en este capítulo los principios generales del Procedimiento

Administrativo, y de manera breve se hace alusión al acta administrativo y las sanciones administrativas; por lo que además se ha desarrollado la potestad sancionadora de la administración pública en de El Salvador, como ha evolucionado, los principios que la sustentan y sus funciones.

A partir del Capítulo tres, se desarrolla cada Procedimiento Administrativo Sancionador por Parte de la Administración Pública por medio de la Ley de deberes y derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud; Ley de la Carrera Judicial; Ley Disciplinaria Policial; Ley de la Carrera Administrativa Municipal; Ley de Medio Ambiente, a fin de enfatizar respecto a la aplicación de los régimen disciplinarios que cada ley regula, su forma de iniciación y todo el mecanismo que la administración pública utiliza conforme a derecho para hacer efectivo la amonestación ante una infracción.

El Capítulo cuatro, se plantea las incidencias del nuevo procedimiento administrativo sancionador en relación de las leyes administrativas preexistentes, asimismo las generalidades que posee de la Ley de Procedimientos Administrativos, los efectos que esta genera y así poder determinar las ventajas que genera la aplicación de este nuevo cuerpo normativo en el Procedimiento Administrativo Sancionador de cada una de las leyes que con anterioridad se ha hecho alusión.

En ese sentido, las conclusiones y las recomendaciones plasmadas en el capítulo cinco, establece que la LPA, es cuerpo normativo en el Derecho Administrativo novedoso y que a consecuencia de la entrada en vigencia ha generado ventajas e incide en el Procedimiento Administrativo Sancionador de cada una de las leyes que se estudiaron, logrando así satisfactoriamente los objetivos concretizando que la Ley de Procedimientos Administrativos incide de manera positiva en las leyes tomadas como muestra de estudio.

Por lo tanto, la bibliografía utilizada, en el trabajo de grado busca reforzar el análisis que se ha desarrollado a través de los distintos planteamientos realizados por los distintos autores en el área del Derecho Administrativo y además las distintas leyes con las cuales se ha efectuado el cotejo para lograr los objetivos planteados.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En el presente capítulo se exponen las diversas etapas mediante las cuales se ha desarrollado el Derecho Administrativo como rama de estudio del Derecho, analizando el devenir histórico desde su asidero, y se considera a partir de la revolución francesa, se da el año de 1789, hecho que forjó el surgimiento del Consejo de Estado por lo que es a partir de ese momento que se comienza a poner en práctica el Derecho Administrativo. Posteriormente se hace la separación de los procesos comunes y procesos exclusivos del Consejo de Estado referente en materia administrativa.

El Salvador se vio marcado, por la creación de diferentes normativas, de parte del órgano encargado que tenían como fin otorgarle al Estado un poder sancionador y se le reconociera a este la facultad de imponerlas, sin embargo es hasta el año de 1950 que se reconoce en la Constitución Política tal atribución como se detallaba en su artículo 167.

Posteriormente se promulga una nueva Constitución en el año de 1962, disposición que no sufre ninguna modificación, con ello en el año de 1979 una vez sentadas las bases en las Constituciones se crea la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Honorable Corte Suprema de Justicia, veintiún años después en 1983 se aprueba la constitución que se encuentra vigente en la actualidad, la cual reconoce dicha facultad en su artículo 14, la que posteriormente en 1992 después de los acuerdos de paz en el país sufrió modificaciones.

1. Reseñas históricas del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador

1.1. Antecedentes del derecho administrativo

A lo largo de los años las sociedades siempre han buscado defender los intereses fundamentales a su cultura, a través de mecanismos de control, con el objetivo de garantizar el desarrollo de sus ideologías sociales dominantes¹ por medio de las llamadas sanciones, siendo así la forma de obligar a toda persona que violente las normas establecidas, a resarcir los daños ocasionados a cualquier persona, instaurando mecanismos para aplicar esas sanciones.

La Administración es tan antigua como la existencia de la sociedad, ya que siempre ha existido una necesidad de organizarse por parte de los pueblos y crear mecanismos para garantizar el funcionamiento de los Estados en la relación existente entre tal Administración con el administrado, uno de los aspectos relevantes es la aplicación de sanciones por parte de un órgano encargado de garantizar el funcionamiento de los Estados.

La Administración Pública inicia en la Europa Occidental, teniendo su surgimiento con las grandes monarquías absolutas, comenzando con su gestión a perfilarse en cada uno de los modelos administrativos de cada país, siendo la Revolución Francesa la época en que se dio origen al Derecho Administrativo, identificándose tal entidad con el poder ejecutivo en el marco constitucional del principio de división de poderes, en donde la imposición de sanciones correspondía únicamente al Juez².

¹Jorge Velásquez Ojeda, *Derecho Punitivo, Teoría sobre las consecuencias Jurídicas del Delito*, 2ªed, (México D.F: Trillas, 1993), 18.

²Ramón Parda, *Derecho Administrativo, Parte General*, 3ªed (España, editorial abc, 1999), 504.

Es a partir del constitucionalismo, que se cambió las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía³ en aquella época, arrastró consigo el de la potestad sancionadora. En consecuencia, se traslada a los Jueces y Tribunales el monopolio de la represión legítima, lo que supuso la adopción del Derecho Penal legalizado y judicializado.

En virtud de lo anterior, los Estados de la época se apresuraron por adoptar este nuevo sistema represivo, más racionalizado y objetivo, aunque estos no abandonaron sus propios poderes sancionatorios, es decir, el desplazamiento de los viejos poderes de la policía de la administración, ya que no llegó a producirse en su totalidad, coexistiendo, de esa manera, dos sistemas represivos⁴. A inicios del siglo XIX, a raíz de una serie de corrientes sociales y políticas, los municipios ingleses adquieren una importante autonomía frente al Estado Central, desbaratándose la facultad de control que tenía este frente a los primeros, poniéndose una trascendental descentralización.⁵

1.1.1. Razones que dieron origen al surgimiento del derecho administrativo

El Derecho Administrativo, generalmente analiza los grandes postulados que constituyen su objeto, como históricamente y con el devenir del tiempo han sido principalmente, la organización administrativa, los actos y los contratos

³Parda, afirma que: “Mientras esta sigue en boga en algunos de los derechos como el Anglosajón y Francés, en los cuales parte del monopolio de los Jueces y Tribunales es la imposición de toda clase de penas y castigos”.

⁴ Francisco Racionero Carmona, *Temas de derecho administrativo uno*, (España Madrid: Consejo Nacional de la Judicatura, de El Salvador, 2016), 2, el Estado “conocido de la ciencia política y de la teoría del Estado, desde su configuración como ramas del conocimiento, que existe desde que se conjuntan un territorio, un grupo humano (denominado con la espesa palabra de pueblo) y un poder que, además, se califica hasta ahora mismo, de soberano, en el sentido de que por encima de él no existe otro, y que sirve para articular a los otros dos: se ejerce sobre el grupo humano que se asienta en el territorio”.

⁵Ricardo Mena Guerra, *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*, 2° ed(San Salvador, El Salvador, C.A 2005), 61

administrativos, el régimen de la función pública, el régimen de los bienes del Estado, la responsabilidad de las personas públicas, los servicios públicos, el poder de policía, etc., así como también aspectos más específicos que hacen parte de esos postulados, respondiendo a las necesidades académicas y prácticas del momento especial y temporal en que se realiza el estudio. Por lo tanto, resulta necesario analizar y plantear los aspectos que están en la base del Derecho Administrativo y que constituyen su fundamento y su razón de ser, es decir, lo que podría denominar su esencia o su espíritu.

Con referencia a lo anterior, se identifica una primera etapa relacionada como el origen o asidero del Derecho Administrativo, encaminada en antecedentes remotos, tomando como punto de partida desde el Derecho Romano, pues en el imperio ya existían instituciones públicas que necesitaban un mínimo de normas para regular las funciones de dichas instituciones. De igual manera en diversas etapas históricas en diferentes países, como en la época monárquica y la colonización española en América. Pero resulta notorio que, en dichas épocas, no surgía necesidad ni voluntad de tener cuerpos normativos que regularan la organización y actuación de las autoridades, y que, además, fueran de obligatorio y efectivo cumplimiento para las mismas autoridades.

Por consiguiente, y claramente en los términos mencionados, el Derecho Administrativo es una rama moderna, relativamente reciente, cuyo origen se remonta a un poco más de dos siglos, los cuales, a su vez, pueden dividirse en dos grandes etapas: una primera, que cubre aproximadamente de finales del siglo XVIII a la última parte del siglo XIX, y que puede identificarse como la etapa de formación del Derecho Administrativo, y una segunda, que transcurre desde la última parte del siglo XIX hasta estos días, que se puede denominar como la etapa de consolidación de esa rama del derecho administrativo.

Puede decirse con exactitud que la Revolución Francesa, de 1789, es la fuente más próxima del surgimiento del Derecho Administrativo. Con lo cual surgen conceptos tales como Estado de Derecho, siendo este uno de los principios fundamentales y rectores de dicha revolución, siendo a su vez, el punto de partida del Derecho Administrativo, y en consecuencia el Estado de Derecho se traducía en la concepción de normas jurídicas de carácter obligatorio, tanto para los gobernados así como también para los gobernantes de un Estado, dando como precedente en la historia, la necesidad de diferentes actividades como lo son la administrativa, que estará sometida a reglas especiales.

Lo anterior no significa el surgimiento del Derecho Administrativo, pero si significa la concepción del Estado de Derecho, siendo la fuente principal de esta rama jurídica. Respecto a ello son diversas las clasificaciones para diferenciar al Derecho Administrativo como un conjunto sistemático y ordenado de normas especiales destinadas a la regulación del Estado, diferentes a las que rigen a los particulares.

Para ellos el ex consejero de Estado de Francia, clasifica los países entre los cuales aplican un sistema *Monista* y los que aplican un sistema *Dualista*.⁶ Para el autor colombiano, se refiere más en la naturaleza de las reglas de fondo aplicable a la administración, es decir, mencionar un "*Derecho Administrativo*" de origen francés, y otro sistema de Derecho Administrativo, refiriéndose al "*Administrative Law*" del sistema angloamericano del "*Common Law*".

En consecuencia el Derecho Administrativo como rama especializada del derecho, es una concepción y creación del derecho francés, originado

⁶Braibant Guy, *La jurisdicción administrativa en derecho comparado*, vol. II, (Francia: número especial de La Revue Administrative, Presses Universitaires de France, 2001), 381.

mediante la Revolución Francesa de 1789, con lo cual al devenir del tiempo ha manifestado una evolución progresiva que se ha venido consolidando.⁷

El conjunto especial de normas jurídicas para la Administración del Estado, se vio vinculada al triunfo de la revolución francesa, consistente en que los hombres de la revolución tuvieron temor frente a los jueces en cuanto a la etapa previa a la revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey.

Para dar frente a dicho obstáculo se adoptaron decisiones que iban en contradicción a la filosofía revolucionaria, y que consistían en prohibir a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración, con lo cual en el ámbito práctico estas decisiones quedaban sin efecto, sin que afectaba gravemente la concepción de un Estado de Derecho en la medida que los gobernantes estaban sometidos a un ordenamiento jurídico quedaba sin un significado práctico. Para lo cual dicha prohibición fue consagrada en la ley 16-24 de agosto de 1790, en la cual se estableció que *“las funciones judiciales son y continuaran siendo separadas de las funciones administrativas.*

Por lo tanto, los hombres toman diversas decisiones, una de las decisiones tomadas fue la de idear el mecanismo de la *Administración-juez*, que consistían en que las eventuales reclamaciones en contra de la Administración debían ser presentadas ante la Administración misma y resueltas por el jefe del ejecutivo.

Para complementar dicho mecanismo de vio ideada la creación de un órgano especial, denominado *Consejo de Estado*, que a su vez tenía cierta

⁷Eduardo García de Enterría, yTomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 9a. ed., (España, Madrid, Civitas, 1999), 26.

semejanza al *Consejo del Rey*, de la etapa monárquica anterior. Dicho Consejo tenía funciones de asesor del ejecutivo, como las de redactar proyectos de ley y de reglamentos administrativos así como también resolver dificultades que se presentan en materia administrativa. Dada dichas funciones y con un carácter de simplemente asesor, este órgano estudiaba las reclamaciones que presentaban los ciudadanos contra la Administración del Estado y ponía al jefe del ejecutivo la decisión a resolver.

Se trató entonces de "*justicia retenida*" en el cual el jefe del ejecutivo en materia de reclamaciones, se reservaba el poder de resolverlas, a pesar de que el estudio de las mismas estuviera a cargo de un órgano asesor, dándose el acontecimiento que en la práctica quien administraba justicia era el Consejo de Estado, ya que legalmente solo tenía poder de decidir, pero en la práctica sus criterios y puntos de vista eran los que se imponían.

Lo anterior acarreo como consecuencia que en la ley del 24 de mayo de 1872 se reconociera al Consejo de Estado su carácter jurisdiccional, otorgándole competencias como juez en materia de administración para algunos asuntos y no como simple órgano asesor, estableciéndose el abandono de la concepción de la *administración- juez* y de la *justicia retenida* para abrir paso a una nueva concepción como lo es la *justicia-delegada*, de tal manera que el jefe del ejecutivo ya no era quien adoptaba las decisiones sino directamente el Consejo de Estado. Creándose así el Tribunal de Conflictos que se encargaba de resolver dudas en relación a la competencia de los tribunales comunes y tribunales administrativos, apareciendo un fenómeno llamado *dualidad de jurisdicciones*.

La conformación del Derecho Administrativo se dio con el famoso *Fallo Blanco*, dado por el Tribunal de Conflictos Francés en el año de 1873, que

conmemora el símbolo del nacimiento de la rama jurídica del Derecho Administrativo, en el cual se consagró el principio consistente en que la actividad de la Administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes a los aplicables a las relaciones entre particulares, afirmación que constituye la base de la existencia del Derecho Administrativo.

1.2. La creación de leyes en materia administrativa en El Salvador

Como consecuencia de las acciones administrativas por parte del estado en la imposición de sanciones de carácter administrativo surgen disposiciones normativas como la llamada *ley de policía* en el año de 1879, que tenía por objeto procurar a la sociedad salvadoreña una vida cómoda y tranquila, estableciendo disposiciones normativas que estaban en contra de los abusos de la libertad y que vayan encaminadas a alterar el bienestar social, higiene, aseo, ornato, salubridad, convivencia comunitaria, etc.

En ese sentido, las potestades que estaban a cargo de los gobernadores, jefes de distrito, alcaldes, inspectores de la policía rural, auxiliares de barrio, comisionados de cantón y guardias civiles, se derogó en el año 2011 con la entrada en vigencia de la *Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas*. Dando facultades de policía administrativa a las municipalidades. En el año de 1910 se decreta la *Ley Sobre reclamaciones Pecuniarias de Extranjeros Nacionales y contra la Nación*, esto con la finalidad de atribuir responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos y de la nación.

En el año de 1950 se decreta la *Ley de Servicio Civil*, con el objeto de regular los derechos, deberes, prohibiciones y formas de ingreso a la Administración de empleados públicos de los organismos de gobierno y de municipalidades.

Dicha ley crea en la Administración del Estado y Municipal las *Comisiones del Servicio Civil* que es quien conocerá de la imposición de sanciones a los empleados públicos y erige un Tribunal del Servicio Civil, que conocerá en revisión o de las nulidades de las actuaciones de la Comisión y resolver conflictos de competencias entre comisiones.

Al firmar los acuerdos de paz, como consecuencia se hacen reformas constitucionales que originan nuevos entes de la Administración Pública como lo son la *Policía Nacional Civil*, como el encargado de la seguridad pública, asimismo se crea el *Tribunal Supremo Electoral*, el cual es el encargado de realizar los procesos electorales.

En ese sentido, el proceso de modernización y reforma de la Administración Pública crea la *Ley del Medio Ambiente* de 1998 y sus reglamentos de ejecución; *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública* del año 2000 y leyes que dan existencia legal a los entes reguladores.

En los últimos años se han dictado leyes en materia administrativa como son: *Superintendencia de Sistema Financiero (1990)*, *Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (1996)*; *Superintendencia de Valores (1996)*, *Superintendencia del Sistema de Ahorro y Pensiones (1997)*; *Defensoría de Protección al Consumidor (2005)*; *Superintendencia de Competencia (2007)*; dictándose en el año 2011 la *Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero* que fusiona las Superintendencias de Pensiones, de Valores Financieros en un solo ente.⁸

La inadecuación del tratamiento normativo al desarrollo experimentado por las sanciones administrativas otorgaba especial importancia a los intentos

⁸Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, No. 2(El Salvador, Colección Ciencias Jurídicas, Editorial Cuscatleca, 2014), 48-49.

doctrinales encaminados a precisar la naturaleza de diferentes infracciones administrativas y a inducir unos principios generales que sirvieran, ya en la etapa preconstitucional, de control al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

1.2.1. El surgimiento histórico constitucional del derecho administrativo sancionador en El Salvador

Como es conocido desde hace mucho tiempo se menciona una ley que venga a señalar un procedimiento base en área administrativa, logrando así una codificación o la existencia de una Ley de Procedimientos Administrativos, debido a la amplitud de ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento de la Administración.

Cada institución cuenta con un procedimiento distinto al de las demás, esto puede prestarse a generar indefensión en algunos casos al no establecer una tramitación de un procedimiento determinado.

La no existencia de un marco legal establecido para esta rama del derecho ha generado vacíos en temas tan importantes para el Estado y para los ciudadanos⁹ en cuanto al Derecho Administrativo. Más allá de ser reconocido actualmente, en el pasado no ha existido un procedimiento administrativo común y un sistema jurídico de responsabilidad de las entidades administrativas¹⁰, una ley secundaria que lo señalara.

Ante tal carencia, cuando las entidades administrativas encontraban vacíos en sus procedimientos administrativos subsidiariamente se aplicaban el Código de Procedimientos Civiles (ahora Código Procesal Civil y Mercantil)

⁹Mena, *Génesis del Derecho Administrativo*, 85.

¹⁰ *Ibíd.*

en lo que no riña con los principios y normas fundamentales del Derecho Administrativo, con el fin de darle cumplimiento a lo establecido en el Art. 11 de la Constitución “ que ninguna persona puede ser privada de su derecho a ser oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes¹¹.La consolidación del Derecho Administrativo en El Salvador se inicia a partir de la disolución de la Federación Centroamericana, en la cual El Salvador decreta su primera constitución en febrero del año 1841.

A partir de entonces inicia el constitucionalismo salvadoreño, primeramente iniciadas por la oligarquía y ésta utilizando el estamento militar, con la finalidad de hacer perpetuo el poder en el tiempo, vulnerando así el orden constitucional y principios fundamentales como lo son el de legalidad mediante los golpes de estado constantes, y consecuencia de ello se dictaron diversas constituciones de los años 1864, 1871, 1872, 1880, 1883, 1885 (que nunca fue aprobada ni entró en vigencia), 1886, 1939, 1945, 1950, 1962 hasta finalmente la actual constitución de 1983.

En un principio como toda rama del Derecho esta debía adecuarse a lo establecido en la norma principal la Constitución de la República salvadoreña-regida por los principios establecidos en ella, es así como el Derecho Salvadoreño reconoce disposiciones para aplicar sanciones administrativas, por parte del estado, surge una potestad penal del Estado, posteriormente un Derecho Penal Administrativo, como necesidad del mismo estado para implementar penas.

1.2.1.1. La constitución de 1950 y la constitución de 1962

En estas Constituciones existía un orden constitucional diferente al actual, debido a que en ambas en su artículo 167, regulaban que: “Corresponde

¹¹Ibíd. 86.

únicamente al Poder Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por quince días o con multa, y si ésta no fuere pagada se permutará por arresto, el cual no excederá de treinta días.”

Es así que con la creación de la Constitución de 1950¹², y la Constitución de 1962¹³, se logra el reconocimiento por primera vez a la Administración Pública del Iuspuniendi, dejando abierta la posibilidad el constituyente de que en El Salvador exista por medio del Órgano Judicial una jurisdicción Contenciosa Administrativa, siendo implementada ésta última hasta enero de 1979, creándose la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, precedida en el año de 1978, por la aprobación de la primera Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Hecho histórico de los más relevantes en la rama del Derecho Administrativo en nuestro país, permitiendo un mecanismo judicial idóneo y especializado que permitiera tener un mayor control sobre las resoluciones de las Autoridades Administrativas y de la existencia de un mecanismo jurisdiccional de tutela a favor de los administrados.

Sin lugar a dudas, la expectativa jurídica del Estado Salvadoreño es el de instaurar un régimen de normas y principios especiales para la Administración Pública, cuyo fundamento es el sistema Francés, paradigma de la Europa Continental y de los países de América Latina. Empero, tal anhelo se ha visto frustrado por la poca voluntad de los órganos del gobierno a legislar adecuadamente sobre el tema, creándose una serie de vacíos normativos

¹²Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador 1950).

¹³Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador 1962).

que han hecho nacer y crecer a un verdadero “mutante jurídico” con lunares del sistema anglosajón.¹⁴

1.2.1.2. La constitución de 1983

Veintiún años después surge una nueva Constitución salvadoreña que sigue vigente hasta estos días, la cual recoge disposiciones que le otorgan facultades a la Administración Pública de imponer sanciones, disposición que en esencia es similar a la establecida en las constituciones anteriores, pero esta vez recogido en el Art. 14 de la Constitución actual de 1983¹⁵, que expresaba: “Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por quince días o con multa, la cual podrá permutarse por un periodo igual.”

1.2.1.3. Reforma constitucional de 1992

Pero en el año de 1992 se da una reforma constitucional que le agrega al texto original del artículo 14 el que se encuentra establecido de la manera siguiente hasta la fecha actual: “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.”

¹⁴Walter Francisco Flores Chacón, Enrique Armando Hernández Aguilar “*La Facultad Discrecional de los Funcionarios de la Administración Pública en los Reglamentos del Área de la Salud*” (Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2012), 33-34.

¹⁵Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

Como ya se mencionó, las Constituciones de 1950, 1962, y que continua en la Constitución actual de 1983, fueron las primeras en establecer de manera precisa en la norma primaria la facultad de la Administración Pública para imponer sanciones, que se complementa con la creación de una Sala de lo Contencioso Administrativo, y es considerado un hecho importante en la evolución del derecho en el país, sin restar importancia a las leyes secundarias que regulaban un procedimiento administrativo sancionatorio.

El Salvador había carecido de un ordenamiento jurídico que regulara de manera general esa facultad de imponer penas, resulta difícil creer que después del reconocimiento judicial en la norma primaria salvadoreña no se había creado un ordenamiento jurídico acorde a la actualidad.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Honorable Corte Suprema de Justicia, aclaro extensamente el contenido del artículo 14 de la Constitución en cuanto a la potestad sancionadora de la administración al determinar que la existencia de una potestad sancionadora de la administración es necesaria e indiscutible para el adecuado funcionamiento de la función administrativa¹⁶.

En conclusión, es hasta diciembre de dos mil diecisiete que se emite la Ley de Procedimientos Administrativos según decreto número 856, y que fue publicada en el Diario Oficial en el mes de febrero del año dos mil dieciocho, y la que entra en vigencia a partir del día trece de febrero del año dos mil diecinueve, la cual como se dijo antes tiene como propósito regular de manera general y uniforme los procedimientos que le corresponde seguir a la Administración Pública.

¹⁶Mena, *Génesis del Derecho Administrativo*, 87.

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La facultad que tiene la Administración de imponer sanciones ha venido gestándose a lo largo del tiempo y evolución del Derecho como se ha expuesto en el capítulo que antecede, por lo que existió la necesidad de desarrollar una rama del Derecho que regula el actuar de la Administración Pública, es a partir de ahí que surge el Derecho Administrativo que como se establecerá más adelante es una rama del Derecho Público vinculada a la regulación de las actuaciones administrativas.

Se trata de establecer en el presente capítulo las generalidades de esta disciplina del Derecho, estudiando en si la estructura diseñada para la actuación de la Administración Pública por medio de un Procedimiento Administrativo Sancionador, por medio de la cual se aplica la Potestad Sancionadora que posee la Administración y las sanciones que puede imponer.

2. Generalidades del derecho administrativo

2.1. La administración pública

Hay que tratar de comprender un aspecto de gran relevancia que justamente ésta rama del derecho se encarga de regular; la Administración Pública, no es más que la entidad encargado de manejar el funcionamiento de un Estado, comprendido por un número importante de instituciones que han sido creadas para ese fin, es por ello que debe entenderse la Administración Pública como

aquella que tiene la función primordial de ser un órgano público *que crea los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales*¹⁷, como se establecerá más adelante. Aunque la tendencia moderna es a considerar a la Administración conformada por una pluralidad de órganos o entidades

2.1.2. Concepto de derecho administrativo

El Derecho hace referencia a un conjunto de normas establecidas en las leyes que rige la conducta de los sujetos en las relaciones jurídicas que se suscitan en la vida diaria, es a partir de ahí que se desprenden distintas ramas jurídicas como lo es el Derecho Administrativo, que es el encargado de regular situaciones en los que está vinculado el Estado el cual es un órgano encargado de la administración del manejo de toda la actividad administrativa y que éste se *encuentra en todas las actividades públicas*¹⁸, por lo que se establece que el Derecho Administrativo es una disciplina jurídica del Derecho Público que se encarga de la aplicación de disposiciones normativas que regulan las relaciones existentes entre la Administración Pública y los administrados, *“ordenando y regulando los intereses generales*^{19”}

2.1.3. Objeto de estudio del derecho administrativo

Un aspecto a valorar es el objeto de estudio del Derecho Administrativo el cual es *“el ejercicio de la función administrativa*^{20”} que se puede ver reflejada en sus diversas manifestaciones, como por ejemplo los *“actos, los hechos administrativos, el Procedimiento Administrativo*²¹, etc.

¹⁷Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 40 Ed, (México, D. F: Editorial Porrúa, 2016), 119.

¹⁸Manuel María Díez, *Manual De Derecho Administrativo*, Tomo II. (España Madrid: Editorial Civitas, 1993), 19.

¹⁹ Manuel Colmeiro, *Derecho Administrativo Español*, 4º Ed., Tomo I, (España, Madrid: Editorial Civitas, 1876), 34.

²⁰Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, parte general*, tomo I, 8ª Ed. (Argentina: Buenos Aires, 2003), 1.

²¹ *Ibíd.*

2.1.4. Características del derecho administrativo

El derecho administrativo posee distintas características propias como lo son:

2.1.4.1. Público

Este tipo de derecho se enmarca y regula relaciones de carácter común, vinculadas al poder encargado de verificar el correcto funcionamiento del estado por medio de la Administración Pública, a favor de los administrados la cual debe procurar “*alcanzar el interés común social y público*”²².

2.1.4.2. Autónomo

Es decir, posee sus “*propios principios generales, instituciones y métodos de estudio*”²³, de ahí la importancia de esta característica, ya que actualmente se ve más reflejada, debido a que existen disposiciones legales cada vez más especializadas en el Derecho Administrativo, las cuales han sido creadas recientemente con el propósito que éste sea más completo y evacuar los vacíos legales existentes en el área, asimismo que no dependa de la integración normativa que regula otras áreas del derecho.

2.1.4.3. En constante desarrollo

Como en el derecho general, así como en el área específica del Derecho Administrativo se encuentra en constante desarrollo, en constante avance, adecuándose a exigencias actuales de las nuevas realidades y la evolución se ve claramente establecida en el ordenamiento jurídico salvadoreño en la

²²Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *El Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, 2ª Edición(San Salvador, Aequus Editorial, 2015), 45

²³Ibíd.

actualidad, con la creación de diferentes leyes que regulan el actuar de la administración tal caso es el de la nueva Ley de Procedimientos Administrativos.

2.1.4.4. Es un derecho amplio

Está presente en el diario vivir de la población, la mayoría de actos realizados por los sujetos están relacionadas con la actividad administrativa, por lo que de esta manera se dice que *“condicionan el desempeño de las actividades de los ciudadanos”*²⁴.

2.1.5. Fuentes del derecho administrativo

Existe para el Derecho Administrativo salvadoreño una amplia consideración de fuentes vinculando, determinando la creación de disposiciones normativas relacionadas, las cuales se describen a continuación:

2.1.5.1. Fuentes formales

2.1.5.1.1. La constitución

Esta es considerada la norma suprema, que establece principios generales que deberán respetarse en la aplicación de la justicia administrativa en El Salvador y que además sienta las bases del actuar de la administración del Estado, a manera de ejemplo mencionamos algunos artículos en los que se establecen derechos y principios que sirven de base en el ejercicio de su función, como el Art. 86, que establece el principio de legalidad, el Art. 246 inc. 2, que establece la supremacía constitucional, entre otros.

²⁴Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho Administrativo*, (España: Editorial Tecnos Grupo Anaya, S. A., 2016), 55.

2.1.5.1.2. La ley

La existencia de un Órgano Legislativo que se encarga de darle vida a tales disposiciones jurídicas y con ello generar seguridad jurídica en el Estado. La Administración Pública, actualmente está reglada por un número amplio de disposiciones normativas que la regulan, establecidas con el propósito de garantizar la función que realiza ésta de una manera más eficaz, por lo tanto se establece que todo acto realizado por la Administración debe hacerse *bajo un orden- jurídico*²⁵ predeterminado, lo que significa que todo debe ser conforme a la legislación vigente.

El Código Civil en su Art. 1 establece que *“La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”*²⁶. Que se refiere a la creación de disposiciones normativas por los representantes de los ciudadanos, en el Órgano Legislativo con el fin de generar seguridad jurídica dentro del mismo estado, claramente influenciada por la doctrina de Rousseau²⁷.

La ley se divide en dos ramas o dos acepciones, una referente a la ley en sentido formal que es en la que se enmarca el sistema jurídico salvadoreño, y la otra una ley en sentido material, siendo la primera de carácter restrictivo, la ley que es creada por la Asamblea Legislativa mediante un procedimiento en el que se garantizan derechos y garantías establecidas en ella; la segunda se refiere a una forma más amplia, en este no importa el órgano que la crea, si no que sea de carácter general y con base en el principio de legalidad, pase a formar parte del ordenamiento jurídico, y debe ser aplicada.

²⁵Fraga, *Derecho Administrativo*, 99.

²⁶ Código Civil,(El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, decreto legislativo N° 7, 1859).

²⁷ Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 280.

Los actos realizados por la Administración Pública deben estar apegados a la norma jurídica, a fin de que no exista una vulneración de derechos y garantías constitucionales, que son la base del ordenamiento jurídico, en este caso la Administración Pública la cual se encuentra sometida al ordenamiento jurídico²⁸.

2.1.5.1.3. Los tratados

Resulta relevante dejar claro que todos estos forman parte del Derecho Internacional y que según la carta magna son ley, de la república, y estos no son más que acuerdos o protocolos de carácter internacional adoptados por los Estados que los suscriben o del que hacen parte, los cuales comprenden disposiciones que influyen en la creación de situaciones jurídicas dentro de un país en general. Aplicando la pirámide de Kelsen al ordenamiento jurídico la Constitución se encuentra en la cima de dicha pirámide, en segundo lugar las leyes y tratados que se encuentran en la misma jerarquía, pero la constitución dirime ese conflicto que puede suscitarse y establece en caso que exista “*conflicto entre el tratado y la ley deberá prevalecer el tratado*”²⁹. Art. 144 inc. 2º. En el derecho moderno salvadoreño existe actualmente una vinculación amplia del derecho internacional y este último es considerado una fuente importante del Derecho Administrativo.

2.1.5.1.4. El reglamento

En los reglamentos se ve reflejado el desarrollo del Derecho Administrativo, con el fin de establecer lineamientos por medio del cual se debe guiar una institución, *orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa*

²⁸Sala de lo Contencioso Administrativo, referencia: 118-L-2004 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2006).

²⁹Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

*está constituida por los reglamentos*³⁰. Esto resulta de *la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo*³¹, por lo tanto son normas creadas por el poder ejecutivo en algunos casos, en razón de la institución que conoce el funcionamiento exacto, lo cual permite desarrollarlos de manera más coherente porque *emana de la propia autoridad administrativa*³².

Cabe mencionar que los reglamentos son una manifestación de voluntad unilateral por parte de todo el aparato del Estado conformado por la Administración Pública en su ejercicio de función normativa derivada de la potestad reglamentaria.

2.1.5.2. Fuentes materiales

2.1.5.2.1. La costumbre

La costumbre ha generado discusión en cuanto si debe considerarse una fuente en el Derecho Administrativo, por el hecho de crear de seguridad jurídica y las acciones de la administración deben regirse bajo el principio de legalidad, pero al igual que en otras ramas del derecho existen cuestiones para las cuales la ley no ha establecido la forma de llevar a cabo la realización de estas, *y a falta de disposiciones legales detalladas, se originan de hecho "prácticas" que por su continua repetición pueden crear normas para ese procedimiento*³³, es a partir de ahí que todas las instituciones públicas realizan ciertas acción que se han venido realizando así a lo largo de los años, las cuales son consideradas como prácticas de la Administración pública.

³⁰Fraga, *Derecho Administrativo*, 104.

³¹Ibíd.

³²Ibíd,105.

³³Ibíd.

2.1.5.2.2. La jurisprudencia

La norma establecida en un ordenamiento jurídico debe ser aplicada de acuerdo a la interpretación que se le ha otorgado por un tribunal competente, según sea el caso, es por ello que la jurisprudencia es considerada una fuente del Derecho Administrativo, es interesante como la jurisprudencia es completamente vinculante en la aplicación del derecho en la actualidad, pero esta es considerada por algunos autores como una fuente inmediata del Derecho Administrativo por la razón que es el órgano judicial quien la crea y esta no tiene la finalidad de crear derecho pero sostienen que por *regla general, la jurisprudencia, como la costumbre, constituye un medio importante para fijar la interpretación de las leyes*³⁴.

2.1.5.2.3. La doctrina

La doctrina ha servido para el conocimiento de las diferentes instituciones del derecho, es un instrumento importante para darle interpretación a todas las leyes, así como también a otras de sus fuentes. En la legislación salvadoreña fue adoptada y elevada a categoría normativa en el derogado Código de Procedimientos Civiles en su artículo 421, dándole continuidad a dicha fuente el Código Procesal Civil y Mercantil en su artículo 19.

2.1.6. Relación con otras ramas del derecho

2.1.6.1. Derecho constitucional

Existe relación de *subordinación del Derecho Administrativo al Derecho Constitucional*³⁵, debido a que las disposiciones de la norma suprema son

³⁴Ibíd.

³⁵Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 45

aplicadas a las distintas instituciones que comprende el Derecho Administrativo, en cuanto a la aplicación de los principios establecidos en ella.

Asimismo, al igual que cualquier otra disposición legal que regule la materia que sea debe ser acorde y apegada a lo prescrito en la Constitución de la República.

2.1.6.2. Derecho penal

Existe una amplia vinculación desde sus inicios con el Derecho Penal, el Derecho Administrativo, comparte la posibilidad de imponer penas, en la modalidad de sanciones cuestión mayormente asociada al Derecho Penal, como en el caso que se cometa una acción típica descrita dentro de una ley de carácter administrativa y así ser impuesta una sanción previa aplicación del procedimiento correspondiente, asimismo puede verse que en el Código Penal salvadoreño estén establecidas un catálogo de sanciones cuyo bien jurídico tutelado es la Administración Pública.

2.1.6.3. Derecho procesal

Existe una estructura procesal, que debe aplicarse en la tramitación de un procedimiento, una serie de formalidades que busquen el cumplimiento y respeto de los derechos, principios y garantías, y en todo caso el Derecho Administrativo se auxilia de esta área del derecho al momento de regular un procedimiento especializado. Por ello se establece que la realiza bajo el ejercicio de principios propios *de la función jurisdiccional*³⁶ que por mandato constitucional le corresponde.

³⁶Armando Rizo Oyanguren, *Manual Elemental de Derecho Administrativo* (Nicaragua: Derecho Administrativo Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN LEÓN, 2016), 31

2.2. Noción conceptual del procedimiento administrativo sancionador

Con la creación de un Procedimiento Administrativo Sancionador se crea una protección contra la vulneración de derechos y garantías establecidas en las leyes secundarias y la norma primaria, El Salvador a tratado años atrás de cumplir con la creación de tales mecanismos, con la aprobación de un sin número de leyes que regulan procedimientos muy variados, pero sin contar con una ley base que guie en si dicho procedimiento. Por tal motivo el Procedimiento Administrativo podría establecerse desde este punto de vista como el mecanismo necesario para el funcionamiento correcto de la Administración Pública, con el fin de resguardar derechos y garantías del administrado frente a esta, y que están establecidos y son reconocidos por las leyes.

Por ello se afirma que el objeto del procedimiento es facilitar el control interno de las actuaciones por los órganos superiores y la necesaria fundamentación y objetividad de su actividad. Pero también sirve al objetivo, esencial, de garantizar los derechos e intereses de los administrados. El Procedimiento Administrativo como parte importante del Derecho Administrativo se encarga de regular ya sea la impugnación o preparación del de los actos emitidos por la Administración Pública.

2.2.1. Principios generales del procedimiento administrativo

Todo proceso o procedimiento debe estar apegado a la norma constitucional con el fin de proteger derechos y garantías constitucionales además se deben cumplir una serie de principios que no son más que reglas, o lineamientos o normas que lo orientan y caracterizan. El procedimiento administrativo es informado por los siguientes principios:

2.2.1.1. Principio de oficialidad

Actualmente en las legislaciones más recientes predomina este principio, otorgándole la posibilidad a la autoridad encargada de realizar ciertas actuaciones que a su criterio deban de realizarse sin previa manifestación de alguna de las partes intervinientes, dándole impulso a la tramitación del procedimiento, inclusive iniciado por la propia Administración predominando sobre la llamada justicia a petición de parte o rogada, lo cual es fundamental en este tipo actuaciones que realiza la misma Administración Pública para cumplir su función.

2.2.1.2. Principio de contradicción

En el cumplimiento de garantías y derechos debe de evitarse generar algún tipo de indefensión en la tramitación de un procedimiento sancionador, cada una de las partes debe tener las mismas oportunidades de defender y salvaguardar sus intereses y derechos.

Es decir, dicho principio es como una “*derivación clara del derecho a la defensa consagrado por la Constitución*”³⁷, la contradicción, es la principal herramienta que se tiene para probar o no ciertos hechos, a través de brindarle las mismas oportunidades a las partes que intervienen que hagan sus alegaciones respecto a lo manifestado por la otra cuando sean contrarios, garantizando la existencia de la igualdad.

2.2.1.3. Principio de congruencia

El referido principio hace referencia a la coherencia que deberá existir entre las pretensiones planteadas por las partes y la resolución o sentencia que le

³⁷ Gamero, *Manual básico de derecho administrativo*, 429.

ponga fin a la tramitación de un procedimiento en este caso emitido por la autoridad administrativa competente.

2.2.1.4. Principio iuranovit curia

Es aforismo jurídico el cual se refiere a que el Juez conoce el derecho, y así procurar encontrarle solución a la controversia existente, actuando como una especie de mediador, en este caso es la autoridad Administrativa que debe conocer su aplicación conforme a derecho.

2.2.1.5. Principio de publicidad

Se refiere a que las partes tengan conocimiento de las actuaciones realizadas por la administración en la tramitación de un procedimiento en concreto, dando cumplimiento al principio anteriormente citado (contradicción), con ello conocer las actuaciones dentro del mismo y tomar las acciones que estimen pertinentes.

2.2.1.6. Principio de antiformalismo

En materia de Procedimientos Administrativos predomina el *“in dubio pro actione”*³⁸ ya que no son necesarios los ritualismos y debe predominar siempre el beneficio a los interesados, con la solución de la cuestión que se discute, lo principal es cumplir su finalidad incluso dejando de lado algunos aspectos formales que se aplican en otras áreas del derecho, sin que sea nulo el acto, siempre y cuando se cumplan los más mínimos requisitos, establecidos en las leyes.

³⁸ Ana Cecilia Arguedas ChenApuy, et al., *Manual de Procedimiento Administrativo*, (Costa Rica: Procuraduría General de la República, 2006), 62.

2.2.1.7. Principio de celeridad

Una de las principales finalidades que se busca con el principio mencionado anteriormente es el mayor cumplimiento de actos en el menor tiempo posible.

2.2.1.8. Principio menor onerosidad o gratuidad

A efecto de garantizar igualdad y defensa a las partes las actuaciones deben ser proporcionales a la situación económica.

2.2.1.9. Principio de buena fe y confianza legítima

De conformidad a este principio las partes en un procedimiento deben realizar sus actuaciones con correcto apego a la ley, evitando “*comportamientos maliciosos*”³⁹ o actos premeditados que traten de tergiversar la realidad o que traten de generar un daño contra los intereses de uno de los que intervienen dentro de él.

2.2.1.10. Principio de audiencia

Por la naturaleza del tipo de relaciones jurídicas que regula esta materia en mención, la cual tiene como función primordial el interés de la colectividad, es por ello que debe hacerse saber y garantizar su participación dentro de la tramitación de un procedimiento en el cual exista un posible beneficio o una posible afectación a terceros, en la decisión que al final se va a tomar, debiendo brindar las oportunidades que se manifiesten y escuchar sus alegaciones.

³⁹Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 199.

2.3. El acto administrativo

2.3.1. Concepto

Cuando se hace mención del acto administrativo, es al respecto de la manifestación de la voluntad por parte de la Administración Pública, ya sea esta de diversos tipos como por ejemplo central, municipal o institucional, en ese sentido cabe aclarar que este tipo de manifestación de la voluntad por parte de la Administración Pública, estar de acorde a los requisitos señalados en razón a las atribuciones por parte de la norma jurídica o también haciendo el uso de la libertad o discrecionalidad que esta misma les permite, en consecuencia ante la violación del ordenamiento jurídico, quienes tienen la posibilidad de controlar la legalidad de los actos de la Administración son los particulares denominados también los administrados, en virtud que son a ellos a quienes se les dirige los efectos jurídicos; en algunas ocasiones la misma Administración Pública es la que se encarga de controlar la legalidad de los actos, pese a que es ella misma quien lo ha dictado, ya que como lo expresa el maestro *“El acto administrativo se hace caracterizar por la producción de efectos jurídicos siempre bajo una norma de derecho objetivo.”*⁴⁰

El doctor define el acto administrativo de la siguiente manera: *“es un acto jurídico, cuyas características principales son: es una manifestación o declaración de voluntad, unilateral, potestativa y ejecutoria, que tiene por objeto crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica individual.”*⁴¹ Asimismo manifiesta Gamero Casado, que respecto a las aportaciones doctrinales en cuanto a la definición del acto administrativo, la más aceptada ha sido obra del autor, en consecuencia una vez completada el

⁴⁰ Fraga, *Derecho Administrativo*, 61.

⁴¹ Oyanguren, *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, 32.

análisis doctrinario respecto del acto administrativo se define de la siguiente manera: el *“acto administrativo es cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, emanada de un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”*⁴². Que por cierto es la definición adoptada en el Art. 21 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

2.4. Sanciones administrativas

2.4.1. Concepto

Cuando se hace mención de las sanciones administrativas, respecto de las infracciones realizadas por parte del administrado; según la clasificación que hace en cuanto a la clasificación de los actos administrativos, explica que por su contenido y efectos jurídicos, los actos están destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares⁴³, y en las limitaciones se encuentra las sanciones administrativas.

A través del estudio de este tema, han existido corrientes doctrinales en relación a la sanción administrativa, de las cuales podemos mencionar las siguientes: primero caracterizándola *“como un mal infligido por la administración, hacia el administrado como consecuencia de una conducta ilegal, y la segunda, es un acto de gravamen que disminuye la esfera jurídica de una persona sea consistiendo en una restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos, sea imponiendo un deber económico al responsable de la infracción”*.⁴⁴

⁴²Gamero, *Manual básico de derecho administrativo*, 507.

⁴³Oyanguren, *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, 50.

⁴⁴ José Suay Rincon, *Sanciones Administrativas*, (publicaciones del Real Colegio de España, Madrid, 2000), 221, y, José. Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: parte especial*, 4° ed, (España, Madrid, Civitas, 1999), 81.

En virtud de lo anterior, se define la sanción administrativa como: “*Son actos por medio de los cuales se castiga la infracción de las leyes o el incumplimiento de las órdenes administrativas*”.⁴⁵ Asimismo en el país, se ha realizado un análisis exhaustivo respecto de las sanciones administrativas, y es así como se ha logrado obtener jurisprudencia al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo⁴⁶ ha definido las sanciones administrativas, como “*un acto de gravamen a través del cual se afecta negativamente la esfera jurídica de los particulares, ya sea mediante privación de un derecho o de una determinada actividad o mediante la imposición de un deber antes inexistente*”.

Al analizar las definiciones supra relacionadas, se puede manifestar que la Administración Pública puede imponer una sanción siempre y cuando exista una infracción o alguna limitante que pueda restringir un derecho previsto en el ordenamiento jurídico administrativo

2.4.2. Tipos de sanciones administrativas, aplicadas en El Salvador

Como se ha establecido de manera concreta y simplificada, en este ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño, se reconoce la aplicación de diferentes sanciones administrativas, siempre y cuando estas se encuentren consignadas por las leyes.

En relación a los tipos de sanciones administrativas operan los dos tipos de sistemas sancionadores; es decir, el sistema sancionador ad intra y el sistema sancionador extra.

⁴⁵Oyanguren, *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, 91.

⁴⁶ Sala de lo Contencioso administrativo *Sentencia Ref. 130-p-2002*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005). 5.

Los tipos de sanciones administrativas que reconoce el sistema sancionador extra (son las que van dirigidas al usuario en general), están las siguientes:

- a) Las multas,
- b) Arresto administrativo,
- c) Revocación de permisos,
- d) Cierre de establecimientos.

En cuanto a los tipos de sanciones administrativas que reconoce el sistema sancionador ad intra o disciplinaria, se puede mencionar los siguientes:

- a) Las amonestaciones verbales o escritas,
- b) Las suspensiones sin goce de sueldo,
- c) Los despidos o destituciones,
- d) Expulsiones de manera temporal y todas aquellas sanciones que son de manera accesorias (inhabilitaciones).

Como se ha venido estudiando de manera resumida en relación a este tema, la sanción es el castigo por parte de la Administración Pública por medio cual se limita la esfera jurídica de los particulares o como sostiene la Sala de lo Contencioso Administrativo es un acto de gravamen⁴⁷, por lo anterior, algunos tipos de sanciones administrativas aplicados en el ordenamiento jurídico salvadoreño, son las siguientes:

⁴⁷ El maestro Gamero Casado también hace referencia a que las sanciones administrativas pertenecen al género de las resoluciones de gravamen, es decir, aquellas que restringen la esfera de los ciudadanos. Gamero Casado, E., Y Fernández Ramos.

2.4.2.1. Las multas

Se define de la siguiente manera: es aquella que *“consiste en la imposición al responsable de la infracción de la obligación de pagar una cantidad líquida de dinero”*⁴⁸.

Este tipo de sanción administrativa es de las más comunes en el Derecho Administrativo Sancionador salvadoreño, su fundamento se encuentra en el artículo 14 de la Constitución que data del año de 1983, la cual expresa que *“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 de cinco días o con multas”*, algunas leyes tienden a dividir este tipo de sanción de tres maneras, la primera en graves, la segunda en menos graves y la tercera en leves.

A manera de ejemplo se puede mencionar que la clasificación de las multas se encuentra la de incumplimiento de la obligación de presentar declaración, tal como lo regula el artículo 238 del Código Tributario o asimismo la omisión a las señalizaciones de tránsito.

2.4.2.2. Arresto administrativo

Este tipo de sanción administrativa tiene su asidero legal, a partir de la constitución del año de 1950. El arresto administrativo es aquella restricción a la libertad de una persona por un tiempo determinado.

El 27 de junio del año de 1996, la Constitución sufrió una reforma en su artículo catorce en la que se estableció que el máximo de días de arrestos

⁴⁸ Gamero, *Manual básico de derecho administrativo*, 908.

sería hasta de cinco días, agregando a esto que pueden ser permutados por trabajos de utilidad social prestados a la comunidad. En la actualidad, son pocas las leyes administrativas que estipulan el arresto administrativo, limitándose comúnmente su aplicación al orden disciplinario en el ámbito policial y militar.

2.4.2.3. Sanciones rescisorias

Primeramente, cabe mencionar que la Administración Pública tiene entre sus atribuciones la de otorgar, permisos, licencias y concesiones administrativas; a fin del aprovechamiento o explotación de diversas actividades o recursos, es ahí donde interviene la figura de las sanciones rescisorias como tipo de sanción administrativa.

Este tipo de sanción tiene mayor relevancia en el ámbito de la protección al medio ambiente, y es así como la ley faculta la aplicación de las mencionadas sanciones rescisorias que son aquellas que consisten en la retirada ya sea de manera temporal o de manera definitiva de una actividad cuyo ejercicio ha acaecido como consecuencia una infracción, es decir la clausura de la obra o proyecto.

El artículo 64 de la Ley del Medio Ambiente, regula las causas de revocación de los permisos ambientales de aprovechamiento de los recursos naturales, siendo un ejemplo de aplicación de las sanciones administrativas rescisorias; dentro de esas causas están las siguientes: a) la negativa del titular del permiso ambiental a cumplir las condiciones establecidas en este; y, b) la violación de las normas técnicas de calidad ambiental y las de aprovechamiento racional y sostenible del recurso. Se aclara que la multa es la que opera como sanción accesoria, con base a lo que establece el artículo 86, letras “g” y “h” de la Ley del Medio Ambiente. *En todos aquellos casos que el titular de*

*la obra o proyecto representa una amenaza muy grave a los intereses público ambiental.*⁴⁹

2.4.2.4. Naturaleza de las sanciones administrativas

Para lograr entender respecto a la naturaleza de sanciones administrativas, cabe mencionar tal como se ha hecho mención anteriormente que quien tiene la autoridad para la imposición de las sanciones administrativas, se reafirma que es la Administración Pública, algunos doctrinarios manifiestan que el dilema surge si la potestad sancionadora de la administración se constituye como función autónoma o si esta posee una función delegada provisional o auxiliar, o que si está sujeta a una fiscalización directa.

Por lo tanto, las sanciones administrativas gozan de autonomía, en virtud como se mencionó supra, quien tiene la facultad para el castigo ante la vulneración del ordenamiento jurídico administrativo es la Administración Pública, y como manifiesta autor que lo que busca la sanción administrativa es “*flexibilizar la reacción del derecho frente a la protección de los intereses jurídicos tutelados*”.⁵⁰

2.5. Potestad sancionadora de la administración pública en El Salvador

2.5.1. Noción conceptual

Se considera que la potestad sancionadora es una atribución que le compete a la Administración para imponer correcciones a los ciudadanos o

⁴⁹Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 314.

⁵⁰Carlos Javier Velásquez 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*, n°5 (2004): 8.

administrados, por acción de éstos contrarios a lo ordenado por la ley o la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales.⁵¹

La práctica de la potestad sancionadora se interpreta en el ejercicio de una actividad administrativa discrecional, ya que, si bien la norma determina la falta, las sanciones y el procedimiento, la imputación concreta de la falta, al apreciar la conveniencia de sancionar o no a la gente, implica una valoración que cae en la esfera de la discrecionalidad.

En el ejercicio de sus potestades, la Administración puede imponer sanciones a los administrados por las transgresiones al ordenamiento jurídico de las disposiciones legales previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Facultad que se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados

2.5.2. Evolución normativa y jurisprudencial en El Salvador

La trascendencia del Derecho Administrativo en El Salvador y en consecuencia en el ordenamiento jurídico, colocó en cierta medida una dualidad de sanciones, por un lado, el Órgano Judicial con facultades constitucionales de imponer penas en normas expresas de las constituciones de 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883 y 1886; y por el otro la Administración Pública con facultades de imponer sanciones administrativas.

⁵¹Miriam Mabel Ivanega, *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, 2 Ed, (Argentina, Buenos Aires Ediciones Rap. S.A. 2010), 304.

Constitucionalmente hasta la carta magna de 1886 no se hace una distinción de las potestades ejercidas por el Órgano Judicial y las potestades conferidas a la Administración Pública.

En el año 1879 se promulga la Ley de Policía, mediante la cual se reconocen las facultades sancionadoras de la Administración Pública; el artículo 1 de dicha ley disponía literalmente: *“La policía tiene por objeto procurar a la sociedad una vida cómoda y tranquila por medio de leyes que repriman los abusos de la libertad y castigue las faltas que se cometan por los individuos”*; y así mismo la Ley Única del Régimen Político del año 1885, donde el Órgano Ejecutivo, a través de municipalidades tenía facultades de imponer sanciones.

Con la vigencia de la Constitución del año 1950, la administración pública es reconocida, aunque de manera excepcional a las potestades de imponer penas, ya que tal y como lo establecía el artículo 167 de la Constitución en mención, era una exclusividad del Órgano Judicial. Las facultades se extendían hasta autoridades administrativas a imponer sanciones con arresto hasta un máximo de quince días, o multas, ir en contra de la normativa.

En la Constitución de la república del año 1983, se reconoce nuevamente de manera expresa en el artículo 14, otorgando potestades sancionadoras de la administración pública y modificando la sanción de arresto, la cual no excedía de quince días, pero en el año 1996 se realiza una reforma, regulando que la Administración Pública podría imponer sanciones, todo apegado conforme a derecho y respetando el principio del debido proceso. Otra de las reformas que se produjo fue la reducción del arresto de quince días a cinco días, así como también la posibilidad de reemplazar la multa por servicios sociales prestados a la comunidad.⁵²

⁵²Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 280.

A criterio de La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mantiene el criterio que “(...) *la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y Tribunales, constituyen técnicas de intervención social perfectamente habituales y sólidamente asentadas que forman parte de un genérico " iuspuniendi" del Estado (...)*”.

Tal y como lo manifiesta la Sala de lo Contencioso Administrativo, la potestad punitiva del Estado es única, y así mismo la Constitución debe ser visualizada desde el principio de unidad como un cuerpo o conjunto orgánico sistemático integrados por reglas y principios inseparables vinculados entre sí. Es que la actividad punitiva del Estado se manifiesta en dos formas: uno encaminado propiamente a Derecho Penal, como lo son los ilícitos penales, los delitos y faltas; y el otro las potestades excepcionales encargadas al Derecho Administrativo Sancionador como lo son: los ilícitos administrativos, infracciones o contravenciones administrativas.

A partir de lo anterior a cita de la sala “*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*” (Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador, Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid 1994, página 90*).⁵³

Tal y como lo expresa la Constitución en su artículo 14, mediante el cual se entiende que por regla general corresponde al Órgano Judicial la potestad de imponer penas. No obstante faculta a la autoridad administrativa la imposición de sanciones como el arresto o multa por las contravenciones a las leyes o

⁵³ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, ref. 149-M-99, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

normas, pero no debe entenderse que son las únicas sanciones administrativas otorgadas por la constitución, a lo cual abona a que debe considerarse que la administración posee una amplia gama de posibilidades para aplicar su potestad sancionadora, con respeto a los principios de legalidad, debido proceso y tipicidad.

De conformidad a todo lo anterior, se puede realizar una revisión integral de la constitución, sobre la asignación de competencias sancionatorias. Así el Art 68 Cn, hace referencia a las potestades administrativas del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia, con lo cual expresa 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. 181 Cn., establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señala en la No. 12, *"que ésta podrá suspender o inhabilitar a los abogados autorizados por los motivos previstos"*. El Art. 219 Cn., al establecer la Carrera Administrativa y las bases de la Ley que regule el servicio civil, autoriza *" los traslados, suspensiones y cesantías...de los servidores públicos"*. Los artículos anteriormente citados comprueban que la autoridad administrativa no está limitada solo a lo prescrito en el artículo 14 de la Constitución, sino que, a su vez, posee otras sanciones como las ya indicadas.

Analizado lo anteriormente expresado cabe mencionar que no siempre se mantuvo el criterio que las potestades otorgadas a la Administración debían entenderse de una interpretación integral de la Constitución y no taxativas.

La potestad originada del *iuspuniendi* del Estado a juicio de la Sala de lo Constitucional del año 1992, era de una interpretación restrictiva y taxativa,

manifestando lo siguiente: *“Al analizar el Art. 14 de la Carta Magna, aparece que se ha autorizado a la administración -con carácter evidentemente excepcional- a imponer multa o arresto hasta por quince días, pero en ningún momento aparece que se le concedan a aquellas potestades punitivas o sancionatorias; y es que habiendo sido establecido 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 inconstitucionalidad. Al constatar la disposición legal con 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”*⁵⁴. Evidentemente a juicio de la Sala, la autoridad administrativa tenía potestades limitadas, restrictivas y taxativas, donde solo podía ejercer dicha potestad para imponer arresto o multa tal como lo establecía la Constitución.

Ulteriormente, la Sala de lo Constitucional cambia de criterio a causa de que la Sala de lo Contencioso Administrativo mediante jurisprudencia con referencia 149-M-99 de fecha 19 de diciembre del año 2000 establecía el carácter no taxativo e irrestrictivo de la interpretación del artículo 14 de la Constitución; a lo cual la Sala de lo Constitucional manifiesta: *“Esta Sala comparte el criterio sostenido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el sentido que debe de 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*

⁵⁴Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, ref. 3-92 Ac. 6-92, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992).

*ser facultada legalmente para imponer otra especie de sanciones ante las contravenciones correspondientes*⁵⁵.

2.5.3. Principios rectores de la potestad sancionadora

La Sala de lo Contencioso Administrativo mediante jurisprudencia ha sentado precedentes respecto a los principios esenciales que rigen al Derecho Administrativo Sancionador, con los cuales a criterio de la Sala se *adoptan principios tales como: principio de legalidad, de tipicidad exhaustiva, de irretroactividad, de culpabilidad, de proporcionalidad, de presunción de inocencia y prescripción.*⁵⁶

2.5.3.1. Principio de supremacía de la constitución

Este principio deduce la soberanía de la Constitución dando cabida a un Estado Constitucional de Derecho, con lo cual empezó a forjarse mediante la División de Poderes que planteaba Montesquieu, siendo este uno de los más grandes exponentes en dar como precedentes los lineamientos para la implementación de este tipo de Estado.

Cuando se hace referencia a la supremacía, se tiene que entender como la ubicación de la Constitución en una escala jerárquica sobre todas las normas que componen un Estado, en consecuencia en el medio siendo adoptado tal principio, la Constitución de la República es la ley suprema por excelencia y a esa, se encuentran sujetas a su control todas las demás leyes, reglamentos u ordenanzas; lo cual a la misma vez los tratados Internacionales no podrán

⁵⁵Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, referencia: 330-200*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

⁵⁶Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, referencia: 117-R-99*,(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001).

prevalecer sobre la Constitución, tal y como lo prescribe el artículo 246 Inc. 2° Cn. “La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos (...)”. Dicho principio ha sido de carácter indiscutible en las instituciones y órganos del Estado integrantes de la administración pública, pero no por ello no se deben de tomar en cuenta los acuerdos y tratados internacionales celebrados con otros países con los cuales se tienen relaciones diplomáticas, ya que, por medio del principio de no invocación del Derecho Interno, se cumplen los compromisos adquiridos con otros Estados”.

2.5.3.2. Principio de reserva de ley

Este principio consiste en distribuciones exclusivas de potestades a favor del órgano legislativo, en el cual, determinadas materias solo pueden ser reguladas por este órgano, con la finalidad de garantía a la institución frente a las restantes potestades y frente a sí misma.

Este principio se manifiesta de dos formas, una como reserva absoluta o como reserva relativa; absoluto es cuando la ley formal regula por sí misma toda materia reservada, quedando exenta, por relativa debe entenderse que es cuando la ley establece un límite de la disciplina o materia, dejando el resto a otras normas pero esta debe de determinar criterios y directrices de la regulación subordinada.

2.5.3.3. Principio de legalidad

Con el principio de legalidad, surge la necesidad de que los procedimientos administrativos sean adecuados conforme al ordenamiento jurídico en virtud de lo anterior no cabe la posibilidad de extender un ámbito de competencia de las expresiones del constituyente al manifestar que los funcionarios no tienen otras atribuciones sino aquellas establecidas expresamente por la ley.

2.5.3.4. Principio de tipicidad

El principio de legalidad es un resultante del principio de reserva de ley, en el sentido que no existe la posibilidad de otorgar a un reglamento u ordenanza la regulación de y tipificación de sanciones administrativas sin la existencia de una ley formal, para ello cabe necesariamente traer a cuenta el principio de *nullum crimen, nullapoena sine lege*, ya que es la ley quien debe determinar la conducta sujeta a una sanción administrativa.

2.5.3.5. Principio de proporcionalidad

Cabe, en un primer momento, analizar lo comprendido en el principio de proporcionalidad, en cuanto a los efectos y criterios que el legislador debe tomar para la regulación del mismo. Uno de sus efectos es la de observar el cuadro de infracciones administrativas, lo cual tiene íntima vinculación con el segundo efecto que consiste en graduar el alcance de la infracción correspondiente a la gravedad del hecho y de la conducta ilícita para determinar la proporcionalidad de la sanción.

2.5.3.6. Principio *nom bis in idem*

Desde el criterio jurisprudencial, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene que: *“Lo que este principio pretende cuando en términos generales se traduce en un derecho a no ser juzgado dos veces por una misma causa (...), es establecer la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva respecto de una misma causa, respecto de una pretensión; decisión que, por lógica, ataca su contenido esencial afectando la esfera jurídica por una misma causa, entendiéndose por una misma causa, una misma pretensión, identidad de sujetos, e identidad de objeto o bien de la vía; identidad de causa, sustrato*

*factico y fundamento jurídico; en armonía con la cosa juzgada y la litispendencia*⁵⁷.

Es menester decir que la Sala de lo Constitucional establece que, para que exista doble juzgamiento, el hecho tiene que ser susceptible de dos o más infracciones y por lo cual, susceptible de dos sanciones distintas a la misma persona, con lo cual las sanciones deben tener la misma fundamentación, encauzadas entre sí a la protección del mismo bien jurídico.

2.5.3.7. Principio de seguridad jurídica

Para la Sala de lo Contencioso Administrativo desarrolla dicho principio de la siguiente manera: *“Aplicable tanto en el proceso penal como al procedimiento administrativo sancionador, el cual se constituye como aquella limitación que persigue que se declare que un derecho u obligación ha perdido su eficacia jurídica ante la inactividad o laxitud de la autoridad competente para ejercerlo, que deja transcurrir el tiempo legal máximo estipulado para perseguir las conductas ilícitas.*

La prescripción se instituye como un límite al ejercicio del ius puniendi estatal, de forma que transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un hecho punible concreto. El instituto de la prescripción es entonces la herramienta que permite: 1°. Efectivizar el derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha, derecho que está vinculado directamente al respeto a la dignidad del hombre y a la garantía de la defensa en juicio; 2°. Alcanzar la seguridad jurídica y afianzar la justicia, impidiendo al

⁵⁷Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Amparo, ref. 231-98*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible que se prolongue indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción; y 3º, evitar que el transcurso del tiempo conlleve a que el castigo previsto ante un hecho punible carezca de razón alguna, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal podría haber desaparecido⁵⁸.” Lo anterior también es aplicable en materia de infracciones y sanciones administrativas.

2.5.3.8. Principio de irretroactividad

Enmarcado, como principio constitucional en el Art. 21 de la Constitución el cual literalmente establece: *“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”.*

En virtud de lo anterior ninguna ley puede tener efecto retroactivo, sino solo extender las consecuencias jurídicas derivadas del hecho sucedido en el pasado. Para lo ello la Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene que la aplicación retroactiva de una nueva ley que tiene como efecto la extinción de un delito anterior o efecto de reducción de la penalidad, si se podrá aplicar retroactivamente; no procederá la retroactividad de la nueva ley, cuando la penalidad tenga una agravante respecto a la penalidad de la anterior ley, manteniendo el tipo penal en la nueva ley; tampoco se aplicara retroactivamente cuando en la nueva ley se tipifique un nuevo delito que es inexistente en la anterior ley.

⁵⁸Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, referencia: 318-M-2004*, (El salvador Corte Suprema de Justicia 2007).

2.5.3.9. Principio de culpabilidad

Este principio se encuentra regulado en la norma suprema en el Art. 12 de la Constitución cuando establece: *“Toda Persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público (...)”*

Por lo anterior, el principio de culpabilidad supone una imputación, siendo responsables los administrados o la administración misma. El principio de culpabilidad contiene un nexo especial con la legítima defensa y el principio de presunción de inocencia, con lo cual la presunción de inocencia se está ante la posibilidad de excluir las imposiciones de sanciones penales o administrativas, prescindiendo de la existencia del dolo y la culpa a base de responsabilidad objetiva. En ese sentido la responsabilidad puede ser exigida si el comportamiento del administrado o la administración se observa culpabilidad a consecuencia del dolo o la culpa.

En tal sentido la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido un criterio jurisprudencial respecto a la culpabilidad, manifestando que: *“En virtud de este principio, solo podrán ser sancionados 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. De conformidad al Art. 12 Cn, no se podrá imponer una sanción sobre la base de la responsabilidad objetiva, sino solo si la persona en atención a la responsabilidad subjetiva; o sea que el sujeto obre con culpa o dolo, que la transgresión a la norma haya sido requerida o producida por la imprudencia o negligencia del sujeto (...)”*.⁵⁹

⁵⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva en proceso de habeas corpus, referencia: 28-H-95*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007).

2.5.4. Funciones de la potestad administrativa sancionadora de la administración pública en El Salvador

La Sala de lo Contencioso Administrativo deja un precedente importante respecto a los alcances de la Potestad Administrativa Sancionadora, determinando que la misma posee una dualidad de función o de manifestación señalando lo siguiente: *“La potestad administrativa sancionadora tiene una doble función, alcance, o manifestación; una interna y otra externa (...)”*.⁶⁰

2.5.4.1. Potestad sancionadora externa o *ad extra*

Esta potestad surge a consecuencia del incumplimiento de los mandatos normativos establecidos en las leyes, es por ello que la administración pública se dota de dicha potestad para garantizar sus decisiones y mantener el orden social, así como también lograr el cumplimiento del ordenamiento jurídico a la que se encuentra sujeta la sociedad en general, para lograr satisfacer intereses estatales.

El autor sostiene *“las sanciones administrativas en esta ámbito son cualificadas 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 por el que se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la Administración pública”*.⁶¹

En conclusión, la finalidad por la cual se dota a la Administración de esta potestad es mantener el orden social en su conjunto, para evitar lesión o

⁶⁰Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencias Definitivas*, referencia: 184-M-00,(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005) y referencia: 175-A-2000,(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005).

⁶¹Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 204.

puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos por el Derecho Administrativo Sancionador.

2.5.4.2. Potestad sancionadora interna o ad intra

Esta potestad ejerce sanciones relativas a la disciplina de la misma Administración, con la búsqueda de un orden interno en la organización de la Administración, dotada la misma de potestad disciplinaria para imponer sanciones a sus agentes (servidores públicos) en virtud de un régimen funcional. Esta potestad es una herramienta garantizadora de la existencia propia de la organización y funcionamiento de la Administración. En otras palabras, es un auto tutela o autoprotección de la Administración para el efectivo cumplimiento de las relaciones entre particulares y agentes de esta.

El autor sostiene: *“se encuentra 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 su aplicación han de entenderse matizados los principios de Derecho Penal aplicables al Derecho Sancionatorio común”*.⁶²

En conclusión, la potestad sancionadora interna tiene por objeto sancionar aquellas infracciones administrativas cometidas por agentes de la administración pública en el ejercicio de sus funciones, sean estas de acción u omisión, con la finalidad de mantener la disciplina interna para lo cual está dotada la administración para tutelar su propia organización y funcionamiento.

⁶²Ibíd., 208.

CAPITULO III

DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se pretende establecer el desarrollo de diferentes disposiciones de carácter administrativo que tienen como finalidad regular de manera interna las diferentes instituciones que forman parte de la Administración Pública del Estado Salvadoreño.

Se toman como muestra cinco leyes por la complejidad y sobre todo la variedad de ordenamientos normativos existentes en el ordenamiento jurídico Salvadoreño, siendo el propósito la comparación del Procedimiento Administrativo Sancionador determinado en las leyes que sirven de base o muestra, con la ley que tiene como principal propósito coadyuvar don dichos ordenamientos jurídicos.

En el desarrollo del presente capitulo se identifica además que la Ley de Procedimientos Administrativos no viene a sustituir en la mayoría de casos la estructura principal diseñada para el trámite de los diferentes procedimientos para imponer sanciones por parte de la Administración Pública en el ejercicio del *ius Puniendi*.

3. Leyes

Las leyes que se utilizara para realizar la muestra son: 1) Ley De Deberes y Derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud; 2) Ley de la Carrera Administrativa Municipal; 3) Ley del Medio Ambiente; 4) Ley de la Carrera Judicial; 5) Ley Disciplinaria Policial.

3.1 Ley de derechos y deberes de los pacientes y prestadores de servicios de salud

3.1.1. Generalidades

La Ley de Derechos y Deberes de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud⁶³ [en adelante LDDPPSS], contempla un régimen jurídico de regular y garantizar los derechos y deberes de los pacientes por un extremo, y por el otro, los derechos y deberes de los prestadores de servicios de salud sean estos públicos, privados o autónomos, asimismo, regula las atribuciones de los entes rectores en este ramo, siendo el Ministerio de Salud, como ente rector por excelencia para velar por el efectivo cumplimiento de la ley supra mencionada, estableciendo políticas, normas y acciones para el fiel y necesario cumplimiento del cuerpo normativo.

Entre las diversas atribuciones que tiene dicho Ministerio están: emitir normas técnicas que deben de cumplir los sujetos obligados en la aplicación de la ley, verificar el cumplimiento de los derechos y deberes de los pacientes en las instituciones que conforman el sistema de salud, conformación, custodia y consulta del expediente clínico entre otras atribuciones que la misma ley le otorga. La LDDPPSS para la aplicación de procedimientos sancionatorios en vulneración a los derechos y deberes consagrados en la misma, faculta a las Juntas de Vigilancia de las Profesiones⁶⁴ [en adelante JVP], el Consejo

⁶³ Ley de derechos y deberes de los pacientes y prestadores de Servicios de Salud, (El Salvador, Decreto Legislativo N° 307, del 10 de marzo de 2016, publicado en el Diario Oficial N° 64, Tomo 411, 2016).

⁶⁴ Reglamento Interno de la Junta de Vigilancia de la Profesión Médica, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Ejecutivo N°: 43 Fecha:09/12/70 D. Oficial: 229 Tomo: 229 Publicación DO: 15/12/1970), art. 1. respecto a la definición del ente dice: *“La Junta de Vigilancia de la Profesión Médica es el organismo legal encargado de vigilar el ejercicio de la Profesión Médica y de todas aquellas actividades especializadas, técnicas y auxiliares que sirvan de complemento a dicha profesión”*.

Superior de la Salud Pública⁶⁵ [en adelante CSSP] y la Oficina Tramitadora de Denuncias⁶⁶ [en adelante OTD]; quienes serán los entes encargados para la tramitación de las denuncias a consecuencias de vulneraciones a los derechos y deberes de los pacientes, así como la tramitación del procedimiento sancionador y sus respectivos recursos en la fase administrativa, y por ende la aplicación de sanciones y suspensiones de los infractores.

3.1.2. Procedimiento administrativo sancionador para infracciones

3.1.2.1. Infracciones administrativas en la LDDPPSS

Al mencionar el procedimiento administrativo sancionador con respecto a la presente ley, es necesario en un primer escenario establecer las infracciones administrativas que son el nexo causal de las sanciones administrativas. En virtud de lo anterior, la LDDPPSS divide las infracciones administrativas en dos extremos importantes, la primera de ellas son las infracciones cometidas por los pacientes, si bien es cierto, los pacientes usan el sistema de salud y esa misma autoridad tiene que respetar los derechos de los pacientes, estos últimos no están exentos de la facultad coercitiva de la administración pública, es así, que el artículo 40 de la LDDPPSS detalla una norma exclusiva para la infracción cometida por el paciente, si bien, no tan rigurosa como las infracciones cometidas por los prestadores de salud, que posteriormente se

⁶⁵ Ley del Consejo Superior de Salud y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de Salud, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, decreto N° 2699. D.L. N° 233, del 23 de abril de 1992, publicado en el D.O. N° 84, Tomo 315, 1992.), art. 4. respecto a la conformación del CSSP establece: *“El Consejo Superior de Salud Pública estará formado por once miembros: un Presidente y un Secretario nombrados por el Órgano Ejecutivo, y tres representantes electos de entre sus miembros por cada uno de los gremios médico, odontológico y farmacéutico”*.

⁶⁶ Organismo encargado de instruir los procedimientos administrativos sancionatorios, que tienen por finalidad establecer la responsabilidad administrativa de los profesionales de salud o de los pacientes que en el proceso de atención de salud vulneren la esfera de derechos que la misma normativa tutela.

analizara infra, es un serio señalamiento al paciente que no está absuelto de un eventual procedimiento sancionatorio.

En razón de lo anterior, la Administración Pública detalla de manera general como “Infracciones de los Pacientes”, sin realizar una clasificación de las infracciones ni un detalle o listado de posibles infracciones que pudieran cometer los pacientes, ante ello, la ley de manera muy general remite automáticamente al art. 30 y 31 lit. b), que en lo medular establece que los prestadores de salud tienen derecho frente a los pacientes a recibir un “trato respetuoso” y recibir “colaboración” necesaria por parte del paciente para un mejor desempeño en sus funciones. Con lo anterior cabe deducir que son dos causales por medio del cual el paciente puede infringir la norma administrativa, primero, por irrespetar al prestador de salud, y segundo, no dar la colaboración para un mejor desempeño por parte del prestador de salud, teniendo como efecto inmediato la sanción de escrita que se incorpora al expediente del paciente, siendo la única sanción que se le puede atribuir.

Por otro lado, están las infracciones cometidas por los prestadores de salud; este punto es muy importante destacar y diferenciar respecto a la responsabilidad que tiene el prestador de salud, la gradualidad y clasificación de las infracciones cometidas, ya que, a diferencia de los pacientes, las infracciones cometidas por los prestadores de salud son más detalladas y expresas añadiendo también que están clasificadas en “Infracciones Graves” reguladas en el art. 42, en “Infracciones Menos Graves” reguladas en el art. 43, y por último las “Infracciones Leves” reguladas en el art. 44, todas de la LDDPPSS. Todas las anteriores clasificaciones detallan una serie de infracciones en las que eventualmente el prestador de salud podría incurrir y por ello ser sujeto a un procedimiento sancionatorio; lo anterior viene ligado a lo que establece el art. 45, donde la ley detalla los tipos de sanciones

respecto a la clasificación mencionada, como una consecuencia previo a un debido procedimiento administrativo, la imposición de una sanción como parte de las facultades que la ley otorga a la Administración.

Es importante destacar en el presente caso las diferencias de las sanciones respecto a los pacientes y prestadores de salud; en los pacientes no se tiene un criterio de gradualidad de la sanción ante una infracción cometida.

Claro está, que la Administración se encuentra limitada en cuanto a sanciones al paciente, puesto que el vínculo unificador entre la administración y el paciente es el servicio de salud, y la administración no puede vulnerar derechos constitucionales como lo es el derecho a la salud, ni tampoco ser rigurosa ante el mismo paciente, contrario a lo que sucede con el prestador de salud, puesto que la Administración mediante el sistema idóneo tiene que ser garante de una eficaz atención médica y evitar cualquier tipo de omisiones de las garantías en la prestación de la misma.

Tanto así que el art. 42 lit. b) determina como una infracción grave “negar atención medica en situación de emergencia a un paciente, poniendo en riesgo su vida en los establecimientos del Sistema Nacional de Salud y privados”; en razón de ello, no se puede establecer como una sanción negarle el derecho a la salud a un paciente por haber incurrido en una infracción, se le tiene que dar mayor protección a los pacientes ampliando una gama de infracciones para los prestadores de salud, con la finalidad de evitar vulneración a derechos tan fundamentales.

3.1.2.2 Inicio del procedimiento administrativo

Para la imposición de sanciones establecidas en los art. 42 y 43 LDDPPSS el procedimiento a seguir es el siguiente: En atención al principio de legalidad, la

aplicación de sanciones adecuadas a la norma vulnerada por el presunto infractor, serán sujetas a una fase investigativa o instructora, donde se recabarán todos aquellos elementos de prueba de cargo o de descargo ante una posible sanción o absolución⁶⁷.

Para la iniciación del procedimiento administrativo en el art. 52 LDDPPSS establece que se iniciará únicamente mediante “denuncia”⁶⁸, la cual podrá interponerse por “escrito” o “verbal”, siendo la OTD la facultada para recibir la denuncia en mención según lo regula el art. 8 Lit. a) LDDPPSS. A partir de lo anterior se tiene como precedente lo que en Derecho se le llama *noticia criminis* donde el administrado u administración pública tenga el conocimiento de una presunta infracción a la norma administrativa y de ello se materializa en la denuncia supra relacionada; ante ello, la denuncia debe de contener requisitos para la identificación de ciertos parámetros tales como: a) Identificación del denunciante y sus generales, b) La narración de los hechos, c) Señalamiento de la persona presuntamente responsable, y d) Lugar o medio técnico para recibir notificaciones.

Respecto a la denuncia verbal, la misma ley establece cumplir los mismos requisitos supra relacionados, haciendo constar la OTD todos esos elementos mediante acta firmada por el denunciante y la persona receptora de la denuncia.

⁶⁷ Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 50. El autor manifiesta que: “*Plantea la necesidad de que existan los procedimientos adecuados a fin de que, en la esfera administrativa, los actos de autoridad puedan ser revisados para asegurarse que hayan sido realizados conforme al ordenamiento jurídico. En virtud de dicho principio, no es posible por vía de interpretación extender el ámbito de competencia de los órganos de la administración, dada la contundencia de las expresiones del constituyente al afirmar que los funcionarios no tienen otras atribuciones sino aquellas establecidas expresamente en la ley*”.

⁶⁸“(…) por denuncia; cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento del órgano administrativo competente la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir una infracción administrativa (…)”. Sala de lo Constitucional, Sentencia Definitiva con referencia 105-A-96, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1997).

Cabe destacar que la denuncia verbal resulta ser un modo efectivo para los administrados de disponer del procedimiento administrativo, pues, resulta que no todas las personas son letradas y con la factibilidad de realizar una denuncia escrita, por una parte, por desconocer que la misma debe realizarse de manera escrita [como sucede en otras leyes administrativas] o porque desconocen los elementos que debe llevar una denuncia; lo importante respecto a la presente ley es la máxima expresión del principio del antiformalismo, como ya se dijo anteriormente, en materia administrativa es muy importante dejar de lado el ritualismo prevaleciendo el beneficio a los interesados, siendo un punto importante a destacar en la mencionada ley.

3.1.2.3. Auto de inicio y plazo para resolver

La autoridad administrativa posteriormente a la recepción de la denuncia, deberá resolver en un plazo ya establecido por ley, para ello, el art. 53 LDDPPSS en su parte inicial establece literalmente “(...) *Una vez recibida la denuncia, dentro del plazo de cinco días hábiles la OTD remitirá a la Junta de Vigilancia de la Profesión correspondiente el dictamen (...)*”.

Respecto a lo anterior la normativa obliga a la Administración a resolver en un plazo de 5 días hábiles, y en el rango de esos 5 días la OTD tendrá que realizar los siguientes actos: 1) emitir un dictamen y 2) Remitir dicho dictamen a la Junta de Vigilancia de la Profesión. El art. 8 Lit. b) LDDPPSS establece que dentro de las atribuciones de la OTD están proponer mediante “dictamen motivado”, con el cual se resolverá la admisión o rechazo de la denuncia. La OTD como un organismo auxiliar para instruir los procedimientos administrativos, resolverá si existen motivos para la admisión en caso que existan indicios o elementos de prueba sobre la infracción a la norma administrativa sobre el presunto infractor, o en su caso, resolverá sobre el rechazo de la denuncia cuando exista una insuficiencia para probar los hechos realizando

juicios de tipicidad, siendo la OTD como un “primer filtro” para no desgastar el sistema administrativo. Dicho lo anterior, luego de la valoración de la denuncia la OTD resolverá mediante dictamen motivado, a lo cual se puede llamarle como un “dictamen inicial” el cual contendrá: 1) Hechos acusados, 2) Facultades legales de la OTD, 3) Requisitos de admisibilidad de la denuncia o en su defecto el rechazo ante tales requisitos, 4) Datos generales de los profesionales de los infractores o infractor, 5) Calificación Jurídica de los hechos denunciados, 6) Fundamentación de la atribución de la infracción, y 7) Propuesta a la JVP. Conteniendo todos esos elementos el dictamen inicial se remitirá dentro del plazo a la JVP.

3.1.2.4. Fase instructora y diligencias en el procedimiento administrativo

Remitido el dictamen dentro del plazo anteriormente relacionado, la JVP dentro de 5 días hábiles emitirá acuerdo de apertura, y en dicho acuerdo la JVP requerirá a la OTD para que en el plazo de 30 días hábiles realice los actos de instrucción en el procedimiento administrativo para realizar los siguientes actos: a) *Hacer del conocimiento por escrito y de manera personal al presunto infractor de los hechos que se le atribuyen.* Respecto a la realización de este acto es una de los más importantes, ya que es donde se pone de conocimiento al presunto infractor de los hechos acusados para que este mismo pueda ejercer su derecho de defensa material y técnica, por tanto, el art. 53 N° 1 LDDPPSS, establece que se le tiene que hacer del conocimiento de los cargos al presunto infractor, y este, dentro de los 3 días de haber sido notificado, haga uso de su derecho de defensa.

b) *Realizar las diligencias útiles para la investigación.* La OTD como organismo encargado para la tramitación de la fase instructora, realizara los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación que tengan por finalidad proporcionar a la JVP los elementos de juicio como

pueden ser la presentación de testigos, inspecciones, peritajes o cualquier elemento de prueba que sea pertinente respecto a los hechos acusados, todo ello, para un posterior pronunciamiento y emitir una resolución más adecuada a Derecho⁶⁹.

c) *Decretar las medidas preventivas para garantizar la eficacia del procedimiento.* Las medidas preventivas o medidas provisionales son mecanismos que la ley, de acuerdo al principio de legalidad, le otorga a la administración con la finalidad de garantizar la eficacia del proceso. Respecto a lo anterior la doctrina lo define como *“Como una de las manifestaciones del principio de oficialidad, Administración tiene la posibilidad de acordar las medidas provisionales, para asegurar la eficacia de la resolución (...)”*⁷⁰.

3.1.2.5. Celebración de sesión a los interesados

Finalizada la fase instructora, la OTD deberá remitir el expediente administrativo⁷¹ a la JVP de conformidad al art. 53 N°2 LDDPPSS. Acompañada de la remisión del expediente el artículo en mención establece que la OTD deberá emitir un dictamen jurídico; si anteriormente se hablaba de un dictamen inicial, este equivaldría a un dictamen final, que servirá de punto de partida a la JVP y asimismo como una antesala ante una eventual condena o absolución al presunto infractor, en el cual, la OTD en el referido dictamen deberá pronunciarse si los hechos acusados se adecuan a la infracción administrativa, haciendo un examen de tipicidad de la misma, determinar el

⁶⁹ Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 224.

⁷⁰ *Ibid.* 223.

⁷¹ *Ibid.* “Una vez iniciado el procedimiento por cualquiera de las formas antes referidas, el funcionario competente ordenara el expediente, donde conste materialmente o digitalmente el procedimiento administrativo, fin que todas las actuaciones y decisiones se vaya agregando al mismo y cumplir con el “principio de unidad”. Dicho principio debe respetarse pese a la intervención de varios órganos administrativos”.

grado de responsabilidad y culpabilidad del infractor y asimismo de acuerdo al principio de proporcionalidad que exista una equivalencia de la infracción cometida y la sanción aplicable; al respecto algunos autores sostienen lo siguiente: *“En materia de sanciones administrativas constituye una exigencia indispensable la relación equitativa entre infracción y sanción, de tal manera que entre ellas exista una relación proporcional, en el sentido que la severidad de la sanción corresponda a la gravedad de la infracción (...)”*⁷².

En vista de lo anterior el art. 46 Lit. a) y b) LDDPPSS define parámetros de gradualidad de sanciones para infracciones graves y menos graves, siendo para la primera una sanción de suspensión del ejercicio de la profesión con un parámetro de tiempo de un mes a cinco años, y la segunda con una sanción de multa con un parámetro de uno a veinte salarios mínimos mensuales en el sector comercio y servicio.

Por último, la OTD realizará en su dictamen un pronunciamiento de sancionar o absolver al infractor, siendo la JVP la que ratificará o modificará dicho pronunciamiento, a lo cual la OTD tendrá un plazo máximo de 15 días hábiles para remitir el expediente original con el respectivo dictamen final.

La JVP luego de la recepción del expediente administrativo con el respectivo dictamen final emitido por la OTD, dentro de los 5 días hábiles siguientes, señalará día y hora para la celebración de una sesión, en la cual se discutirá sobre los elementos de prueba aportados por las partes y si estos elementos de prueba son suficientes o insuficientes para pronunciarse respecto a una posible sanción o absolución.

⁷² Roberto Oliva de la Cotera, *Derecho Administrativo*, 2 Ed, (San Salvador, El Salvador, Editorial Cuscatleca, 2012),74.

3.1.2.6. Resolución final y notificación

Tomada la decisión de la JVP en la respectiva sesión a favor de una sanción o absolución, dicha decisión se plasmará en una resolución motiva, la cual, asimismo ratificará o modificará el dictamen final propuesto por la OTD, estableciendo responsabilidad al infractor y la sanción aplicable. En vista de lo anterior la JVP tendrá 15 días hábiles para emitir el auto que contenga la resolución tomada en la sesión tal como se ha establecido el artículo. 53 N°3 LPPDDSS. El inciso segundo del artículo antes mencionado da una herramienta indispensable a la administración para la valoración de la prueba como lo es el sistema de la Sana Critica⁷³ respetando los principios de la recta razón (normas de la lógica, la psicología y la experiencia común), dando un paso importante en el derecho actual salvadoreño, donde se tiene superado el sistema de prueba tasada.

Emitida la resolución de la JVP en el plazo establecido, el art. 53 N° 4 LDDPPSS, establece que la misma deberá de notificarse de manera escrita a las partes dentro del procedimiento administrativo, la cual se deberá de realizar dentro de los 5 días hábiles siguientes de haber sido proveído el auto que contenga la resolución.

3.1.3. Procedimiento administrativo sancionador para infracciones leves

La LDDPPSS, desarrolla un Procedimiento Administrativo Sancionador exclusivo para lesiones leves, siendo un procedimiento más corto debido a la

⁷³ Respecto a la Sana Critica la Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene: *"las reglas de la experiencia, de la lógica, de la historia, de la sicología, de la sociología, de la imaginación (la que también tiene sus reglas, para el caso del juzgador), para que en cada proceso administre justicia con más acierto, ya que valorará la prueba de acuerdo con lo dicho y para el caso concreto."* Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva con referencia 91-S-99*,(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2002).

naturaleza de las infracciones administrativas contenidas en el art. 44, en relación al 45 Lit. c) LDDPPSS, donde el legislador expresa que para las infracciones leves solamente se realizara una amonestación escrita, la cual se agregara al expediente del profesional de salud o al expediente del paciente.

3.1.3.1. Inicio del procedimiento administrativo sancionador y fase instructora para infracciones leves

Para la iniciación del presente procedimiento se registrará siempre bajo lo establecido en el art. 52 LDDPPSS en lo relativo a la denuncia y los requisitos supra mencionados en el presente apartado, con lo cual se iniciará el respectivo procedimiento.

Posteriormente la OTD requerirá al denunciante para que en el plazo máximo de 5 días hábiles presente los elementos de prueba de cargo en que funda la denuncia, configurándose en este momento procedimental la fase instructora que tiene como finalidad recabar todos aquellos elementos probatorios tanto de cargo como de descargo para una realizar una calificación jurídica de los hechos acusados. Todas las actuaciones anteriores se incorporarán al expediente administrativo, como parte del “principio de unidad” para la adecuada preparación del referido expediente. Siguiendo la misma línea, la OTD intimara al denunciado para que este pueda ejercer su derecho de defensa y, asimismo, poder aportar elementos de prueba de descargo.

3.1.3.2. Celebración de sesión y resolución final para infracciones leves

La OTD en su función de instruir el Procedimiento Administrativo, y recabado los elementos de prueba por las partes, remitirá a la JVP el respectivo expediente y agregado al mismo, se incluirá dictamen jurídico, proponiendo a

la JVP un pronunciamiento de sanción o absolución, debiendo fundamentar los motivos por los cuales realiza tal decisión; la JVP luego de la recepción del expediente, tendrá 10 días hábiles para la celebración de la sesión en la cual emitirá resolución final, ratificando o modificando el dictamen emitido por la OTD, y de acuerdo al principio de proporcionalidad supra relacionado, determinara la sanción aplicable al infractor, para ello, el art. 43 Lit. c) LDDPPSS establece una amonestación escrita que será agrega al expediente del servidor de salud o al paciente. Según lo estipulado en el art. 54 inc. 2 LDDPPS, resolución que contenga la decisión de la JVP se emitirá mediante auto, la cual deberá ser notificada de conformidad al art. 53 Lit. 4 LDDPPSS.

3.1.4. Recursos

El capítulo X de la LDDPPSS en su acápite inicial hace referencia sobre el recurso de apelación, siendo el único recurso que tendrá procedencia dentro del procedimiento administrativo. En virtud de lo anterior el art. 55 LDDPPSS establece de manera literal lo siguiente: *“Contra la resolución final de las Juntas de Vigilancia, procederá únicamente el Recurso de Apelación ante el Consejo, y respecto de infracciones graves y menos graves”*; el anterior artículo tiene elementos muy claros respecto a la procedencia de un eventual recurso de apelación como lo son la interposición del mismo ante el CSSP, siendo el ente facultado para conocer del recurso en segunda instancia, el recurso procederá únicamente contra las infracciones graves y menos graves, dejando de lado las infracciones leves por el carácter de sanción que en esta se aplica. Asimismo, el artículo en análisis en su inciso segundo detalla que el recurso también procederá cuando existan defectos respecto a los hechos objeto del procedimiento, valoración de la prueba, errónea aplicación o interpretación de la norma o la alteración esencial de los procedimientos sancionatorios.

3.2. Ley de la carrera judicial

3.2.1. Generalidades

Una breve noción del Órgano Judicial, es que tiene como principal función la de administrar justicia en El Salvador, por mandato constitucional, institución que se encuentra sometida a un ordenamiento de carácter interno denominada Ley de la Carrera Judicial.

En la carrera judicial es evidente que se está en presencia de una “*relación jurídico-administrativa*”⁷⁴ que tiene como finalidad, buscar el bienestar de los que están sometidos a ella; por lo que la Ley de la Carrera Judicial⁷⁵, establece en su Artículo 1 que tiene por objeto “normar las relaciones de servicio de los funcionarios y empleados judiciales con el Órgano Judicial; regular la forma y requisitos de ingreso a ella, las promociones y ascensos en base al mérito y a la aptitud; los traslados; así como los derechos, deberes, beneficios y sanciones disciplinarias aplicables a sus miembros.

Por medio de la cual se busca el cumplimiento de derechos y principios constitucionales en el área laboral en la institución, en cumplimiento de una verdadera carrera judicial, en cuanto a los ascensos, los ingresos y las sanciones impuestas por la realización de una conducta típica descrita como ilegal, con apego a la ley que establece la estructura del procedimiento a aplicar, entre otros; se trata entonces “*de normar las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos, por razón de sus calidades y condiciones personales, así como por su perfeccionamiento y, por*

⁷⁴ Celso Rodríguez Padrón, *Referencias históricas sobre la Carrera Judicial*, (España: Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial, 2010), 14.

⁷⁵ Ley de la Carrera Judicial, (El Salvador, D.L. No. 536 del 17 de julio de 1990, publicado en el D.O. N° 182, tomo 308, el día 24 de julio de 1990).

*consiguiente, una eficiente, y respetable gestión del servicio público*⁷⁶.” Podría establecerse, entonces, que son un grupo de personas que se encuentran sometidas a un ordenamiento jurídico que regula su ingreso, permanencia, asensos, sanciones.

En definitiva, dicha ley de la carrera judicial busca generar garantía sobre la estabilidad profesional e independencia judicial para los jueces y magistrados, asimismo para otro tipo de funcionarios y empleados del órgano judicial, etc., que regula lo relativo a la prestación de servicios por parte de los incorporados en esta ley, como lo establece el artículo 2 LCJ.

Respecto a la estabilidad laboral, el art. 4 LCJ, establece que previo a ser destituidos, removidos de su área de trabajo deberá instaurarse un procedimiento legalmente establecido en la ley especial que lo regula en completo apego a los principios constitucionales, asimismo el artículo 5 literal e) de la precitada ley establece que uno de las funciones principales de la administración de la carrera es imponer sanciones entre otras facultades.

3.2.2. Procedimiento administrativo sancionador para infracciones

3.2.2.1. Infracciones

Los artículos 49, 50, 51, 52 de la ley en estudio establecen los tipos de sanciones existentes y aplicables a los que se encuentran sometidos a ella de conformidad al artículo 2 de la misma ley como ya se dijo antes, y estas se clasifican como menos graves, como por ejemplo la establecida en el art. 50 b) no asistir a las labores ordinarias sin causa justificada; el art. 51 de dicha ley se establecen las infracciones graves, como sería el caso que dicho

⁷⁶Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 425-2010,(El Salvador, Corte Suprema De Justicia, 2013).

profesional cerrara la oficina sin causa justificada; asimismo el art. 52 establece las infracciones muy graves, las cuales traen repercusiones como la de limitar derechos como por ejemplo la establecida en el literal e) de dicha ley que seria prevalerse del cargo para ejercer influencias indebidas.

3.2.2.2. Autoridad competente

El artículo 57 identifica quien es la autoridad competente en este caso hacer efectiva el régimen disciplinario y las sanciones correspondientes que no es más que la autoridad que tenga la facultad de nombrar al supuesto infractor⁷⁷.

3.2.2.3. Inicio del procedimiento disciplinario

En vista de lo anteriormente relacionado para instaurar un procedimiento administrativo sancionador de naturaleza disciplinaria, garantizando el debido proceso, de conformidad al artículo 58 LCJ este puede iniciarse mediante dos formas ya se de oficio o por medio de denuncia esta última será de manera verbal o escrita, la cual cuando es de manera verbal se realiza mediante acta que levantara la autoridad competente, la cual beneficiosa para los que intentan acceder a este tipo de justicia, ya que se permite la denuncia de manera verbal y que sea la misma Administración que trate de organizar los requisitos que esta tiene, el art. 59 LCJ determina cuales son los requisitos para la interposición de la denuncia y la carencia de tales requisitos tendrá como consecuencia formular una prevención, la cual deberá ser subsanada en el plazo de tres días, no cumplir con dicha prevención producirá la no admisión de la denuncia, claro sin perjuicio que este pueda iniciarse de oficio por parte de las autoridades competentes, el artículo 60 de la LCJ establece que el procedimiento será impulsado de oficio, y el denunciante no podrá

⁷⁷La Corte Suprema de Justicia la encargada de sancionar a los Jueces de Paz, Jueces de Primera Instancia, y a los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia.

intervenir como parte en el procedimiento, conservando la facultad de aportar las pruebas que considere pertinente, por ello deberá hacersele saber la resolución que ordene la apertura a pruebas.

3.2.2.4. Auto de inicio y apertura a prueba

El artículo 61 de la LCJ instauro el inicio del trámite estableciendo que el auto por medio del actual se ordene darle trámite al procedimiento sea iniciado de oficio por la autoridad competente o por medio de denuncia verbal o escrita, ante la autoridad competente, cumpliendo con los requisitos siguientes tal como lo determina el Art. 59 LCJ: *a) Nombre, apellido y demás generales del denunciante, y en su caso, los del agraviado; b) Nombre, apellido y demás generales, cargo y lugar de trabajo del denunciado; c) Relación de los hechos, mención de la prueba pertinente y señalamiento de la forma y demás circunstancias para obtenerla; y ch) Lugar, fecha y firma del denunciante o de la persona que lo hace a su ruego, sin perjuicio de su rechazo y sea iniciado de oficio como se establece en el párrafo que antecede, en la precitada ley no se establece plazo en el que deberá resolverse y dictarse auto de admisión prevención o rechazo del procedimiento iniciado por denuncia, solo se limita a decir en el artículo 70 de la LCJ que dicho trámite debe ser reservado que en el no hay incidentes ni reconveniones y el plazo de dicho procedimiento no excederá de sesenta días, es de notar que no existe pena por la violación de dicho término, en todo caso *podría aplicarse del derecho común*⁷⁸, además el artículo 80 establece que la acción caduca trascurridos ciento ochenta días desde que se tuvo conocimiento de la infracción, lo cual no es considerado caducidad de la acción en su esencia si no *“prescripción extintiva de la acción”*⁷⁹.*

⁷⁸ Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 250

⁷⁹ *Ibíd.*

Por lo tanto, cumplido los requisitos establecidos en la ley para su inicio este será impulsado de oficio corriéndosele traslado al presunto infractor por el plazo de tres días para que se pronuncie y haga uso de los mecanismos legales que considere idóneos para su defensa de esta manera garantizar los principios generales y administrativos establecidos en las leyes, habiéndose pronunciado o no habiéndolo hecho, una vez el plazo para contestar haya transcurrido se abrirá a pruebas por el plazo de quince días pudiendo recolectar la prueba idónea, que sirve de base para emitir posteriormente resolución definitiva.

El inciso cuarto del artículo 61 determina que tanto el denunciante como el denunciado podrán informarse del estado del procedimiento sancionador en cualquier etapa garantizando de tal manera derechos a los interesados, informando sobre el trámite del procedimiento pudiendo el denunciante aportar prueba en el plazo otorgado para ello si este las posee. Si no hubiese sido iniciado por la CSJ y fue iniciado por el CNJ este remitirá lo actuado con informe circunstanciado en el plazo de tres días siguientes a la Corte.

3.2.2.5. Procedimiento para la amonestación

El art. 63, establece el trámite de la amonestación en la que se recabará la información pertinente, con audiencia del supuesto infractor y la sanción se aplicará con sólo robustez moral de prueba, se entiende que “*basta con haber recibido la denuncia o aviso*”⁸⁰. Lo cierto es que la ley al establecer este tipo de procedimiento no establece su estructura procedimental sobre la cual se rige lo que se entiende es que deberá adaptarse el establecido para otro tipo de acciones, pero conservando su identidad, sobre todo buscando garantizar el principio de legalidad y el debido proceso bajo el que debe regirse la administración.

⁸⁰Ibíd.

3.2.2.6. Resolución definitiva

Agotado el término de prueba deberá emitirse resolución definitiva por parte de la CSJ de conformidad al artículo 62 de la LCJ la que deberá ser pronunciada en el plazo de quince días siguientes al de haber concluido dicho término, o si dichas actuaciones fueron llevadas a cabo por el CNJ, al termino empezará a correr después de haberse recibido las actuaciones de dicha institución, dicha resolución será emitida por la autoridad competente conforme a las reglas de la sana critica.

3.2.2.7. Recursos

Ante una resolución definitiva que se sabe que limita derechos del presunto infractor ya la ley franquea los mecanismos de los cuales se puede valer para obtener garantía al acceso a la justicia, por ejemplo ante una sanción que impone la suspensión o remoción a los Magistrados, Jueces de Primera Instancia o de Paz de conformidad al artículo 64.

Se admitirá recurso de revocatoria que deberá ser interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia en el término de tres días contados a partir de la notificación de dicha resolución, esta resolverá en el plazo de cinco días con la sola vista de los autos, en los casos del demás personal de carrera admitirá recurso de revisión ante el superior jerárquico que conoce de acuerdo a la LOJ, si el que impone la sanción es el presidente de la CSJ, conocerá del recurso de revisión la corte en pleno excluyéndolo a él, dicho recurso como lo exige la ley deberá interponerse en el plazo anteriormente indicado ante el funcionario que impuso la sanción debiendo enviarse el expediente al tribunal respectivo al día siguiente de haberse admitido quien deberá resolver de conformidad al inciso segundo del art. 64 LCJ.

Asimismo, establece el artículo 65 LCJ la revocatoria si determina que la resolución del tribunal que conoce de la revisión fuere revocar la pena de suspensión o remoción, ordenara el pago de la indemnización si es el caso que este ha lugar a dicha indemnización.

3.3. Ley Disciplinaria policial

3.3.1. Generalidades

La Policía Nacional Civil como parte de la Administración Pública es la encargada de “*la ejecución de las leyes para que esta ejecución produzca el bienestar*”⁸¹, se encarga de garantizar el bien común dentro de la comunidad, es la institución encargada de vigilar la legalidad del actuar, junto a otras instituciones que se auxilian de ella.

Como parte del cumplimiento de la obligación de la Administración Pública, la Policía Nacional Civil es una institución creada a partir de la finalización del conflicto armado en El Salvador en 1992, a partir de reformas a la constitución que permitieron la creación de dicha institución, siendo la seguridad lo que actualmente demanda la sociedad, y siendo que para el país el bienestar de estos que es lo más importante, constituye mandato constitucional, para lograr el cumplimiento de sus fines esta institución como tal está compuesta por diversos mandos y para garantizar el correcto funcionamiento dispone de un ordenamiento normativo interno que rigen el actuar de los empleados de la misma.

Las disposiciones normativas que tienen como finalidad guiar a la institución policial son varias, pero se analizará la Ley Disciplinaria Policial, ya que ésta es la encargada de regular la conducta de los elementos policiales, en el

⁸¹ Oyanguren, *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, 50.

cumplimiento de su deber. Las cuales verifican y proceden con la conducta errada de los policías, “*la cual se puede regular de forma efectiva con la existencia de un sistema de controles internos*⁸²”, como lo son las normas.

3.3.2. La potestad sancionadora de la Policial Nacional Civil

Se crea un ordenamiento jurídico, que se encarga de regular las relaciones de dentro de la institución policial que regula como ya se dijo antes la conducta de los agentes policiales. Como la Ley de la Carrera Policial⁸³, y Ley Disciplinaria Policial⁸⁴. La potestad administrativa sancionadora de carácter disciplinario establecida en dicha ley, tiene como objeto regular lo concerniente al ingreso de aspirantes a la Policía Nacional Civil, así como lo relativo a los ascensos y la terminación de dicha Carrera Policial, encargándose de regular las relaciones de carácter laboral, se deberá de forma obligatoria en este caso hacer mención sobre una ley que tiene una amplia relación con esta como lo es la Ley Disciplinaria Policial⁸⁵, que es la que tipifica las acciones estableciendo sanciones y la estructura procedimental que deberá aplicarse a los miembros de la institución policial.

3.3.2.1. Investigación previa procedimiento disciplinario

La ley en estudio tiene rasgos verdaderamente garantistas de derechos y principios constitucionales debido a que se instaura una investigación previa

⁸² Jeannette Aguilar, et al, *Evaluación anual de la PNC, 2011, un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC*. (El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” 2012), 12. <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informePNC2011.pdf>

⁸³ Ley de la Carrera Policial, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. No. 773, del 18 de julio de 1996, publicado en el D.O., No. 144, Tomo No. 332, 1996).

⁸⁴ Ley Disciplinaria Policial, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. No. 518, de diciembre de 2007, publicado en el D.O. No. 10, Tomo No. 378, 2008).

⁸⁵ *Ibíd.*

al inicio de un procedimiento disciplinario la cual de conformidad al art. 65 LDP tiene por objeto obtener elementos que conduzcan a concluir sobre la veracidad de los hechos y individualizar al supuesto infractor, cuando queden establecidos ambos extremos con la denuncia, queja aviso o con la prueba que se adjunte no procederá la investigación previa e inmediatamente se iniciara el procedimiento disciplinario.

Los jefes que tienen competencia sancionadora son: A) Tribunal Disciplinario, B) El Inspector General, C) El Jefe de la Unidad de Investigación Disciplinaria y sus Secciones, podrán encomendar la investigación previa, cuando sea necesaria, a investigadores, quienes tendrán las mismas obligaciones y atribuciones que los instructores, art. 66 LDP. Art. 67 LDP, esta disposición legal determina que cualquier miembro, servicio, Unidad, Departamento o División de la Institución, que reciba solicitud de información en el desarrollo de una investigación preliminar, estará obligado a contestar a más tardar dentro de las setenta y dos horas siguientes al recibo de la solicitud.

Si la investigación disciplinaria previa no lograra cumplir con los elementos necesarios para iniciar un procedimiento disciplinario, mediante resolución motivada se propondrá archivo provisional de las diligencias a la Inspectoría General, quien lo ordenará si está de acuerdo. Asimismo al no existir mérito para presentar petición razonada ante el Tribunal Disciplinario competente, la autoridad que ordenó la investigación propondrá mediante resolución motivada, el archivo de las diligencias a la Inspectoría General, la que de estar de acuerdo, ordenará el archivo, notificándose al investigado, el límite que durará la investigación previa en ningún caso podrá durar más de treinta días contados a partir del nombramiento del investigador el cual puede prorrogarse por un plazo máximo de quince días si así lo solicitara u ordenara la Inspectoría General.

3.3.2.2. Las faltas y sus sanciones

La presente ley establece un catálogo verdaderamente extenso de las faltas que son aplicables a los miembros de dicha institución y las clasifica como faltas leves, graves y muy graves, las faltas leves se encuentran en el art. 7 LDP, se tiene como la de “Ausentarse sin permiso o causa justificada del lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio, hasta por dos horas”; las faltas graves establecidas en el art. 8 de la LDP siendo una de las principales faltas de este tipo la de “No presentarse al lugar de trabajo o sector de responsabilidad donde presta su servicio sin causa justificada, por más de veinticuatro horas hasta por cuarenta y ocho horas”; las faltas muy graves se detallan en el art. 9 de la LDP, considerando falta grave a manera de ejemplo la de “Atentar contra la libertad sexual de sus superiores, compañeros o subordinados, así como de aquellas personas que estén bajo detención o custodia”.

3.3.2.3. Inicio del procedimiento disciplinario en la LDP

El procedimiento, de conformidad al artículo 43 de la LDP, tiene como finalidad determinar la existencia del acto, si dicho acto es constitutivo de falta disciplinaria determinado la participación y responsabilidad del presunto infractor, en razón que dicho procedimiento puede vulnerar derechos y garantías a favor de los sometidos a ella el artículo 44 de la LDP establece una serie de derechos a favor de a quien se ha iniciado una investigación, dentro de los cuales cabe mencionar algunos de manera ilustrativa: a) Ser notificado del inicio del procedimiento disciplinario que se realiza en su contra, de los hechos que se le imputan, de las infracciones que los mismos podrían constituir, de las medidas preventivas que se adoptaren y de las sanciones que se le pudieren imponer; b) Defenderse por sí, o por medio de apoderado,

desde el momento de la notificación de la investigación disciplinaria; c) Que se le respete la garantía de audiencia; d) Tener acceso al expediente, pudiendo solicitar copia simple o certificada del mismo, a costa del interesado; e) Rendir declaración si así lo desea y a que se practiquen todas las pruebas que solicite, siempre y cuando sean atinentes al procedimiento; y, f) Impugnar las decisiones cuando hubiere lugar a ello.

En virtud del principio de economía procesal: a) En los procedimientos disciplinarios no se podrán establecer trámites o etapas diferentes a los expresamente contemplados en esta ley; b) Los procedimientos deberán impulsarse con agilidad, en el menor tiempo posible y a la menor cantidad de costos para la Institución y quienes intervienen en ellos; c) No se exigirán más documentos que los estrictamente necesarios; d) Las autoridades con competencia sancionadora impulsarán de oficio los procedimientos; e) Se podrán utilizar formularios para actuaciones cuando la naturaleza de ellas lo permita, sin que esto releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados, además de la importancia jurídica que poseen tales derechos la presente ley en estudio establece una serie de reglas sobre las que ha de basarse el procedimiento disciplinario, art. 45 LDP, además el procedimiento disciplinario es de carácter oral y se resolverá analizando la prueba bajo las reglas de la sana crítica.

3.3.2.4. Medidas Preventivas

Las medidas preventivas procedentes en los casos que la conducta se constitutiva de falta grave o muy grave, se podrán imponer las siguientes medidas: a) El arresto preventivo del investigado cuando haya elementos suficientes de su participación en los hechos y su conducta represente un grave riesgo o peligro para su vida, su integridad física o la de terceros. Tal

medida será acordada por la autoridad con competencia sancionadora o el jefe de servicio respectivo en la misma resolución en que se ordene la apertura de la investigación disciplinaria o con posterioridad a ésta. El arresto preventivo deberá cumplirse sin servicio, en las instalaciones de la dependencia policial a la que esté destinado y en ningún caso podrá exceder de setenta y dos horas; b) Cuando se tengan elementos de juicio suficientes que el supuesto infractor pudiera entorpecer la investigación disciplinaria o cuando se trate de presuntos delitos cometidos fuera o dentro del servicio, prevaleciéndose del mismo o con abuso de autoridad, procederá la suspensión preventiva del cargo sin goce de sueldo, la cual, sólo será competencia del Tribunal Disciplinario.

La medida precedente podrá decretarse al inicio o en cualquier momento de la investigación disciplinaria, de oficio o a petición de la Inspectoría General o de la autoridad con competencia sancionadora o el Jefe de Servicio y deberá resolverse en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la respectiva petición. Esta suspensión preventiva durará hasta que se emita la resolución definitiva; no obstante, podrá ser levantada por el Tribunal Disciplinario, de oficio o a petición de parte, cuando hayan cesado las circunstancias que la motivaron. En caso que en la resolución final se determine que no procede aplicar sanción alguna, deberán pagarse los salarios correspondientes al período durante el cual se aplicó la medida. El tiempo de la suspensión preventiva se computará como servicio activo, excepto cuando se imponga la sanción de suspensión del cargo o destitución.

Cuando el Tribunal Disciplinario imponga la suspensión del cargo como medida preventiva, deberá certificar y notificar de inmediato a la División de Personal la resolución correspondiente, a efecto que se realice la suspensión en el pago de salarios. En esos casos las medidas irán acompañadas del

retiro del armamento, placa, documento de identidad policial, uniforme y demás equipo policial.

3.3.2.5. Procedimiento para faltas leves

El art. 48 de la LDP determina que tal procedimiento inicia por medio de resolución de apertura, emitida por el jefe con competencia sancionadora, señalando la precitada disposición legal que deberá ser en el plazo no mayor de cuarenta y ocho horas posteriores a aquel de tener conocimiento de la infracción, en ese mismo acto deberá constar la individualización del presunto infractor, en su caso, el hecho a investigar, la infracción que el mismo pueda constituir, así como la sanción que podría imponerse, dicha resolución se le hará saber al indagado y a la inspectoría general, pero si en dado caso el indagado admite su culpabilidad en la realización de los hechos a investigar el jefe que posee la facultad sancionadora emitirá resolución en la que conste la sanción que corresponda al infractor, de conformidad al artículo 50 LDP el indagado manifestara si requiere de la instrucción del procedimiento este ofrecerá prueba o solicitara las diligencias que concederé pertinentes para su defensa, el jefe con competencia sancionadora recibirá la prueba por sí o por medio del Instructor, nombrado para que depure el expediente, con citación del investigado, dentro del término de cuatro días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación.

3.3.2.6. Resolución final LDP

El art. 51 LDP establece que en el procedimiento disciplinario la resolución que le ponga fin al actuar de la Administración deberá emitirse de manera escrita, en un plazo no mayor de diez días posteriores a la iniciación del procedimiento, la cual será notificada a las partes en el plazo de cuarenta y

ocho horas posteriores a su emisión, en el caso que el jefe con competencia sancionadora hubiere presenciado el hecho este levantara acta donde señalara los testigos, medios de prueba que puedan apoyar sus constataciones si las hubiere.

3.3.2.7. Procedimiento por faltas graves y muy graves

Anteriormente se estableció el procedimiento disciplinario para las faltas leves, las faltas graves y muy graves el legislador instauró un procedimiento sancionatorio diferente en ciertos aspectos de tal manera el artículo 53 de la LDP establece que dicho procedimiento ha de iniciarse por petición razonada y esta será presentada ante el tribunal disciplinario que sea competente por parte de a) Director General, b) Inspector General y sus delegados, c) la autoridad con competencia sancionatoria, d) el Procurador para la defensa de los Derechos Humanos, e) El Fiscal General de la República; además la ley establece que la investigación no podrá excederse a hechos diferentes y sus conexos de los que fue objeto en un principio, si durante el procedimiento ante el Tribunal las partes se percatare que el investigado ha incurrido en la comisión de otros hechos constitutivos de falta disciplinaria, deberá iniciar una investigación por separado, pero si dentro del procedimiento disciplinaria contra el investigado, cualquiera de los funcionarios que está conociendo se percatara que el hecho podría constituir delito perseguible de oficio es obligación ponerlo a disposición de la Fiscalía general de la República.

La petición realizada por la autoridad competente ante el tribunal disciplinario debe cumplir ciertos requisitos de conformidad ala articulo 54 LDP: a) Breve relación de los hechos objeto de la investigación; b) Síntesis de la prueba recabada; c) La individualización e identificación del posible autor o autores de la falta o faltas, señalando el cargo, la Unidad, División, Servicio o

Departamento al que pertenece; su número de ONI, así como la época aproximada de los hechos; y, d) Solicitud de inicio del procedimiento Disciplinario. Una vez recibida dicha petición el Tribunal Disciplinario lo admitirá si cumple con los requisitos del artículo anterior o hará las prevenciones del caso, señalando plazo para el cumplimiento de las mismas, es de establecer la falta de señalamiento de un plazo específico en el cual deben subsanarse las prevenciones que se realicen; asimismo habrá de determinar la procedencia a adoptar las medidas preventivas de suspensión del cargo sin goce de sueldo, en contra del investigado, cuando proceda.

3.3.2.8. Celebración de audiencia

Ya una vez sea admitida la solicitud o habiendo evacuado las prevenciones realizadas como lo establece el artículo 56 LDP, el Tribunal Disciplinario citará a la audiencia inicial al presunto infractor y a la autoridad a cuya petición inició el procedimiento, señalando día y hora para su comparecencia, dentro de los cuatro días hábiles siguientes, en la esquila de citación, al presunto infractor se le advertirá que en caso de no comparecer por sí o por su defensor el procedimiento se continuará sin su presencia, en dicha audiencia deberá estar el Inspector General aunque no se haya iniciado por petición suya, asistiendo éste a la diligencia o por medio de un delegado, además podrán intervenir observadores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República. En la audiencia, el Presidente dará lectura a la petición razonada, seguidamente le concederá la palabra a la parte que presentará los cargos.

En segundo lugar, dará la palabra al investigado para que éste por sí o por medio de su defensor, alegue lo que considere conveniente en su defensa, si la petición no hubiese hecha por el Inspector General se le concederá la

palabra a él y a su representante. Como resultado de la audiencia puede darse que si los hechos y responsabilidad quedaren establecidos en esta audiencia o el indagado admitiere su culpabilidad, el Tribunal Disciplinario pronunciará resolución final inmediatamente; si no fuere ese el caso a petición razonada de las partes se abrirá a pruebas por el plazo de ocho días hábiles, en dicho plazo las partes que intervienen en el mismo podrán recolectar todas las pruebas que consideren necesarias, en estos casos la Inspectoría General podrá auxiliarse de la Unidad de Investigación Disciplinaria y asuntos internos, nombrando a un instructor, una vez concluido el periodo de prueba se realizara una segunda audiencia previa citación de las partes quienes harán saber el resultado de la investigación así como también podrán presentar en el acto cualquier prueba oportuna, cumpliendo las formalidades de la primera, una vez concluido el debate el tribunal dictara su resolución en el acto y lo comunicara verbalmente.

Lo cual se hace constar por escrito para efectos de prueba, si en el transcurso del procedimiento se determinara que: a) hecho atribuido no ha existido, b) la conducta no está prevista como falta disciplinaria, c) que exista causa de justificación, d) que el procedimiento no podía iniciarse o proseguirse, mediante resolución motivada así se declarará por parte de la autoridad competente. Cuando no se haya señalado por parte del legislador plazo para resolver se realizará 24 horas después de haber recibido el expediente o la solicitud.

3.3.2.9. Resolución firme

Ésta deberá ser remitida por el Tribunal Disciplinario dentro de las veinticuatro horas siguientes al jefe respectivo, la cual deberá ser ejecutada en el término de tres días a la División de Personal a efecto que proceda a hacer las anotaciones en el historial policial y a efectuar los respectivos descuentos.

3.3.2.10. Recursos

De las resoluciones finales que se pronuncien sobre las faltas leves procederá el recurso de revisión, ante la autoridad que la dicto, el cual deberá interponerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva y deberá ser resuelto dentro de los tres días hábiles posteriores a su interposición.

De las resoluciones finales que se pronuncien por falta grave y muy grave, procederá el recurso de apelación, deberá interponerse por escrito dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación respectiva Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el Tribunal Disciplinario lo remitirá junto con el expediente respectivo al Tribunal de Apelaciones, en el término de veinticuatro horas después de recibido el mismo. Al recibir el expediente, el órgano que debe resolver el recurso decidirá sobre su admisibilidad en un plazo no mayor de tres días hábiles y, admitido que sea, señalará audiencia dentro de los cinco días hábiles siguientes para que las partes hagan uso de sus derechos Al finalizar la audiencia deberá pronunciarse la resolución correspondiente

La interposición del recurso de apelación suspenderá la ejecución del acto impugnado. El órgano que conozca el recurso deberá extender su conocimiento a todas las cuestiones que aparezcan en el expediente y podrá tener en cuenta hechos o documentos no recogidos en el mismo, hayan sido o no alegados por los interesados. En estos casos, se oirá previamente a las personas interesadas.

En la resolución del recurso se podrá modificar, revocar o confirmar el acto impugnado. En caso que se estime que la sanción que procede imponer debe

ser menos gravosa, podrá determinar la que corresponda. En ningún caso la resolución podrá agravar la situación del administrado que interpuso el recurso.

3.4. Ley de la carrera administrativa municipal

3.4.1. Generalidades

El Derecho Municipal, es una rama que se encuentra íntimamente vinculada con el Derecho Administrativo, en virtud que es un Derecho Administrativo meramente puro cuya aplicación se ve reflejada en el ámbito particular como también en el ámbito especializado; los Municipios son personas jurídicas, que poseen la característica de ser públicas, autónomas en el sentido de darse su propio gobiernos locales, cuyas competencias son de manera específicas, reconociéndoseles por ley la personalidad jurídica, de conformidad al artículo 2 del Código Municipal⁸⁶; a las personas naturales que trabajan para éste ente, se les denomina servidores públicos⁸⁷ municipales, quienes son parte de la Carrera Administrativa Municipal de conformidad a los artículos 6, 7 y 11 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Respecto a lo concerniente a el tema de investigación la participación de la Carrera administrativa en El Salvador ha sido muy poca, en relación a las últimas Constituciones Políticas históricas, inclusive la actual Constitución que

⁸⁶Código Municipal, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. No. 274, del día 31 de enero de 1986, publicado en el D.O. No. 23, Tomo 290, del 5 de febrero de 1986; reformado por D.L. No. 500 de fecha 06 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 10, Tomo 378, 2008).

⁸⁷Adriana de los Santos Morales *Derecho Administrativo I*, 2° Ed, (México, editorial Eduardo Durán Valdivieso, 2012). 165. Para efectos didácticos es aquel "ciudadano en ejercicio que presta servicio en entidades de la Administración Pública con nombramiento o contrato de autoridad competente, con las formalidades de ley, en jornada legal y sujeto a retribución remunerativa permanente en períodos regulares"

data desde el año 1983. En la Constitución Política de 1950, se establecía lo referente a la carrera administrativa específicamente en su artículo 109. El 24 de noviembre de 1961 se decreta la Ley de Servicio Civil por medio de decreto número 507⁸⁸, siendo un cuerpo normativo vigente, pero según la Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración (ASCIA), no es de carácter positiva, en virtud que manifiestan *que sus disposiciones no se aplican, excepción hecha del régimen disciplinario.*⁸⁹

En ese sentido, se concretiza el fruto del surgimiento de las discusiones⁹⁰ que tuvieron las distintas instituciones involucradas, y fue la elaboración del Anteproyecto de Ley de la Carrera Administrativa Municipal, cuyo sometimiento pasó al conocimiento de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), y luego a la Asamblea Legislativa, quien por Decreto Legislativo No. 1039 de fecha 29 de Abril de 2006, la aprobó y después de sancionada por el Presidente de la República⁹¹ fue publicada en el Diario Oficial de fecha 6 de Junio de 2006, estableciéndose en dicho Decreto, que la ley entraría en vigencia el 1 de Enero de 2007 y que actualmente ha sido reformado por Decreto Legislativo No. 601, de fecha 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 379 de fecha 15 de mayo de 2008.

⁸⁸ José Antonio Morales Ehrlich, *Ley de la Carrera Municipal Comentada*, (El Salvador, Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración; Fundación Nacional para el Desarrollo, 2010), 9. En el año de 1961 quien gobernaba era el Directorio Cívico Militar, fue quien dio el impulso para que se decretare esta ley, siendo publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de ese mismo año.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ En este proceso de discusión estuvieron involucrados en el programa AGORA, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, el Fons Valenciá per la Solidaritat, FUNDE y otras organizaciones no gubernamentales.

⁹¹ Constitución artículo 135. Cuando surge todo proyecto de ley una vez discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa, se traslada al Presidente de la República quien sino tuviere objeciones sanciona y lo hace publicar como ley.

3.4.2. Inicio del procedimiento administrativo sancionador en la LCAM

3.4.2.1. Faltas

Éste inicia ante el cometimiento de una falta, en este tipo de cuerpo legal las faltas están reguladas en el respectivo reglamento interno de conformidad al artículo 66 LCAM, en este caso el Reglamento Interno de la Alcaldía Municipal a partir del artículo 56 y siguientes regula los tipos de faltas que son: a) Muy Graves, b) Graves y c) Leves.

En relación a las faltas muy graves son aquellas cometidas de manera gravosa y que acarrearán como consecuencia el despido o destitución del cargo, entre las cuales se puede mencionar el ingerir bebidas embriagantes o consumir drogas enervantes o estupefacientes en el lugar de trabajo o fuera de él, cuando estuviere en el ejercicio del cargo o empleo, o presentarse al desempeño de su cargo o empleo en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas o estupefacientes; en cuanto a las faltas graves su sanción disciplinaria es suspensión del cargo sin goce de salario hasta por treinta días, se origina debido a la ausencia del desempeño de su trabajo sin previo permiso del jefe o en el caso de tolerar faltas muy graves o graves por parte del funcionario o empleado; y por último las faltas leves que se incurre en ella ante el incumplimiento del horario de trabajo o por negligencia en el cumplimiento de sus labores y su sanción disciplinaria es la amonestación verbal privada o en caso de reincidencia la amonestación será por escrito.

3.4.2.2. Amonestaciones en el procedimiento administrativo sancionador

En este procedimiento participan en la administración de estas cuatro autoridades de conformidad al art 13 LCAM, las cuales son: Los Consejos

Municipales⁹², Los Alcaldes Municipales⁹³, Las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, y Las Comisiones Municipales⁹⁴ de la Carrera Administrativa.

Las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, son aquellas quienes dirigen las instituciones que son creación de los Consejos que tengan personería jurídica propia, ya sea una fundación, asociación, y empresas de servicio municipal⁹⁵ de conformidad al artículo 16 LCAM donde regula las atribuciones de esta autoridad; es de aclarar que LCAM les exige como una obligación especial a las municipalidades la elaboración y aprobación de manuales descriptores de cargos, categorías correspondientes a cada nivel y de requisitos necesarios para su desempeño de conformidad a lo establecido en el artículo 81 inciso primero de la ley supra referida; asimismo la elaboración de Reglamentos Internos de Trabajo⁹⁶ en relación a lo establecido en el artículo 53-E LCAM. El día treinta y uno de marzo del año dos mil nueve, en sesión extraordinaria se hizo a presentación y aprobación del Manual de Procedimientos Sistema Disciplinario de la Carrera Administrativa Municipal, a fin de disponer con un documento legal y procedimental en cuanto a las amonestaciones, suspensiones y despidos de acuerdo con el régimen disciplinario tal como lo establece la Ley de la Carrera Administrativa

⁹² *Ley de la Carrera Municipal*, artículo 14 inc. 1º. Son los responsables del establecimiento de la carrera administrativa en sus respectivos municipios, estos o pueden hacer de dos formas individual o asociada con otras municipalidades

⁹³ *Ibíd.* Artículo 15 inc. 1º. Es la Máxima Autoridad Administrativa de municipio.

⁹⁴ *Ibíd.* artículo 17. El legislador también les denomina “Comisión Municipal”, “*son los organismos colegiados encargados de aplica la ley en los casos en que de manera directa se resuelva sobre los derechos de los funcionarios o empleados, con excepción de la aplicación del régimen disciplinario referente a despidos; garantizándola legalidad y transparencia de los procedimientos*”.

⁹⁵ Fundación Salvadoreña para la Construcción y Desarrollo, *Versión Popular Ley de la Carrera Administrativa Municipal*, (El Salvador, San Salvador, Imprenta Lasser Print, 2010), 9.

⁹⁶ Alcaldía Municipal de San Salvador *Reglamento Interno de Trabajo*, (El Salvador, San Salvador: aprobado por acuerdo número 8, tomado en la sesión del 22 de abril de 1998).

Municipal. Los tipos de sanciones disciplinarias para iniciar el procedimiento que son

3.4.2.3. Procedimiento de la amonestación oral privada

Aplica ante el cometimiento por el empleado de una falta⁹⁷, la cual se encuentra establecida en el Reglamento Interno de Trabajo y que no consistan en el incumplimiento de las obligaciones que regula el artículo 60 a excepción de la obligación que exige la puntualidad; su imposición es por parte del Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa y funcionarios del nivel de dirección, con la sola comprobación del hecho que lo motiva, artículo 63 inciso 1º LCAM.

3.4.2.4. Procedimiento de la amonestación escrita

Posee su peculiaridad que es la reincidencia, es decir cometer infracciones en reiteradas ocasiones, la amonestación oral privada, procede dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha de la primera falta, imponiéndola el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa y funcionarios del nivel de dirección, con la sola comprobación del hecho que lo motiva, de conformidad a lo establecido en el artículo 63 inciso 2º LCAM.

3.4.2.5. Suspensión sin goce de sueldo

Se aplica ante el incumplimiento de las obligaciones antes relacionadas, con una suspensión de treinta días, a excepción de la obligación que exige la

⁹⁷ *Ibíd.* artículo 59. Regula las faltas leves, siendo el incumplimiento injustificado del horario de trabajo cuando no supone falta grave, la incorrección con el público, superiores, compañeros y subordinados durante la jornada de trabajo, negligencia ante el cumplimiento de labores, incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y empleados, siempre que no sean clasificados como faltas graves o muy graves.

puntualidad; cuando la suspensión sea hasta por cinco días puede ser impuesta por las autoridades municipales, si es por más de cinco días son impuestas por el Consejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa, siempre que sea previa autorización de la Comisión Municipal y que sea de conformidad al procedimiento.

Asimismo, procede cuando se decrete detención administrativa o judicial por delito contra el funcionario o empleado, durando esta sanción el tiempo que dure la detención, es suficiente el informe que solicite la comisión a la Fiscalía General de la República o el Juez competente, artículos 64 y 65 LCAM.

3.4.2.6. Procedimiento de la postergación del derecho de ascenso

Consiste en reprobación de las evaluaciones de desempeño y capacitaciones recibidas a los empleados o funcionarios, o que estas hayan sido suspendidas dos o más veces en el año anterior que le correspondía ascender, son impuestas por el Consejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa, no debiendo exceder de dos años desde la fecha en que suceda la causa que lo motivó artículo 66 LCAM.

3.4.2.7. Despido del cargo o empleo

En este tipo de sanción⁹⁸ las autoridades como lo es el consejo, Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, para la aplicación de esta sanción necesitan autorización del Juez de lo Laboral o con competencia en esa materia, artículo 67 LCAM.

⁹⁸Se debe señalar que el despido no se comprende en este tipo de potestad aclarando que este tipo de sanción es la más gravosa de todas, debido a que la ley le confiere esta potestad al Juez de lo laboral de la circunscripción territorial del Municipio, y es ante quien se debe realizar su debida tramitación.

3.4.2.8. Plazo para resolver las sanciones y su procedimiento

En el caso de la amonestación oral privada y la amonestación por escrito, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa y funcionarios del nivel de dirección, con la sola comprobación del hecho que lo motiva, manda a oír al infractor para que exprese las justificaciones que tiene a su favor, previa convocatoria escrita en la cual se indica, el lugar, día, hora y motivo de la convocatoria, con la advertencia de presentar pruebas de descargo⁹⁹.

Para la suspensión hasta por cinco días, se solicita el visto bueno del Gerente o Director, a la Subgerencia de Recursos Humanos o unidad encargada según corresponda, según sea el caso el trámite de la suspensión del empleado o funcionario ante el consejo, Alcalde o las Máximas Autoridades Administrativas Municipales, notificándole al servidor público haciendo una relación de las circunstancias de los hechos que motivan la procedencia de la sanción que se impone, para proceder a darle audiencia al servidor por el termino de tres días, para que se pronuncie al respecto y si no lo hace se sanciona.¹⁰⁰

Cuando es más por cinco días siempre se solicita el visto bueno como se ha manifestado anteriormente y luego de haberse notificado al servidor público la relación que motiva los hechos se le da el término de dos días hábiles para que se pronuncie al respecto.

En cuanto a la postergación del derecho de ascenso, se le informa al consejo, Alcalde o las Máximas Autoridades Administrativas Municipales, sobre la

⁹⁹ Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal *Manual de Procedimientos Sistema Disciplinario de la Carrera Municipal*, (El Salvador, San Salvador: Instituto Salvadoreño de desarrollo municipal, 2009), 2.

¹⁰⁰ *Ley de la Carrera Municipal*, Artículo 64.

deficiencia del servidor público en las evaluaciones o capacitaciones, haciendo por escrito la notificación y expresando la relación circunstanciada de los hechos, otorgándole traslado por dos días hábiles al servidor público.

En el despido del cargo o empleo¹⁰¹ el consejo, Alcalde o las Máximas Autoridades Administrativas Municipales, comunica por escrito en original y copia al juez correspondiente de lo laboral o a aquellos jueces que tengan competencia en esa materia según sea el municipio, las razones por las cuales se ha decidido despedir al funcionario o empleado, aportando las pruebas necesarias, por lo que el Juez otorga traslado por el término de seis días hábiles al afectado.

Previo a entregarle copia de la misma para que conteste, si no contesta el Juez autoriza el despido y si justifica se le otorga otros seis días más. Si la falta es grave y la permanencia del infractor constituye grave peligro o resulta ser problema para el normal funcionamiento de la administración, puede acordarse suspensión previa del funcionario o empleado, en este caso el procedimiento de despido se inicia otorgándole al afectado el término de tres días hábiles para que se pronuncie.

3.4.2.9. Término y medios de prueba en las sanciones de la LCAM

En la amonestación oral privada y escrita, en aplicación a los artículos 63 y 69 de la LCAM y Manual de Procedimientos Sistema Disciplinario de la Carrera Municipal, el término de prueba opera el día y hora que se ha fijado previa

¹⁰¹ Si no se realiza el procedimiento que regula la LCAM, el afectado puede solicitar la nulidad del despido, dentro de los quince días siguientes al despido, ante el Juez de lo Laboral o un Juez que tenga competencia, donde el juez dará por un plazo de cuarenta y ocho horas al Consejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa a quien se le impute el despido, entregándole copia para que conteste. Si no contesta en plazo anterior se declara la nulidad, a menos que la autoridad justifique después de seis días haber estado imposibilitado para oponerse. Art. 75 LCAM.

convocatoria al infractor, para que se defienda y aporte los medios probatorios para desvirtuar lo que se le imputa, siendo estos medio prueba documental y prueba testimonial.

Para la suspensión sin goce de sueldo cuando se trate hasta por cinco días o más de cinco días y la postergación del derecho de ascenso, se abre el procedimiento a prueba por cuatro días hábiles que son improrrogables, en el cual debe presentar los elementos de pruebas que puede ser documental o testimonial, y si en el caso que no se aporten testigos, su declaración debe hacerse constar en acta¹⁰², de conformidad al artículo 66,70 LCAM.

En el despido del cargo o empleo, si el afectado muestra oposición se abre al termino de prueba por ocho días hábiles improrrogables, debiendo presentar los elementos idóneos de prueba para desvirtuar lo que se le acusa, siendo estos testimonial o documental, tal como lo establece el artículo 71 numeral cuatro LCAM. Si el caso fuera por sentencia judicial como lo establece el artículo 73 LCAM, dará audiencia al interesado por el término de tres días hábiles para que se pronuncie y si no lo hiciere se decreta el despido, si muestra oposición se abre termino de prueba por cuatro días improrrogables, aclarando que el mismo término de prueba se aplica en el caso que exista nulidad del despido.¹⁰³

3.4.2.10. Plazos para resolver resolución final

En el caso de la amonestación oral privada, se resuelve en el momento en que se ha convocado al empleado o funcionario, si este no logra justificar la

¹⁰²Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal *Manual de Procedimiento*, 5.

¹⁰³*Ley de la Carrera Municipal* Artículo 75 inciso 4° "...El Juez abrirá a pruebas por el termino de cuatro días improrrogables, dentro del cual se recibirán las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir..."

amonestación se hace de manera oral y luego se levanta acta de lo actuado, en aplicación a lo regulado en el artículo 69 inciso 1º LCAM. Asimismo, tal como lo establece el artículo supra relacionado en su inciso final del mismo cuerpo legal, la amonestación por escrito se resuelve haciéndose constar la reincidencia en el mismo acto, entregándole la nota de amonestación al infractor en el mismo acto o con posterioridad a la firma del acta respectiva.

En la suspensión y postergación del derecho en el derecho de ascenso, una vez abierto el termino de prueba y habiéndose aportado todos los elementos de cargo y de descargo, habiéndose vencido el plazo de cuatro días hábiles, las autoridades competentes de acuerdo sea el caso solamente poseen cuarenta y ocho horas siguientes para resolver lo pertinente.

Para la sanción de despido el plazo para que resuelva es más largo y posee ciertas variantes, cuando se sigue por el procedimiento ordinario vencido el termino de prueba conferido a la parte afectada, se pronunciará la resolución pertinente dentro de los tres días siguientes. Si en el caso de despido es por sentencia judicial el plazo para resolver es más corto, otorgando la LCAM¹⁰⁴ un plazo de cuarenta y ocho horas siguientes para resolver lo pertinente¹⁰⁵. Si el caso es por alegarse nulidad del despido la LCAM, le otorga al Juez un plazo de tres días hábiles para que se pronuncie la sentencia¹⁰⁶ pertinente.¹⁰⁷

¹⁰⁴Ibíd. Art. 77-A. Este cuerpo normativo regula como forma alterna de finalización del proceso, la prescripción de acciones, de las cuales todas las acciones que regula la misma prescriben en seis meses a partir del día siguiente del hecho que las motiva.

¹⁰⁵Ibíd. Artículo 73.

¹⁰⁶Ibíd. Art. 75 inc. Final "*La certificación de la sentencia debidamente ejecutoriada, emitida por el Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia, tiene fuerza ejecutiva*".

¹⁰⁷Si la sentencia es favorable al empleado o funcionario declarando la nulidad del despido por parte del Juez, se ordena en la misma sentencia la restitución del afectado, o que sea colocado en un cargo de igual nivel y categoría y le sea cancelado los sueldos dejados de percibir a partir de la fecha de despido hasta la fecha en que se cumpla la sentencia por parte de la autoridad que notificó de forma ilegal el despido, teniendo un plazo de treinta días hábiles para cumplir la sentencia, a partir del día que se notifique la misma.

3.4.2.11. Recursos

En este tipo de procedimiento administrativo sancionador reconoce el recurso de revocatoria a partir del artículo 78 LCAM el cual se interpone en el plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de las resoluciones de las comisiones o sentencias de los Jueces que tengan competencia en esa materia en el municipio, quienes resuelven son las mismas autoridades antes expresadas, quienes deberán confirmar o revocar su resolución o sentencia dentro de los tres días siguientes al recibo del recurso.

El recurso de revisión regulado en el artículo 79 LCAM; a quienes les confiere la ley tal competencia es a las Cámaras de lo Laboral quienes conocerán y resolverán el recurso de revisión que en contra de las sentencias de los jueces laborales; su interposición es a partir del plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de la denegación del recurso de revocatoria, no así las otras, que las impone la Administración pública municipal, ya sea por medio del Alcalde, el Consejo Municipal o la Comisión de la Carrera Municipal, según el caso; una vez interpuesto el recurso la Cámara admite y solicita los autos al Juez de lo laboral o aquellos jueces que tengan competencia en esa materia, resolviendo con la sola vista de los autos, en un plazo de tres días hábiles de su recibo, quien resolverá si modifica, revoca o modifica la sentencia revisada.¹⁰⁸

En relación al artículo 79 LCAM, es necesario hacer alusión debido a que en el año de dos mil dieciocho sufrió una reforma, y es así como el legislador amplía la competencia otorgándosela a la Sala de lo Contencioso Administra-

¹⁰⁸ La LCAM deja a salvo el derecho a la aparte agraviada, por la sentencia proveída por la cámara respectiva en el recurso de revisión, para que ejerza su derecho de acción contencioso administrativa ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, siendo para algunos estudiosos del derecho una ampliación de competencia.

tivo; por lo tanto, hoy en día a raíz de esa reforma es que se da el problema que los Jueces y Cámaras de lo Laboral en lo que a LCAM se refiere, se están declarando incompetentes en razón que según ellos la LJCA en sus arts., 2 y 12 ahora da competencia a los Jueces de lo Contencioso, es así como el precedente jurisprudencial que actualmente se tiene, al hacer un análisis de manera minuciosa se observa, que actualmente todo el procedimiento para la imposición de una sanción como lo es el despido, desarrolla en cuatro instancias que son: 1º Jueces de lo Laboral o Jueces con Competencia en esa materia, 2º Cámara de lo Laboral que conoce de la Revocatoria y Revisión, 3º Jueces de lo Contencioso Administrativo, y 4º Cámara de lo Contencioso Administrativo; siendo absurdo que un Tribunal de menor jerarquía como lo son Juzgados de lo Contencioso Administrativo, revisen las resoluciones pronunciadas por un Tribunal de mayor jerarquía como lo son las Cámaras de lo Laboral, además es incongruente que para solucionar un procedimiento sancionatoria sea necesario el utilizar cuatro instancias cosa que a nivel mundial no sucede.

De lo anterior, surge la interrogante ¿se estará desnaturalizando el Procedimiento Administrativo Sancionador que establece la LCAM?, ahora bien, es necesario destacar que el legislador al hacer una ampliación de competencia especial a la Sala de lo Contencioso Administrativo, permite que el Procedimiento Administrativo Sancionador, tenga únicamente tres instancias, que son las que destaca la referida disposición legal, en ese sentido no es que se desnaturalice el procedimiento sino que tal como lo dice la Cámara de lo Contencioso Administrativo, “*decidió otorgar, de manera excepcional, competencia a la Sala, para que controle actuaciones de carácter jurisdiccional*”¹⁰⁹; concretizando que la postura que según la Cámara

¹⁰⁹Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 00023-18-CORA-CAM* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

antes relacionada no es factible que existan cuatro instancias para solucionar un procedimiento sancionador, sino que a fin de celeridad procesal y un mejor beneficio para el administrado, se mantenga el procedimiento que el legislador decidió establecer en el art., 79 LCAM.

3.5. Ley de medio ambiente

3.5.1. Preámbulo

Otra de las ramas del derecho con la que está íntimamente vinculada el Derecho Administrativo es el derecho ambiental, ya que esta se encarga de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, así como también el establecer todos aquellos principios e instituciones con el fin de salvaguardar lo que se ha expresado ut supra.

La Ley de Medio Ambiente entra en vigencia a partir del día 4 de mayo del año de 1998, por decreto legislativo número 233, de fecha 2 de marzo, publicado en el Diario Oficial número 79, tomo número 339, surgiendo esta debido a grandes acontecimientos históricos en el país, de lo cual se limitara a mencionar a partir del año de 1950, cuando la Constitución de ese año hizo una introducción de ciertas derogaciones que fueron de carácter tácito en el Código Civil, en relación a la propiedad de los ríos, debido a que eran concebidos como propiedad de las personas particulares, siempre que la vertiente naciera y terminara dentro de los límites de la heredad según lo contemplaba el artículo 576 del referido cuerpo legal.

A partir del año de 1970 es promulgada la Ley de Riego y Avenamiento¹¹⁰, que sirvió de apoyo a lo manifestado anteriormente debido a que estableció

¹¹⁰ Ley de Riego y Avenamiento, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 153, del 11 de noviembre de 1970, publicado en el D.O. N° 213, Tomo 229).

que *los Recursos Hidráulicos son bienes nacionales*¹¹¹. Posteriormente se promulga en 1973 la Ley Forestal¹¹², a fin de regular y proteger el aprovechamiento, explotación y protección de los recursos. Es así como en el país a principios de la década de los años 80, es que se lleva a cabo el proceso de Reforma Agraria, por medio de la Ley Básica de la Reforma Agraria¹¹³, quien reconoce la propiedad privada en función social¹¹⁴.

En El Salvador se han promulgado diversas legislaciones que van en caminadas a la protección, cuidado del medio ambiente y de recursos naturales, de las cuales se puede mencionar: Ley de Actividades Pesqueras¹¹⁵ con su respectivo Reglamento¹¹⁶.

En la historia de El Salvador se llega a concretizar una Ley de Medio Ambiente, la cual inicia con la promulgación del Código Municipal de 1986, debido a que esta confiere ciertas atribuciones a las municipalidades. En la década de los años 90 surge una problemática ambiental, desde una perspectiva Centroamericana y es así como los gobiernos suscriben el Convenio Constitutivo de la Comisión Centro Americana de Ambiente y Desarrollo¹¹⁷.

¹¹¹ *Ibíd.* Artículo 3.

¹¹² Ley Forestal, (El Salvador, Asamblea Legislativo, Decreto Legislativo N° 268, del 8 de febrero de 1973, publicado en el D.O. N° 50, Tomo 238).

¹¹³ Ley Básica de la Reforma Agraria, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo número 153, del 5 de marzo de 1980, Publicado en el Diario Oficial N° 46, Tomo 266)

¹¹⁴ *Ibíd.* Establece en el artículo 1 en la letra d establecía: *Que se manejen, conserven y protejan apropiadamente el suelo, el agua y demás recursos naturales.*

¹¹⁵ Ley de Actividades Pesqueras, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 153, del 5 de marzo de 1980, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 266).

¹¹⁶ Reglamento para la aplicación de la Ley General de las Actividades Pesqueras, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 799 del 14 de septiembre de 1981, publicado en el D.O. N° 169, Tomo 272).

¹¹⁷ En las atribuciones que les confiere el Código Municipal de conformidad al artículo 4 numerales 5, 10 y 22 son: a) *La promoción de programas de salud y saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades;* b) *Preservación, Restauración y protección de los recursos naturales renovables;* d) *La autorización y regulación de animales domésticos y salvajes.*

Como consecuencia de dicha problemática es el desarrollo y creación por parte de los países suscritos a dicho convenio, un organismo responsable de protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente; resultando en El Salvador en 1990 la creación del Concejo Nacional del Medio Ambiente, quien es el encargado de velar por la coordinación y seguimiento de la gestión ambiental, así como la elaboración, desarrollo y cumplimiento de la estrategia nacional del medio ambiente.

Años después a fin de un mejor cumplimiento de lo convenido es que se crea la Secretaría Nacional del Medio Ambiente en el año de 1994, con el objeto de velar y ejercer la política ambiental cuya existencia data hasta el año de 1997, debido a que el Concejo de Ministros crea el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), a quien se le atribuyó todas las funciones administrativas de protección del medio ambiente.

En 1998 después de un periodo de discusión en la Asamblea Legislativa, es que se obtiene como fruto la entrada en vigencia de la Ley de Medio Ambiente, cuyo propósito es el normar la Gestión Ambiental como obligación básica del Estado, en cuanto al cuidado y preservación del medio ambiente, y no solamente por parte del Estado sino también de los municipios y los habitantes en general, así como asegurar la aplicación de los tratados internacionales, celebrados y suscritos por El Salvador, emitiéndose en el año 2000¹¹⁸ por parte del Presidente de la República el Reglamento General de la

¹¹⁸ En mayo del mismo año el Presidente de la República dictó una serie de reglamentos especiales de ejecución de la Ley de Medio Ambiente, por lo que para efectos didácticos solo mencionaremos algunos, como por ejemplo: a) Reglamento Especial sobre el Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; b) Reglamento Especial de Aguas Residuales; c) Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental; d) Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos, y Desechos Peligrosos; y, e) Reglamento Especial Sobre Manejo Integral de los Desechos Sólidos.

Ley del Medio Ambiente, con el objeto de hacer efectiva y la garantizar la aplicación y ejecución de la Ley del Medio Ambiente¹¹⁹.

3.5.2. Procedimiento administrativo sancionador de la ley de medio ambiente (PAS)

3.5.2.1. Definición

El procedimiento administrativo sancionador ambiental “*es un conjunto de actos a través del cual se investiga la posible comisión de una infracción administrativa derivada de una obligación ambiental*”¹²⁰.

3.5.2.2. De las infracciones

La Ley de Medio Ambiente clasifica las infracciones ambientales de dos tipos de conformidad a lo regulado en el artículo 87 en relación al artículo 86 del mismo cuerpo normativo, los cuales son: a) menos graves y b) muy graves. Son ejemplos de infracciones menos graves aquellas en las cuales no se rinda en los términos y plazos estipulados, las fianzas que establece la Ley o que se emitan contaminantes que violen los niveles permisibles establecidos reglamentariamente; y por infracción muy graves son por ejemplo el incumplir las obligaciones contenidas en el permiso ambiental entre otras, ambas infracciones son aplicadas por el Ministerio, previo el cumplimiento del debido proceso legal.

¹¹⁹ Reglamento General de La Ley de Medio Ambiente, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto N° 17, del 21 de marzo de 2000, publicado en el D.O. N° 73, Tomo 347).

¹²⁰Reina María Flores Marroquín, et.al. “*El Procedimiento Administrativo Ambiental en relación a la Intervención de las Instituciones Policía Nacional Civil, Consejos Municipales, Fiscalía General de La Republica y Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos*”,(tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2017), 93.

3.5.2.3. Inicio del procedimiento administrativo sancionador

Este tipo de procedimiento inicia de conformidad al artículo 91 de la Ley de Medio Ambiente, que en adelante será mencionada como LMA de tres formas: a) de oficio, b) por denuncia y c) por aviso ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que en adelante será mencionado como MARN. Asimismo iniciará cuando la Policía Nacional Civil (PNC), Consejos Municipales, la Fiscalía General de la República (FGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tuvieren conocimiento por cualquier medio del cometimiento de una infracción ambiental, teniendo la facultad de proceder de inmediato al área donde se hubiere cometido la infracción, debiendo levantar la respectiva acta¹²¹ de inspección la cual constituirá prueba del cometimiento de la infracción.

3.5.2.4. Órgano encargado de aplicar el procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento Administrativo Sancionador es aplicado por la Gerencia de Cumplimiento Ambiental que en adelante será mencionada como (GCA) del MARN, siendo esta última la autoridad nacional en materia ambiental. Cuando el funcionario o empleado del MARN que tenga competencia para la realización de inspecciones ambientales, podrá determinar la concurrencia de una infracción ambiental deberá levantar un acta donde deberá ser detallado todo lo acontecido, en este caso se debe de entender que el PAS se ha realizado de oficio por parte del MARN. Si en el caso que personas naturales o jurídicas cometan infracciones ambientales por acción u omisión, o inclusive

¹²¹Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, art. 119. La autoridad que levantó dicha acta, tiene un plazo no mayor de tres días después de realizada la inspección para remitirla.

quien cometa la infracción sea el Estado mismo o las Municipalidades, el mecanismo que se empleará es el PAS¹²², el cual debe de realizarse respetando las garantías y derechos que establece la Constitución.

Como supra se ha expresado la GCA es el encargado o responsable del diligenciamiento del PAS, por lo que deberá consignar su firma en los respectivos documentos por ejemplo las actas, informes o memorándum. El técnico jurídico del GCA es la persona que deberá asegurarse que el acta de inspección o el informe de inspección estén completos y que cumpla con las formalidades establecidas.

3.5.2.5. Actuaciones previas en el procedimiento administrativo sancionador

La Unidad Organizativa responsable de sustentar el caso, con anterioridad¹²³ a la iniciación del procedimiento sancionatorio, podrá efectuar actuaciones previas tal como lo establece el artículo 92 LMA, asignando técnico con competencias para investigar, averiguar, inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar cómo carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen. El Gerente de la GCA, a través del personal dará inicio siempre y cuando se cumpla con los aspectos previos para el iniciarlos como los son la identificación de la infracción, por denuncia, oficio o aviso ante el ministerio.

La GCA procederá a aperturar el expediente que contiene el PAS, y elaborará el anteproyecto de resolución de inclusión y sustanciación del procedimiento; esta resolución será motivada así como el memorando dirigido al Ministro,

¹²²Ibíd. Artículo 91 inc.

¹²³El expediente de las actuaciones previas, tiene la finalidad de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que justifiquen el inicio o no del PAS.

informando sobre la legalidad de lo actuado enviara además el anteproyecto de resolución antes mencionado, acompañado del expediente que para tales efectos se hubiese diligenciado hasta ese momento; con la finalidad de que firme la resolución motivada nombrando al instructor de procedimiento y secretario de actuaciones.

3.5.2.6. Motivación de la resolución

El instructor del procedimiento será el encargado de diligenciar el PAS y el secretario de actuaciones ratifica lo actuado o resuelto por el Ministro. El Gerente de la GCA y el personal bajo su responsabilidad, debe asegurarse que la resolución motivada indique por lo menos lo siguiente, de conformidad al artículo 93 LMA: a) El funcionario que ordena la instrucción con expresión del lugar y fecha de la resolución dejando plasmado el nombre del titular del MARN. b) Nombramiento del Instructor del procedimiento, que debe ser un técnico jurídico de la GCA, que actúa por delegación del MARN. c) Nombramiento del secretario de actuaciones que tiene asimismo las atribuciones de notificador. Este secretario puede ser cualquiera de los técnicos jurídicos que labore en la GCA; d) Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituye y la sanción que pudiere corresponder, e) Indicación del derecho de vista de las actuaciones, de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones que justifiquen lo actuado por presunto infractor, a aportar pruebas de descargo, a hacer uso de la audiencia y de las demás garantías que conforma el debido proceso legal; f) Las medidas de carácter provisional que hayan adoptado en este caso lo referido a las actuaciones previas que se pudiesen haber llevado a cabo, o el memorando de parte de la Gerencia de Evaluación Ambiental; g) Firma del titular¹²⁴ del MARN.

¹²⁴ Es el propietario de la actividad, obra o proyecto.

La resolución de instrucción del procedimiento al presunto infractor debe ser notificada observando las formalidades que establece el inciso 3º del artículo 220 del Código de Procedimientos Civiles. En el acto de la notificación se le entregara copia del acta que al efecto se levante y de las actuaciones previas, si las hubiere.

3.5.2.7. Término y medios probatorios

El presunto infractor recibe la notificación y dispone del plazo de 15 días calendarios, a partir del día siguiente de la notificación para aportar las alegaciones, documentos e informaciones que estimen conveniente y propondrá los medios probatorios de los que pretenda hacerse valer y señalarán los hechos que pretenda probar. De recibir o no recibir los alegatos por parte del presunto infractor, y preluído el plazo de las alegaciones, el técnico jurídico abrirá a prueba el procedimiento por el plazo de 10 días hábiles. Periodo en el cual tanto el presunto infractor como el MARN podrán aportar las pruebas que consideren pertinentes. En cuanto a la valoración de la prueba esta se desarrollará una vez haya preluído el termino de prueba, y es evaluada de conformidad a las reglas de la sana critica¹²⁵.

3.5.2.8. Resolución

La motivación es un aspecto esencial en una resolución conforme al artículo 95 LMA, por lo que la Unidad Organizativa responsable de tramitar el PAS, debe de asegurarse que la resolución, en la cual se decida la procedencia e improcedencia de la sanción administrativa, debe de ser debidamente motivada, y debe de resolver todas las cuestiones planteadas por las partes,

¹²⁵ Esta se fundamente con los principios de la lógica, la psicología y la experiencia común.

si las hubiera; dicha resolución¹²⁶ debe ser firmada por el titular del ramo del MARN. En cualquier estado del proceso según el artículo 98 el presunto infractor puede reconocer que ha cometido la infracción que se le está atribuyendo y si restaura o repara el daño causado al medio ambiente e indemniza a los afectados se le impondrá sanción mínima¹²⁷.

3.5.2.9. Recursos

Toda resolución pronunciada en la fase administrativa admitirá el recurso de revisión artículo 97 LMA. En caso que el infractor ambiental interponga el recurso de revisión, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, en coordinación o colaboración con otras Gerencias, de ser procedente emite opinión sobre los aspectos técnicos a que se haga mención en dicho recurso y remitirá al titular del ministerio, quien conocerá y resolverá con vista del auto dentro del plazo de diez días hábiles. El plazo para interponer el recurso de revisión es de cinco hábiles contando a partir de la notificación y tendrá carácter optativo para efectos de la acción Contencioso Administrativo.

¹²⁶ Esta debe contener: a) lugar, fecha y hora de la emisión de la resolución, b) nombre del funcionario que ordenó el procedimiento, c) identificación del presunto infractor, ya sea persona natural jurídica, número de identificación de proyecto según corresponda al caso, d) clase de infracción ambiental por la que se instruyó administrativamente, e) expresión de que se delegó a un instructor del procedimiento y nombró a un secretario de actuaciones, f) exposición sucinta de los hechos que justificaron instrucción las cual deben de expresarse en forma cronológica y la cual debe incluirse lo correspondiente a los alegatos si los hubiera y apertura a pruebas del procedimiento, g) la resolución que ordena el inicio del PAS, se notificará al presunto infractor cumpliendo con las formalidades que indica la ley de procedimientos civiles y mercantiles, h) en caso de que la resolución definitiva imponga una sanción administrativa se ordenara la infractor la restauración, restitución o reparación del daño causado al ambiente, concediéndoles un plazo prudencial. En caso que la resolución fuese absoluta, se ordena el archivo del expediente, i) en caso de incumplimiento, se procederá por medio de peritos nombrados por el MARN, el valor de la inversión. La certificación del valuó y de la resolución que ordena la restauración, restitución y reparación del daño tendrá fuerza ejecutiva.

¹²⁷ *Es el resultado del que el presunto infractor reconozca que ha cometido una infracción, repare o restaure el daño al medio ambiente causado o indemnizare a los particulares afectados, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales Proceso de Cumplimiento Ambiental, "Procedimiento Administrativo Sancionador".*

En cuanto a la multa que establece la Ley de Medio Ambiente, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por medio de sentencia número 139-2013, publicada en el diario oficial número 144, tomo 408, del 12 de agosto de 2015, fue declara inconstitucional el art. 89 inc. 1° y 2°, en lo relativo a la consecuencia jurídico-penal de multa, por inobservancia del principio constitucional de legalidad penal art. 15 de la Constitución de la República, en la medida que el reenvío para su complementación no tiene existencia alguna en los decretos ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 del a¹²⁸.

Ahora bien, la Ley de Procedimientos Administrativos no genera ninguna incidencia en relación al procedimiento administrativo sancionador que regula la Ley de Medio Ambiente, debido a que en el artículo 163 la LPA establece lo relativo a las derogatorias, por lo tanto la Ley de Medio Ambiente no sufre ninguna afectación con la entrada en vigencia de este nuevo cuerpo normativo; debido a que no se derogaran los procedimientos administrativos relativos al medio ambiente, por lo que se deberá aplicar el procedimiento administrativo sancionador que establece la ley de carácter especial.

¹²⁸Sala de lo Constitucional, *Sentencia Definitiva, Referencia 115-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

CAPITULO IV

INCIDENCIAS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN RELACION A LAS LEYES ADMINISTRATIVAS PREEXISTENTES

El presente capítulo trata de desarrollar las incidencias que la Ley de Procedimientos Administrativos tiene sobre las leyes que han sido objeto de estudio y análisis en el capítulo que antecede, iniciando de cierto modo con generalidades de la Ley recién aprobada, asimismo tratando aspectos importantes y relevantes que se ven influenciados por dicha ley.

4. Ley de procedimientos administrativos

4.1. Generalidades

La Ley de Procedimientos Administrativos [en adelante LPA], es la ley cuya ausencia que por mucho tiempo en materia administrativa generó una serie de problemas para el ejercicio de los derechos de los particulares o administrados y la aplicación de los procedimientos administrativos por parte de la Administración, y aunque, cada institución tenía su propio procedimiento y ley o reglamento para la tramitación de dicho procedimiento, las mismas instituciones tenían problemas respecto a los vacíos legales de sus leyes o reglamentos, aplicando supletoriamente el Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM)¹²⁹.

¹²⁹ Ley de Procedimientos Administrativos, (Decreto Legislativo N° 856, del 15 de diciembre de 2017, publicado en el Diario Oficial N° 30, Tomo N° 418, del 13 de febrero de 2018).

La inexistencia de una ley de procedimientos administrativos uniformes ocasiono en gran medida una dispersión de leyes administrativas, dificultó al administrado conocer cada uno de los procedimientos de la diversidad de instituciones y asimismo, dificultó el estudio del Derecho Administrativo en su parte procedimental.

La LPA contempla un régimen jurídico de uniformidad de los procedimientos, siendo uno de los elementos más importantes de dicha ley, ya que, se da un paso importante en el Derecho Administrativo Salvadoreño respecto a la actividad de la Administración Pública, respetando los principios en que se fundara el procedimiento, sin menoscabo de los principios especiales que contenga cada ley por su exclusividad del régimen al que aplican, pero a su vez, todos estos principios deben estar armonizados con la Constitución de la República.

La modernización que genera la nueva ley, constituye la satisfacción de las necesidades de los administrados, determinando aspectos orgánicos y funcionales que serán prioritarios para el debido funcionamiento del Estado mismo. Por otra parte se destacan aspectos importantes como son los plazos en el procedimiento administrativo, siendo de manera uniforme y asimismo, el silencio administrativo teniendo carácter *erga omnes*.

De lo anterior la actual magistrada de la Sala de lo Civil y ex magistrada de la Sala de lo Contencioso administrativo opina lo siguiente: *“Otro aspecto a destacar de la normativa que se comenta, es el concerniente a que establece los plazos de que dispone la Administración pública para dictar sus distintas resoluciones; y vinculado con este aspecto, regula los efectos del silencio de la Administración pública conocido como el silencio administrativo. En tal sentido, en los casos en que los funcionarios no dicten la resolución que*

*ponga fin al procedimiento y, en consecuencia, no la notifiquen dentro del plazo establecido por el legislador para tal fin, surgirá, producto del silencio, un acto en virtud del cual se accede a la petición del particular”.*¹³⁰

En virtud de lo anterior, la LPA regula aspectos patrimoniales sobre daños ocasionados a los administrados por el normal o anormal funcionamiento de las personas a cargo, de los Servidores Públicos y del Estado, detallando un procedimiento a seguir para la reclamación de los daños y perjuicios causados por la administración. Todo ello con la finalidad de un buen funcionamiento del aparato estatal respecto a los procedimientos administrativos llevados a cabo en cada una de las instituciones del Estado.

Respecto a los actos discrecionales, dicha ley trae una novedad importante puesto que establece que los actos en mención solamente podrán ser dictados cuando así lo requiera el ordenamiento jurídico, superando así, la arbitrariedad de las instituciones y un cambio importante a favor de los administrados, ya que estos actos estarían en consonancia con el principio de legalidad.

Vale mencionar que la LPA, respecto al procedimiento administrativo sancionador que es el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, regula un procedimiento administrativo uniforme si sienta los principios que determina principios aunque no armónicos con la Constitución de la República y detalla la estructura básica del procedimiento administrativo, siendo la LPA un cuerpo normativo novedoso y que promueve una modernización del Derecho Administrativo Salvadoreño.

¹³⁰ Dafne Karla Sánchez, *Sobre la Ley de Procedimientos Administrativos* (El Salvador: Derecho y Negocios, 2019). [http://www.derechoynegocios.net/articulo/la-ley-procedimientos-administrati vos/](http://www.derechoynegocios.net/articulo/la-ley-procedimientos-administrati-vos/).

4.2. Efectos de la ley de procedimientos administrativos y su implicación en los procedimientos administrativos sancionadores en leyes pre-existentes

4.2.1. Efecto universal

La entrada en vigencia de la LPA es la norma universal en materia en materia de procedimientos administrativos, debido a su carácter general y de aplicación inmediata y obligatoria, irradia a todo el ordenamiento jurídico.

4.2.2. Efecto complementario

Es complementaria en razón que, en el sentido que cada ley en razón de la especialidad de la materia establezca tramites adicionales, fases, etapas, audiencias y tramites que fortalezcan el Derecho de Defensa sin que esta ley contraríen a las normas y principios en la LPA, dichos tramites podrán aplicarse en armonía con las disposiciones del procedimiento administrativo contenido en la LPA.

4.2.3. Efecto derogatorio

La LPA en su art. 163, establece de manera clara en caso de conflictos en materia procedimental con la vigente LPA, quedaran derogadas tácitamente. La ley objeto de estudio por regla general no es una ley supletoria, como comúnmente se aplicaba con anterioridad con el Código Procesal Civil y Mercantil, cuando una ley administrativa tenia ciertos vacíos respecto a elementos en los procedimientos, dejando de lado esa noción, puesto que, la LPA es de carácter universal respecto a los procedimientos administrativos y a las entidades del Estado en su función administrativa.

4.2.4. Efecto supletorio

Toda regla general tiene su excepción, en razón de lo anterior la LPA trae consigo un efecto supletorio de manera excepcional y de manera expresa, en virtud de lo dispuesto en el artículo. 163 inciso. 2º LPA, mediante el cual los procedimientos administrativos en materia tributaria, aduanal, de prestaciones de seguridad, de expropiación forzosa, de los procedimientos seguidos por la administración militar, los procedimientos de selección del contratista y los procedimientos relativos al medio ambiente. Procedimientos administrativos que serán regulados por la ley especial, pero lo que no esté regulado en las leyes se aplicara de manera supletoria la LPA.

Asimismo, se da la aplicación de los principios supletorios regulados en un procedimiento que rige por parte de la Administración General del Estado, en aquellas materias en las que se tiene competencia normativa plena, por eje, el Reglamento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora debido a que el procedimiento administrativo sancionador se hallaba regulado con carácter supletorio respecto a lo dispuesto en disposiciones especiales, por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1950.¹³¹

4.3. Consideraciones especiales del nuevo procedimiento administrativo sancionador uniforme

Con la vigencia de la nueva LPA y trayendo consigo un nuevo enfoque sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador como cause formal para concretización de la actuación administrativa que logra un criterio de unificación o uniformidad de un procedimiento administrativo sancionador en

¹³¹ Blanca Lozano Cutanda, *Derecho Ambiental Administrativo*, 10a. ed., (España Madrid, Dykinson, 2009), 515.

un texto general, aplicable a todas las instituciones que conforman la Administración Pública, todo lo anterior teniendo un efecto formal y progresivo para la adopción de criterios uniformes relativos a los principios generales que rigen el procedimiento administrativo sancionador, así como también una seguridad jurídica y garantía para los administrados.

4.3.1. Derechos del presunto responsable

El procedimiento administrativo como garante en el cumplimiento de los principios generales del derecho administrativo, así como también en consonancia de los principios rectores del procedimiento administrativo sancionar, establece metódicas. Lo anterior, permite al presunto infractor ejercer innegables que la misma ley le otorga, tal como lo expresa el presente acápite al referirse al verbo “derechos”. Dentro del conglomerado de innovaciones que acarrea consigo la presente ley, es de hacer notar que el artículo 21 de la LPA asume tres componentes importantes como lo son: “1) *a ser informado de los términos de la imputación hechos infracciones de tales hechos y las sanciones*; 2) asimismo el artículo en estudio reconoce como derechos del presunto infractor para que pueda *formular alegaciones, presentar prueba de descargo y utilizar los medios de defensa admitidos*; 3) y por último la LPA establece *A no declarar contra sí mismo*”.

No obstante, la LPA en este apartado innova en el sentido de dedicar un acápite exclusivo del capítulo II, Título V, al referirse a “*Derechos del Presunto Responsable*” enmarcado a los derechos que tiene el administrado del procedimiento administrativo sancionador; es de hacer notar que, en leyes preexistentes ya se reconocían los derechos relacionados supra, y es entendible ya que, toda administración en aplicaciones de sus respectivas leyes administrativas deben ser garantes de los principios que conforman el derecho administrativo.

En relación al primero de los componentes antes mencionados, la LDDPPSS en su artículo 53 N° 1 establece: “(...) *haciendo del conocimiento además por escrito y personalmente al presunto infractor de los cargos que se le atribuyen para que (...)*”. Si bien es cierto, la regulación no está tan amplia como si lo establece la LPA, ya había existido un antecedente normativo respecto a los derechos del infractor.

Respecto al segundo de los componentes la LPA ha sido clara y terminante respecto que el supuesto infractor está en el derecho de realizar las alegaciones de los hechos acusados, puesto que la misma ley da los mecanismos para que ejerza su derecho de defensa aportando medios de prueba de descargo y más importante aun cuando el art. 140 N° 2 LPA literalmente dice “(...) *utilizando todos los medios de defensa admitidos (...)*”, expresando tácitamente el principio de “Libertad Probatoria”, teniendo el presunto infractor cualquier medio de prueba admitido para el ejercicio de su derecho de defensa.

Como último elemento, la LPA protege al presunto infractor de mecanismos fraudulentos en el procedimiento administrativo sancionador, como lo es utilizar técnicas de engaño o medios coactivos para que el presunto infractor pueda “declarar contra sí mismo”.

Ya otras ramas han tutelado este derecho estableciendo el legislador de forma expresa, como por ejemplo el artículo 82 Literal 5) del Código Procesal Penal al manifestar “(...) *Abstenerse de declarar y a no ser obligado a declarar contra sí mismo (...)*”. Es notable el cambio de la LPA en este apartado respecto a las leyes preexistentes, adecuando a las exigencias actuales y tomando de parámetro otras legislaciones para garantizar los derechos de los administrados que hagan uso de la administración.

4.3.2. Conductas punibles y autoría

De acuerdo al principio de tipicidad, se exige de la conducta una exigencia del principio general de la libertad, es decir, que las infracciones y sanciones administrativas son la excepción al principio de libertad. A lo anterior el *iuspuniendi* del Estado juega un papel importante, puesto que, la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como infracción administrativa, se manifiesta en manos de la Administración Pública.

Ciertamente, la práctica del *iuspuniendi* como facultad de los entes administrativos, estos últimos no tienen la libertad de obrar por su propia elección, decisión o voluntad, sino que encuentran un límite impuesto 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.

En virtud de lo anterior la LPA no regula categóricamente un catálogo de infracciones administrativas y su eventual sanción, pero si el artículo 141 LPA, establece la forma mediante el cual el ente administrativo impondrá dichas sanciones frente a las conductas punibles. En ese sentido, el artículo en mención es claro en manifestar que serán punibles únicamente la infracciones que han sido “consumadas”, evitando así figuras como la conspiración, proposición ni la provocación

4.3.3. Prohibición del doble juzgamiento

Desde la vertiente *procedimental o procesal*, que es aquella que prohíbe la posibilidad de un doble procedimiento sucesivo o simultáneo La garantía del doble juzgamiento al existir doble sanción, que consiste en la imposibilidad de

que el Estado someta en un proceso a un infractor dos veces por el mismo hecho en forma simultánea o sucesiva; lo que significa que el administrado a quien ya se le juzgo en un procedimiento previamente, no puede ser sometido a un nuevo procedimiento conociendo de la misma causa, prohibiéndose así por la constitución de la república la doble persecución, y consecuentemente a una doble condena.

Los parámetros para establecer que se está en presencia de una duplicidad de sanciones son las siguientes: i) *eadem personara o que existaidentidad de sujetos*; la cual consiste en la prohibición de una doble persecución, y que debe hacerse referencia de un mismo sujeto de Derecho, es decir, que debe de ser la misma persona procesada y juzgada por una acción u omisión, lo que conlleva una referencia estrictamente personal, y sólo puede amparar a la persona natural o jurídica que ya ha sido perseguida; ii) *eadem res o identidad de los hechos*; hace referencia de hechos idénticos y correspondiente a la misma línea de tiempo, por lo cual, el cuadro fáctico ya no puede ni debe ser objeto de un nuevo enjuiciamiento, independientemente de la calificación jurídica o *nomen iuris* o conocido de la realidad; y iii) *eadem causa petendi o identidad en el fundamento sobre el que recaen las sanciones*; indica que tiene que basarse sobre el mismo “motivo” mediante el cual se está juzgando al administrado, entendiendo que en esa misma causa se manifiesta la misma infracción administrativa, y en consecuencia lógica se hace referencia al mismo objetivo final del procedimiento, para ello, corresponde declarar la identidad, por cuanto se trata del mismo motivo de juzgamiento.¹³²

En vista de lo anteriormente citado, el administrado no puede ser objeto de dos procedimientos paralelos con un mismo motivo y fin, uno penal y uno

¹³² Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 21-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

administrativo. El principio de *non bis in ídem* se refiere a la prohibición de ser juzgado dos veces por una misma causa.

En conclusión a lo anteriormente citado, la Constitución de la República prohíbe el doble enjuiciamiento por una misma causa; principio que retoma la nueva LPA en su artículo 145 cuando manifiesta literalmente *“No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativa-mente, en los casos en que se aprecie identidad de sujetos, hecho y con un fundamento”*; es notable los cambio que la nueva ley trae consigo, una ley que respeta garantías constitucionales a favor del administrado otorgándole asimismo una seguridad jurídica al mismo.¹³³

4.3.4. Prescripción

En el Procedimiento Administrativo Sancionador salvadoreño, antes de la entrada en vigencia de la LPA, eran pocas las legislaciones administrativas que contemplaban la institución de la “prescripción”; en razón de lo anterior y con la nueva ley, se tiene un pronunciamiento expreso en los artículos 148 y 149 LPA. Dicha institución consiste en excluir la eventualidad, inconexa con el ordenamiento jurídico, respecto de una indeterminada persecución por parte de la administración. La Sala de lo Contencioso Administrativo define las razones por la cual, el Estado prescinde de su accionar coercitivo y poder Estatal de la persecución de la responsabilidad administrativa, a lo cual manifiesta: *“(…) Así, el Estado ante poderosas razones jurídicas y de utilidad social basadas en los efectos que produce el paso del tiempo que van desde la disminución del interés represivo hasta el desaparecimiento de la adecuación entre el hecho y la sanción como consecuencia de las modificaciones acaecidas por el transcurso del tiempo renuncia a ejercitar el*

¹³³ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 435-2007* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012).

iuspuniendi que le corresponde al declarar extinguida la responsabilidad administrativa (...).¹³⁴ En virtud de lo anteriormente citado, la LPA define la determinación de los plazos en la que prescribirán las infracciones cometidas de la siguiente forma: a) Infracciones Muy Graves: prescribirán a los tres años; b) Infracciones Graves: prescribirán a los dos años; c) Infracciones Leves: prescribirán a los seis meses. Respecto a las sanciones impuestas por infracciones, la LPA también determina los plazos de prescripción de la forma siguiente: a) Muy Graves: prescribirán a los tres años; b) Graves: prescribirán a los dos años; c) Leves: prescribirán en un año.

Por otra parte, la LPA coincide respecto a leyes administrativas anteriores en el tema de la prescripción, es así la similitud con la LDDPPSS en su artículo 61 al establecer lo siguiente: “(...) a) *Para las infracciones graves en el plazo de dos años; b) Para las infracciones menos graves en el plazo de un año; y, c) Para las infracciones leves en el plazo de seis meses (...)*”. Es notable la similitud del rango en los plazos para la prescripción en las diferentes categorías de ambas leyes administrativas, no alejándose de la realidad la LDDPPSS de la visión que los legisladores querían implementar en la nueva LPA, excluyendo así el supuesto indefinido de la persecución de las infracciones por parte de la Administración.

Por último, es importante dejar con claridad la diferencia entre prescripción y caducidad; en términos sencillos la prescripción es aquella que pone fin a la acción y persecución sancionadora por parte de la administración y consecuentemente la extinción de la responsabilidad administrativa, por otro lado, la caducidad pos el transcurso del tiempo otorgado dentro del procedimiento administrativo no se hace efectivo un determinado acto jurídico y consecuentemente, la terminación del procedimiento administrativo.

¹³⁴ *Ibíd.*

4.3.5. Competencia

Competencia es aquella capacidad que tiene una institución del estado en El Salvador; y esta consiste en la facultada que le otorga la ley para sancionar o conocer ciertas actuaciones descritas en la misma como conductas prohibidas, e imponer las sanciones respectivas en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

La Ley de Procedimientos Administrativos en su capítulo II art 42 la identifica que la competencia es de carácter irrenunciable y será ejercida por los órganos que las tengan atribuida según la ley esto como regla general pero existen excepciones como el mismo artículo lo señala las cuales son la delegación, avocación o sustitución las cuales serán desarrolladas posteriormente, además dicha disposición legal establece que cuando la ley se limite determinar el órgano, la entidad administrativa sin establecer quien ejercerá dicha potestad se entenderá que deberá ser el órgano o funcionario de mayor jerarquía y la resolución que modifique la facultad de competencia deberá constar por medio de acuerdo, identificando la circunstancia y acto por el cual se tomó la medida de modificarla.

En materia sancionatoria no aplica la delegación de la competencia u otros supuestos de dislocación competencial, únicamente en el procedimiento común u ordinario en este caso como lo son los que incluye la Ley de procedimientos Administrativos los cuales son: la Avocación, la delegación, o la sustitución.

En el artículo 44 de la LPA, determina los límites de la delegación en materia administrativa, específicamente en el N° 1 establece que no podrá delegarse la competencia en el caso que la atribuida en razón de las específicas

características del órgano, constitutivas de su esencia o justificativas de su existencia, ni las atribuidas por la constitución de la república, es decir que la competencia en materia sancionadora prevalece según su esencia y la razón de su existencia en razón de la materia, ya que por la naturaleza y la variación de los diferentes procedimientos sancionatorios debe aplicarse conforme a la naturaleza del órgano.

Asimismo las establecidas por mandato constitucional, lo anterior con base al principio de reserva de ley principio consignado el artículo 139 N°1 de la LPA, que dicho procedimiento administrativo sancionador se ejercerá cuando esta haya sido reconocida por una norma con rango de ley y siguiendo el respectivo procedimiento para su fin, en aplicación al procedimiento propio de cada institución para aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio.

También, el artículo 140 de la LPA establece los derechos del presunto infractor dentro de los cuales se encuentra que tenga conocimiento de la autoridad competente para la imposición de la sanción correspondiente y la norma que establece y atribuye tal calidad a dicha autoridad, lo anterior como parte de ejercicio de su derecho de defensa, además la garantía que se aplican las disposiciones legales conforme a derecho y la autoridad tiene la plena facultad para sancionarlo.

4.3.6. Sujetos intervinientes en el procedimientos administrativo sancionador

Son aquellos sujetos que tienen participación o que operan en el accionar del procedimiento administrativo sancionador, a fin que el régimen disciplinario se haga efectivo ante la vulneración del mismo. Estos tipos de sujetos que intervienen en dicho procedimiento se clasifican de dos formas, las cuales se detalla a continuación

4.3.7 Administración pública

Es la encargada de hacer cumplir el régimen sancionatorio disciplinario según el caso ya sea de oficio, aviso o denuncia, respetando los derechos, garantías y principios que la ley le otorga¹³⁵, como sostiene la Sala de lo Contencioso Administrativo que la función que realiza la Administración Pública su objetivo primordial es la consecución de los intereses generales¹³⁶; o *“Es el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico y ejerciendo potestades públicas conduce el inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos. Viene a ser la autoridad o gobernante que puede promover de oficio el procedimiento administrativo e inclusive, resolver”*,¹³⁷ específicamente el órgano funcionario competente para el ejercicio de la potestad sancionatoria en los casos regulados por cada ley sectorial, art. 140 n°1.

4.3.8. Administrados (ciudadanos)

Es toda persona natural o jurídica que tiene participación en el procedimiento administrativo sancionador, al recurrir a la Administración Pública ya sea por denuncia o aviso para que se le declare, derecho emanado de la Ley o proceda aplicar el régimen sancionatorio ante una infracción.

Uno de los aportes que la Ley de Procedimientos Administrativos en relación a las leyes preexistentes en estudio, es en cuanto a su eficacia, agilización y

¹³⁵ Ley de Procedimientos Administrativos, Artículos 1 al 3.

¹³⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, ref. 310-2014*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

¹³⁷ Sujetos del Procedimiento Administrativo, *La Autoridad Administrativa y los Administrados* (El Salvador, 2018). <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/SESSION-9-Sujetos-del-Procedimiento-Administrativo.pdf>.

facilidad de acceso a la Administración pública a los administrados, permitiendo a estos últimos que la presentación de solicitudes, peticiones o cualquier escrito que va dirigido a la Administración Pública, no será necesario que comparezca el interesado, solo que cuando se utilice un tercero deberá ser legalizada la firma del interesado¹³⁸.

Asimismo, los administrados pueden tener varias calidades, las cuales son:

- a) Presunto infractor o autor de conformidad a lo establecido en los artículos 142 y 151 n° 2 LPA, siendo estas últimas las personas naturales o jurídicas que cometen infracción por sí solas, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento.
- b) Denunciante, en relación al art. 151 n° 1 LPA.
- c) Afectado o víctima, cuando no es el mismo denunciante.

Uno de los aportes que la Ley de Procedimientos Administrativos en relación a las leyes preexistentes en estudio, es en cuanto a su eficacia, agilización y facilidad de acceso a la Administración pública a los administrados, permitiendo a estos últimos que la presentación de solicitudes, peticiones o cualquier escrito que va dirigido a la Administración Pública, no será necesario que comparezca el interesado, solo que cuando se utilice un tercero deberá ser legalizada la firma del interesado¹³⁹.

4.3.9. Procedimiento administrativo sancionador

Al Procedimiento Administrativo Sancionador le son aplicables las reglas siguientes

¹³⁸ Ley de Procedimientos Administrativos Artículo 5.

¹³⁹ *Ibid.*

- a) Las de la Ley Especial que no contraríen a la LPA, y
- b) Las contenidas en los artículos 150 al 158 de la LPA.
- c) Como norma supletoria, las que la LPA establece para el procedimiento común aplicable.

La ley de Procedimientos Administrativos instaura un debido proceso en cumplimiento a las garantías y derechos constitucionales a los sometidos a la potestad sancionadora de la Administración Pública y para darle cumplimiento a dicho procedimiento deben respetarse cada una de sus fases siendo la primera el inicio del mismo. Aplicable de manera general en el ordenamiento jurídico administrativo por tener esta vinculación con el Derecho Penal, una de las maneras más generales de iniciar el procedimiento administrativo sancionador en diferentes disposiciones normativas y puede verse reflejado en la LCJ que puede ser verbal o escrita, si el caso es la primera de ellas se levantara acta donde conste la denuncia cumpliendo los requisitos legales pertinentes, si es escrita ya la ley solicita ciertos requisitos que deberán cumplirse, art. 58 de la LCJ.

4.4. Inicio del procedimiento administrativo sancionador en la LPA. (Art. 150 LPA)

La iniciación del Procedimiento Administrativo Sancionador¹⁴⁰ dispuesto en el título tres capítulo uno art. 64 de LPA., establece las formas de iniciarse de

¹⁴⁰Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, referencia: 52-F-2001* (El Salvador Corte Suprema de Justicia, 2004). El procedimiento sancionador puede iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente, ya sea por su propia iniciativa o como consecuencia de una orden superior, siempre en respeto a lo que disponga el ordenamiento jurídico aplicable.

tres formas: 1) por medio de decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior o petición realizada por otros órganos y funcionarios; 2) petición del interesado; 3) denuncia de particulares. Cuando es por medio de decisión propia, consiste que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio se inicia de oficio, ya sea porque la misma autoridad competente haya tenido una noticia criminis o esta haya sido ordenada por un superior o por la petición que realice otro órgano al competente, pero en todo caso es la misma Administración Pública por medio de sus órganos o funcionarios quien inicia de oficio la tramitación de dicho procedimiento administrativo sancionatorio.

Si es a petición del interesado, es la manifestación de voluntad de una persona que se aplique el procedimiento sancionatorio al infractor, debido a que se le ha ocasionado perjuicio a la misma; esta forma de iniciar el procedimiento no se encuentra establecida en la LCJ, ya que este último cuerpo normativo solo establece que puede ser por medio de oficio o por denuncia verbal o escrita, es por ello que la LPA establece un catálogo de los legitimados para intervenir en la aplicación de este tipo de procedimientos sancionatorios.

En el caso que el procedimiento sea iniciado por denuncia de particular, deberá contener los requisitos siguientes: a) Requisitos generales de petición de inicio del procedimiento administrativo ordinario. (Art. 71 LPA), b) Datos personales de quien o quienes la presenten, c) El relato breve, claro y conciso de los hechos tipificados como infracción y d) La identificación de los presuntos responsables.

En relación a lo anterior se puede mencionar que la denuncia es un elemento trascendental en el procedimiento debido a ello, es que la Administración Pública procede a sancionar al sujeto infractor del ordenamiento jurídico, en

ese sentido la LPA para diferentes disposiciones normativas ha incidido en este aspecto debido que citando como ejemplo la LCJ, la cual regula que la denuncia puede ser verbal o escrita, si el caso es la primera de ellas se levantara acta donde conste la denuncia cumpliendo los requisitos legales pertinentes, si es escrita ya la ley solicita ciertos requisitos que deberán cumplirse, art. 58 de la LCJ.

4.4.1. Auto de inicio

La LPA exige que para iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador, debe existir una resolución que esté debidamente motivada y en la cual debe cumplir con los requisitos siguientes de conformidad a lo establecido en el artículo 151 del mismo cuerpo legal que son: a) Identificación de la persona o personas denunciantes, b) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables, c) Relación sucinta de los hechos constitutivos de la infracción y elementos que haya recabado la Administración, d) Calificación provisional de la infracción administrativa y la sanción que le corresponde y, e) Indicación del derecho del presunto responsable de formular alegaciones y presentar prueba de descargo.

4.4.2. Medidas provisionales

Son denominadas también como cautelares, son aquellas que tienen como finalidad el asegurarse que la resolución que se emite al final del procedimiento sea de manera eficaz, respetando los derechos de los administrados a que se garantice la efectividad de la sentencia, pero también del interés general que persigue la actividad de la Administración Pública. los autores manifiesta que *“la medida provisional o medida cautelar es lo mismo aunque atendiendo a dos de sus características. Es provisional en tanto que*

*se anticipa a una medida definitiva que será adoptada la final del procedimiento y es cautelar en el sentido asegurador”.*¹⁴¹

La ley de Procedimientos Administrativos regula este tipo de medida a partir del art. 78, en donde se observa dos tipos de formas de adoptar las medidas provisionales: 1) que el órgano competente las puede adoptar una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador, 2) el órgano competente podrá adoptar las medidas antes de iniciar el procedimiento administrativo sancionador, ya sea de oficio o a instancia de parte; solo que en este caso estas deben ser ya sea confirmadas, modificadas o levantadas cuando se inicie el procedimiento administrativo sancionador. Si no se inicia el procedimiento y estas no se confirman, modifican o se levantan en el plazo que la ley señala que es de quince días siguientes a su adopción, estas quedan sin efecto, asimismo si se inicia el procedimiento, pero se hace caso omiso de ellas, es decir, no contenga un pronunciamiento en cuanto a ellas quedaran sin efecto.

Como se menciona anteriormente, la autoridad competente para resolver, en cualquier momento mediante resolución motivada, podrá adoptar medidas de carácter provisional según lo establecido en el art. 152 LPA, necesarias para asegurar:

a) La eficacia de la resolución, b) El buen fin del procedimiento, c) El cese de los efectos de la infracción y, d) Las exigencias de los intereses generales. Con lo antes relacionado, se puede mencionar que en base al estudio realizado a las leyes tomadas como muestra de estudio, la aplicación de las medidas provisionales su aplicación sufre un refuerzo en el sentido que vuelve más estricto su adopción, debido a que la Ley de Procedimientos

¹⁴¹ José Antonio Tardío Pato, *Las medidas Provisionales en el Procedimiento Administrativo*, (2015) file:///C:/Users/Hilario/Downloads/RJ_38_I_5.pdf.

Administrativos, en relación a su aplicación antes de iniciar el procedimiento, exige que se confirme, modifiquen o se levanten en el plazo de quince días siguientes a la adopción de esta, (plazo que no sufre modificación alguna), y que es de trascendencia que se inicie el procedimiento o que si se inicia y se omite el pronunciamiento de ellas la consecuencia que acarrea es el dejarlas sin efecto, es decir no aplicarlas.

4.4.3. Términos y plazos

Los plazos procesales son los lapsos de tiempo establecidos para realizar un acto procesal o vinculado al desarrollo del proceso¹⁴², es a partir de ello su importancia.

La Ley de Procedimientos Administrativos establece en el capítulo II, términos y plazos, que estos son de obligatorio cumplimiento para la administración y los particulares, estableciendo que dichos términos y plazos han de contarse en días hábiles, es ahí donde se aprecia la importancia de cuando sean más favorables los de la ley sectorial aplican aquellos, debido a que algunas leyes no establecen si los días y horas en dé han de entenderse de manera corrida o si será en días y horas hábiles, por ejemplo la LCJ instaura un trámite sin determinar si los días y horas dentro de la tramitación de un procedimiento sancionatorio han de ser días y horas hábiles o corridos.

4.4.4. La prueba

La prueba en el procedimiento administrativo sancionador, es un elemento esencial, ya que es por medio de ella donde se determina si el presunto infractor es culpable o es inocente de transgredir el Ordenamiento Jurídico;

¹⁴²Cámara de Familia de la Sección del Centro, referencia: EF.: 37-A-2009. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009).

según Manuel Osorio la Prueba es “El conjunto de actuaciones que dentro de un Juicio cualquiera que sea su índole, se encaminan a demostrar la verdad o falsedad de los hechos aducidos por cada una de las parte en defensa de sus respectivas pretensiones litigiosas”.¹⁴³

La valoración de la prueba debe hacerse respetando las reglas de la sana crítica, de conformidad a lo establecido en el artículo 106 inciso tercero, quien según la Sala de lo Contencioso Administrativo son “las reglas de la experiencia, la lógica, de la historia, de la psicología, de la sociología, de la imaginación”¹⁴⁴, teniendo que ser útil y pertinente, ya que esta puede ser rechazada por resolución motivada al no cumplir lo anterior expuesto.

En ese sentido, las pruebas que sean aportadas por las partes en el procedimiento deben ir encaminadas a establecer la legalidad o la ilegalidad del acto que se está discutiendo, ya que el administrado debe probar la ilegalidad que se le está atribuyendo y la Administración Pública debe demostrar que su actuar es conforme al Ordenamiento Jurídico, y que además es congruente con los fundamentos de hecho y de derecho que esta misma aporta.¹⁴⁵ Asimismo, en el plazo probatorio se practicarán de oficio o se admitirá a propuesta del denunciante o el presunto infractor, todas las pruebas pertinentes y útiles para la determinar los hechos y posibles responsabilidades, o absolver de las mismas, en relación a lo regulado en el art., 153 LPA.

¹⁴³ Gladys Edelmira Rivas Salinas, et.al. “La Incidencia del Sistema de Valoración de la Sana Crítica en el Derecho de Familia”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, Agosto de 2001).

¹⁴⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva*, referencia: 325-2014, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

¹⁴⁵ Yanci Aracely Avalos Barahona, et.al. “La Aplicación Supletoria del Ordenamiento Jurídico Salvadoreño en el Proceso Contencioso Administrativo”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012), 206.

Ahora bien, uno de los grandes aportes que la Ley de Procedimientos Administrativos proporciona en relación a la prueba en la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador que establecen las leyes preexistentes en estudio, es la ampliación del plazo del periodo de prueba, debido a que esta regula en su artículo 107 inciso primero que “...*que se acordará la apertura prueba por un plazo no superior a veinte días ni inferior a ocho...*”.

En ese sentido, en la investigación se denota que esto genera un beneficio para el supuesto infractor del régimen disciplinario, permitiendo así que en los casos que se establece que el periodo de prueba es de cuatro días, citando como ejemplo en el supuesto de suspensión y postergación del derecho de ascenso o despido para un servidor cuando hay sentencia judicial, regulados los primeros en el artículo 70 y el segundo en el artículo 74 LCAM, debe de sufrir un cambio en virtud que tal como se ha expresado anteriormente que el plazo para la apertura aprueba no debe ser menor a ocho días.

4.4.5. Resarcimiento e indemnización. Art. 155 LPA

En el caso que las conductas sancionadas hubieren causado daños a la Administración Pública o a terceros, en la resolución que imponga la sanción también se resolverá

La exigencia al infractor de reponer las cosas a su estado original, o la adopción de medidas para restablecer la legalidad alterada por la infracción de igual forma la indemnización por daños y perjuicios causados, la cual podrá ser determinada por el mismo Órgano Administrativo que dictó la resolución sancionadora, comunicando el plazo para su cumplimiento o en su defecto quedará expedita la vía judicial correspondiente.

4.4.6. El Proceso simplificado en las infracciones leves

Asimismo, previo al desarrollo de lo antes mencionado, si iniciado el procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito, se podrá resolver sin más trámite imponiendo la sanción que proceda en base al art. 156 LPA. La aceptación se considerará atenuante para determinar la sanción. Cuando la sanción sea pecuniaria (multa) se podrá reducir hasta una cuarta parte del monto establecido.

Excepcionalmente la autoridad competente podrá no acordar la apertura del procedimiento sancionador, es decir adoptar medidas alternativas a la imposición de una sanción de conformidad a lo regulado en el art. 157 LPA, siempre que se cumplan estas condiciones:

a) Que una ley lo autorice, b) Previa audiencia a los interesados, c) Según la naturaleza de los hechos, d) Si se aprecia disminución de la culpabilidad, e) Si el supuesto infractor diligentemente ha regularizado la situación, f) Que los hechos fuesen constitutivos de infracción leve, g) Que el infractor no haya sido sancionado o apercibido con anterioridad.

En ese sentido se le exigirá al sujeto responsable, para que el plazo que determine el órgano sancionador, acredite la adopción de las medidas correctoras, en caso de incumplimiento del apercibimiento: Se procederá a abrir el correspondiente procedimiento sancionador.

4.5. Del procedimiento simplificado para infracciones leves, art. 158 LPA

La Ley de Procedimientos Administrativos dispone de un procedimiento para sancionar el cometimiento de infracciones de carácter leve, estableciendo en el artículo. 158 de la LPA, este tipo de procedimiento se aplicara cuando los hechos estén determinados por constar suficientemente en las actuaciones

administrativas o cuando el interés público así lo requiera, detallando los requisitos que deban cumplirse, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 48 y sig de la LDP que al igual a otras leyes disponen de un procedimiento distinto para las infracciones leves, con la respectiva particularidad que caracteriza dicho procedimiento en este caso se considera a la LDP, una ley además de moderna muy completa en cuanto a la determinación de principios y trámites legales, dicha ley en mención divide un procedimiento para infracciones leves y uno para infracciones graves y muy graves.

Es evidente que la LPA viene a coadyuvar con leyes modernas como es el caso de la ley disciplinaria policial, la cual es bastante completa, asimismo con una ley que tiene un recorrido más amplio como la LCJ que no dispone de un procedimiento simplificado o de faltas leves si no únicamente un procedimiento de amonestación que podría considerarse como lo más cerca de un procedimiento simple o más sencillo de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida.

4.5.1. Inicio

El hecho de ser un procedimiento sumario implica las mismas formalidades y requisitos para su procedencia, que deberá hacerse mediante una resolución por parte del órgano funcionario competente explicando el carácter simplificado del procedimiento, dicha resolución deberá ser motivada, debiendo ser notificada a los interesados.

4.5.2. Resolución fundamentando el carácter simplificado

Uno de las características de esta LPA, es que rompe los esquemas en cuanto a que las decisiones que se toman no son simplemente hechas si no que deben poseer una base legal, debidamente fundamentadas tanto legal

como jurisprudencialmente, y el hecho de ser un procedimiento por una infracción leve debe ser debidamente motivada y aplicando los principios establecidos en la ley.

4.5.3. Proposición de prueba y alegaciones

Transcurridos cinco días de iniciado el procedimiento simplificado el órgano competente, el supuesto infractor y cuantos interesados pudieran haber realizado sus alegaciones y aportaran la documentación que consideren idónea y pertinente, y en su caso la proposición de la prueba tal como lo establece el artículo 158 de la LPA, e su numeral segundo, y numeral tercero, habiendo transcurrido el plazo de ley se practicara la prueba que hubiese sido admitida.

4.5.4 Terminación del procedimiento simplificado

Una vez agotadas las fases del procedimiento simplificado la autoridad competente dictara resolución definitiva en el plazo de quince días contados a partir de la última actuación, la decisión que se adopte mediante resolución debidamente motivada no admitirá recurso y quedara activada la vía contenciosa administrativa.

Lo anterior en el caso que se dicte resolución definitiva pero previo a ello puede darse el caso que hayan dejado de darse los supuestos que justifiquen el procedimiento simplificado o por la complejidad de las infracciones o en su caso de las alegaciones de los interesados, el órgano competente podrá resolver que continúela la instrucción por el trámite ordinario lo que se notificara al presunto infractor y en su caso a los que tengan interés en las resultas del mismo para que en el plazo de ley hagan sus alegaciones

pertinentes, es ahí donde se decidirá en qué etapa se va a retomar el trámite del procedimiento sancionatorio, dentro del procedimiento ordinario.

4.5.5. Formas de finalización del procedimiento administrativo sancionador

En un procedimiento ya sea de cualquier naturaleza, la forma normal de terminarlo es a través de la sentencia que es dictada por la autoridad competente; o como manifiesta Jesús Pérez *“lo normal es que termine por aquel acto del juez en que éste decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho objetivo”*¹⁴⁶.

Ahora bien, en relación a la investigación, en el procedimiento administrativo sancionador, existen formas de terminación del procedimiento las cuales son reguladas a partir del artículo 111 de la Ley de Procedimientos Administrativos, siendo estas la resolución final, silencio administrativo ya sea en sentido positivo o negativo, desistimiento, renuncia o declaración de la caducidad.

4.5.6. Resolución firme

Es aquella forma normal de terminar el Procedimiento Administrativo las cuales son dictadas por la Administración Pública, a fin de resolver el asunto en conflicto con forme lo establece el Ordenamiento Jurídico, es decir que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

¹⁴⁶ Jesús González Pérez, *La Terminación Anormal del Proceso Administrativo*, (2016),73 file:///C:/Users/Hilario/Downloads/Dialnet-LaTerminacionAnormalDelProcesoAdministrativo-2112026.pdf

En este caso y con fundamento a lo establecido en el artículo 112 de la Ley de Procedimientos Administrativos, la Administración Pública no puede dejar de resolver un asunto si en todas las cuestiones fácticas o en el marco legal que se esté planteando, en presencia ya sea de un vacío legal o ante una obscuridad de la norma. En ese orden, de ideas se puede mencionar que es obligación de la Administración Pública el solventar un asunto respetando, derechos, garantías y principios con objeto que conforme a derecho corresponda se haga cumplir el régimen disciplinario que establecen las leyes.

En relación al art., 154 de la LPA, la resolución debe contener lo siguiente: a) Relación detallada de los hechos, b) Valoración de las pruebas de cargo y descargo y, c) Argumentos jurídicos en que se fundamenta la decisión. En aplicación del Principio de Congruencia, la resolución sancionatoria no podrá estar fundada en hechos distintos a los atribuidos al presunto infractor en el desarrollo del procedimiento.

Siempre existirá la posibilidad de modificar la calificación jurídica de los hechos (Tipificación Definitiva). Si se modifica por otro “tipo infractor” de igual o menor gravedad, es válido emitir la resolución final; si la modificación es por una infracción de mayor gravedad, deberá hacerse una nueva imputación e iniciarse un nuevo procedimiento sancionatorio.

Este nuevo Ordenamiento Jurídico, permite que va ser necesaria que se instale audiencia en casos que los interesados no expresaren fundamentos de hecho y de derecho, para que estos realicen su respectivo pronunciamiento y así aporten las pruebas idóneas para fundamentar los mismos, otorgando la ley un plazo que no debe ser inferior a tres días, reforzando así el procedimiento sancionador que regulan las leyes administrativas.

4.6. Silencio administrativo

Cuando se hace mención a esta figura, en primer momento hay que hacer referencia al principio de petición y a que se haga saber lo resuelto¹⁴⁷, consagrado en el artículo 18 de la Constitución, lo que conlleva este tipo de derecho es que cualquier persona natural o jurídica, ya sea nacional o extranjera es capaz de ejercer este derecho.

La sala de lo Contencioso Administrativo sostiene que por silencio administrativo debe de entenderse como *“la presunción legal, de las consecuencias procesales, que habilita la revisión judicial del acto administrativo y del acto desestimatorio, por inactividad de la Administración; es decir, una ficción cuyo efecto es suplir la omisión o falta de resolución previa para habilitar la vía judicial, y en cuya virtud debe entenderse que la pretensión del administrado ha sido denegada, como si en realidad hubiere mediado resolución administrativa expresa”*.¹⁴⁸

De conformidad a la definición supra relacionada, se está en presencia del silencio administrativo en sentido negativo, cabe aclarar que la Ley de Procedimientos Administrativos hace una división del silencio administrativo, la cual es la siguiente: 1) efectos del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado es decir a instancia de parte, y 2) efectos del silencio administrativo en los procedimientos iniciados de manera oficiosa.

Al manifestar los efectos del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, es aquí donde la ley de procedimientos

¹⁴⁷ Constitución Art. 18. *“Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”*.

¹⁴⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, referencia: 162-2009*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012).

administrativos incide sobre las leyes preexistentes en estudio, debido a que al hacer una breve retrospectiva a la definición antes expresada la sala hace referencia tal cual se menciona a un silencio administrativo de carácter negativo, pero el cuerpo normativo antes citado en su artículo 113 inciso primero establece que *“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio del pronunciamiento que la Administración debe efectuar, conforme a las Disposiciones de esta Ley, el vencimiento del plazo máximo, sin haberse notificado resolución expresa, producirá el efecto positivo, de modo que el interesado ha de entender estimada su petición”*.

Bajo ese ordenamiento el derecho a petición y respuesta por parte del interesado, ahora ante la falta de resolución expresa donde se resuelva lo solicitado producirá un silencio administrativo de carácter positivo¹⁴⁹, pero si bien es cierto el artículo relacionado expresa este tipo de silencio administrativo, también hace referencia bajo qué casos se estará en presencia de un silencio administrativo cuando el procedimiento es iniciado por el interesado, de los cuales de manera concreta se menciona: a) cuando sea originario el supuesto del derecho de petición, pero que esta no tenga regulación infra constitucional alguna al supuesto constitutivo de la petición, b) cuando se solicite transferencia de dominio público o al servicio público al solicitante o terceros, c) cuando se solicite impugnación de actos y disposiciones, d) cuando una ley lo establezca.

La diferencia esencial entre el silencio administrativo en sentido positivo con el silencio administrativo de carácter negativo, es que la primera sus efectos tienen la consideración de una forma de terminación del procedimiento

¹⁴⁹Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, referencia: 255-2015*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015). *La inactividad de la Administración una respuesta favorable a las peticiones del administrado. Este es la excepción, ya que se configura únicamente cuando una ley especial lo establece de esa manera.*

administrativo, a contrario sensu del segundo ya que habilita la interposición del recurso administrativo o el inicio de la vía Contencioso-Administrativa.

Cuando los efectos del silencio administrativo en los procedimientos iniciados de manera oficiosa, son aquellos que una vez vencido el plazo máximo que son quince días que la ley concede, sin que se ha haya dictado o notificado resolución expresa, la Administración Pública tiene la obligación de resolver el asunto, una vez vencido el plazo produce el efecto de desestimar las pretensiones por silencio administrativo en caso que haya un reconocimiento, constitución de derechos o situaciones jurídicas individualizadas; asimismo produce la caducidad en el caso que la Administración ejercite potestades sancionadoras, entre otras.

En síntesis, se puede mencionar que con las formas de terminación del procedimiento administrativo que regula la LPA, modifica el silencio administrativo la regla general que se conocía antes de la entrada en vigencia de este cuerpo normativo, que ante la falta de resolución se entendía en sentido negativo ahora la LPA revierte esa regla, ya que ahora se entenderá en sentido positivo salvo que sea por las excepciones supra relacionadas.

4.7. Desistimiento y renuncia

Es otra de las formas de terminación del procedimiento administrativo, el desistimiento consiste en la renuncia a los efectos jurídicos que puede producir el acto solicitado, en cambio la renuncia implica el rechazo a la pretensión o a su derecho, la sala define el desistimiento de acorde a la doctrina como *“la renuncia a los pedimentos formulados en el proceso o a una determinada actuación”*¹⁵⁰.

¹⁵⁰Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia definitiva, referencia: 191-S-2004, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005).

Uno de los problemas que afrontaban el procedimiento administrativo sancionador en algunas legislaciones, era la falta de regulación de esta figura, ahora con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, el interesado puede desistir de su petición o recurso¹⁵¹, y asimismo este puede renunciar a su derecho, solo que esta no debe estar prohibida por el ordenamiento jurídico, debiendo de realizarse de manera expresa y por escrito. Otro aspecto que cabe recalcar es que la LPA, permite que la Administración Pública pueda desistir a lo solicitado en el procedimiento que es iniciado de oficio, debiendo motivar la misma y además teniendo en cuenta que no afecte el interés general o a terceros.

4.8. Caducidad

Con vigencia de la LPA se incorpora la caducidad como forma de terminación de conformidad al artículo 117 del cuerpo normativo antes citado, siendo otra incidencia que esta acarrea en relación al procedimiento administrativo sancionador de las leyes preexistentes en estudio; al analizar la disposición legal relacionada se denota que hace referencia en su inciso tercero que “*La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de los derechos de los particulares...*”, a partir de lo anterior es necesario aclarar la diferencia de prescripción y caducidad.

La prescripción es modo de adquirir o es una forma de extinción de las acciones, en cambio la caducidad es una forma anormal de terminar un proceso, la Superintendencia del Sistema Financiero por medio de resolución manifiesta que “*el ámbito administrativo, la prescripción extingue: a) La persecución administrativa; y b) La ejecución de la sanción, o sea, la acción*

¹⁵¹Ley de Procedimientos Administrativos, Artículo 115 inciso primero.

para perseguir y sancionar una posible infracción administrativa o la facultad de la Administración de ejecutar la sanción ya decretada. La caducidad administrativa, por otro lado, es un modo anormal de finalizar un proceso administrativo que ha sido paralizado durante un tiempo considerado por la Ley".¹⁵²

Otro de los aspectos que se puede mencionar para hacer referencia a las diferencias entre estas es que el computo de la prescripción cuando es por infracción se cuenta al día siguiente del cometimiento de la infracción y en el caso que la infracción es de manera continua o permanente su computo inicia el día en que se realizó el ultimo hecho constitutivo de infracción, en cambio en la caducidad se da cuando se paraliza el procedimiento, es decir no se realizan los respectivos pronunciamientos para que el procedimiento siga su curso en el término de treinta días.

La Sala de lo Contencioso define la caducidad como "*una especie de género de las formas de extinción de los contratos, que pone fin a su ejecución. Según el autor: "...La caducidad es un modo de extinción anormal de la relación contractual administrativa, porque interrumpe el curso de un contrato que se halla en ejecución. La caducidad procede cuando el contratista particular ha incurrido en incumplimiento imputable o atribuible de las obligaciones a su cargo.*

La caducidad pone fin a la ejecución del contrato, extinguiendo la relación contractual, es decir, privando al contratista del ejercicio de los derechos que le habían sido conferidos por el contrato",¹⁵³ y define como prescripción como

¹⁵²Superintendencia del Sistema Financiero, ref. PA-002/2008, (El Salvador: Gobierno de El Salvador, 2014).29.

¹⁵³Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva*, referencia: 446-2011,(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011).

“aquella limitación que persigue que se declare que un derecho u obligación ha perdido su eficacia jurídica, ante la inactividad o laxitud de la autoridad competente para ejercerlo, quien deja transcurrir el tiempo legal máximo prescrito para perseguir las conductas ilícitas.”¹⁵⁴

La LPA, aclara que la caducidad por sí sola no produce por si sola la prescripción de los derechos de los particulares o as facultades de la Administración Pública, y que si un proceso es caducado no interrumpe el plazo de la prescripción.

4.9. Recursos administrativos uniformes

Los recursos administrativos, como un elemento importante para la impugnación de los actos administrativos emitidos por la administración de una manera desfavorable en perjuicio del administrado, son aquellos que garantizan la amplitud del derecho de defensa, y que la imposición de estos tiene como *conditio sine qua non* el agotamiento de la vía administrativa, con exclusión del recurso de apelación, tal y como lo manifiesta el artículo 131 de la LPA, cuando establece que la vía administrativa se tiene agotada por dos formas, la primera de ella mediante los actos que ponen fin al procedimiento; y segundo, el acto que resuelva el recurso de apelación.

En el contexto jurídico salvadoreño, previo a la vigencia de la LPA, el administrado hacia uso de diversos recursos regulados en diversas leyes administrativas, a consecuencia de dispersión de cuerpos legales enfocados en los procedimientos administrativos, ahora la LPA unifica los tipos de recursos que se pueden interponer hacia la autoridad competente,

¹⁵⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, referencia: 217-2009*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

estableciendo parámetros, requisitos, causas y efectos de la interposición, y asimismo, la LPA es clara en señalar los tipos de actos que pueden ser recurribles como lo son los actos definitivos y los actos de trámite.

En síntesis, la Sala de lo Contencioso Administrativo define como recursos administrativos el “(...) acto por el que un sujeto legitimado para ello pide a la Administración que revise, revoque o reforme una resolución administrativa; es decir, que el espíritu de los recursos es obtener una revisión del fallo de un acto administrativo previo sin que esto implique que el resultado deba ser favorable (...)”.¹⁵⁵

4.9.1 Recurso de reconsideración

Es un tipo de recurso regulados por la LPA, el recurso de reconsideración consiste en la petición realizada por el administrado hacia la administración que emitió el acto administrativo definitivo¹⁵⁶, es decir, el acto que puso fin al procedimiento administrativo que afecta desfavorablemente al administrado.

El presente recurso se favorece del mismo mecanismo general que los restantes, pero ofrece algunas particularidades. Así, ostenta carácter potestativo, por lo que el particular puede optar por interponerlo, o bien por acudir directamente a la vía contencioso administrativa.¹⁵⁷

Para la tramitación del correspondiente recurso la ley realiza se categoriza en dos formas; uno para “actos expresos” y el segundo para “actos presuntos”. Respecto al primero, la LPA otorga un plazo para presentar el recurso de diez

¹⁵⁵ Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 399-2015* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

¹⁵⁶ Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 165.

¹⁵⁷ Gamero, *Manual básico de derecho administrativo*, 612.

días, estos iniciaran a contarse al día siguiente de la notificación del acto definitivo. Para el segundo la ley otorga un plazo de un mes, y este plazo iniciara a partir cuando se produzca el efecto del silencio administrativo, figura ya abordada en los acápite supra.

Es de hacer notar que no todas las leyes administrativas regulaban esta figura, prevaleciendo la inseguridad jurídica en materia administrativa debido que, el administrado gozaba en unas leyes de herramientas como la presente para impugnar la resolución emitida por la autoridad administrativa, pero que, en otros escenarios carecía de dicho recurso porque la ley administrativa no lo regulaba. Un ejemplo de ello es la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras¹⁵⁸, ya que, dicha ley en su artículo 47 establece que las decisiones pronunciadas por el administrador de aduanas, podrán ser recurribles mediante el recurso de consideración; una similitud es el plazo que otorga la ley en mención con el plazo que otorga la LPA, ambas establecen los diez días para interponer el recurso, contados a partir del día siguiente a la notificación, no así para el plazo que tiene la administración para resolver el respectivo recurso, teniendo para la LPA un mes para resolver, mientras que la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras establece un plazo de veinte días hábiles siguientes a la notificación.

4.9.2. Recurso de apelación

El recurso de apelación o llamado por algunos autores como recurso jerárquico es aquel donde el administrado puede recurrir al órgano superior jerárquico, con la finalidad de revocar, suspender, modificar o anular la decisión definitiva del órgano inferior jerárquico por haber lesionado un

¹⁵⁸Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 551, del 20 de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 204, Tomo N° 353, 2001).

derecho subjetivo o interés legítimo del administrado que recurre ante el superior.¹⁵⁹

Para la LPA, la interposición del recurso de apelación es procedente para los “actos definitivos” que ponen fin al procedimiento, siempre que no agoten la vía administrativa; siendo definido este tipo de acto como *“aquellos que ponen fin a una actuación administrativa, bien porque deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o porque siendo un acto de trámite hace imposible continuar la misma (...)”*.¹⁶⁰ Y los “actos de trámite” se definen *“(…) como de mero impulso de la actuación, que no deciden nada sobre el asunto debatido, pero que instrumentan la decisión final o definitiva, la preparan; son los que permiten llegar al fin del procedimiento, disponiendo los elementos de juicio para que la Entidad pueda adoptar la decisión que resuelve la actuación administrativa con voluntad decisoria, que es la que está sujeta a los recursos y acciones de impugnación (...)”*.¹⁶¹

Es necesario manifestar que eventualmente los actos de trámite encierran en su esencia una decisión que contiene una manifestación de voluntad de parte de la administración, no obstante ser actos de mero trámite, llegan en un momento determinado poner fin al procedimiento administrativo haciendo imposible la continuación.

Del anterior análisis conceptual respecto a los tipos de actos, la LPA en su tenor establece que, para los actos expresos el plazo máximo para la interposición del recurso será de quince días contados a partir del día siguiente a la notificación y para los actos presuntos otorga el plazo de un

¹⁵⁹ Pineda, *El Derecho Administrativo Sancionador*, 165.

¹⁶⁰ Juan Ángel Palacio Hincapié, *Derecho Procesal Administrativo*, 8ª ed. (Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, 2013), 80.

¹⁶¹ *Ibíd.*

mes, contados a partir del día siguiente en que se produzca el efecto del silencio administrativo.

De lo anterior es necesario cotejar dicha figura con leyes administrativas preexistentes, siendo imprescindible traer a mención nuevamente la LDDPPSS, ya que, la mencionada ley en su artículo 55 y siguientes desarrolla la procedencia y formas de tramitar el recurso de apelación respecto a esa ley. Dicha ley específicamente en su artículo 57 Lit. a) LDDPPSS, regula los requisitos para la interposición del recurso, y el artículo citado supra es relacionado al plazo de presentación del recurso, a lo cual, literalmente establece:

“a) Presentar el recurso en el lapso de cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución final de las juntas de vigilancia”. De lo anterior se puede observar un notable cambio respecto a los plazos de una ley y otra, puesto que la LPA en términos eficacia del procedimiento administrativo, es más lenta respecto a los plazos, dando quince días para los actos expresos y un mes para los actos presuntos, mientras que la LDDPPSS otorga un plazo general de cinco días para la presentación del recurso, con la discrepancia que esta última no hace una distinción entre actos expresos y presuntos, novedad favorable que acarrea la LPA y sobre todo, facilidad para el administrado en ilustrarle que existen actos expresos y actos presuntos y que cada uno tiene un plazo estipulado para ejercer su derecho a recurrir.

4.9.3. Recurso extraordinario de revisión

Tal como el presente acápite lo expresa, es un recurso “extraordinario” de revisión de los actos que ya han sido declarados “firmes”. El artículo 136 LPA desarrolla el objeto del recurso, así como también los supuestos por medio

del cual se debe de interponer el recurso ante el superior jerárquico y será este quien resuelva sobre lo interpuesto, a diferencia del recurso de reconsideración, quien es la misma autoridad quien emitió el acto definitivo la que resolverá sobre la presentación del mismo.

Para le presentación del recurso la ley es determinante y detallada sobre las circunstancias que deben invocarse para la presentación del mismo como los son:

- a) Al dictarse el acto definitivo aparezcan errores de hecho manifiestos contenidos en los documentos incorporados al expediente;
- b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial, ignorados antes de dictarse el acto definitivo;
- c) Por documentos, testimonios o peritajes declarados falsos por Sentencia Judicial firme anterior o posterior al acto definitivo; y
- d) Cuando el acto se haya dictado a consecuencia de cohecho, violencia u otra conducta punible.

Este recurso ostenta un carácter excepcional es “recurso extraordinario”. Por tanto, los motivos de impugnación son objeto de interpretación restrictiva. El plazo de interposición del recurso varía en función de la causa por la que se presenta; así: a) En caso de error de hecho, dentro del año siguiente al de la notificación del acto impugnado; b) En los casos de documentos con valor esencial, dentro de los tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde que exista la posibilidad de aportarlos; y c) En los demás casos dentro del año posterior al conocimiento de Sentencia Firme.

4.10. Cuadro comparativo

| Categoría o Institución Jurídica | LPA | LDDPPSS | LCAM | LCJ | LDP |
|---|--|---|---|---|---|
| 1) Inicio del Procedimiento | Art. 64 LPA: Por decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de otros órganos o funcionarios. A petición del interesado Por denuncia de particulares | Art. 52 LDDPPSS: Por denuncia escrita o verbal. | Art. 62 LCAM: Amonestación oral o privada. Amonestación escrita. Suspensión sin goce de sueldo. Postergación del derecho de ascenso. | Art. 57 LCJ: De Oficio Por medio de denuncia verbal o escrita. | Art. 53 LDP: Petición razonada. |
| 2) Etapas del Procedimiento | Auto de Inicio; Art. 151 LPA. Medidas Provisionales; 152 LPA. | Acuerdo de Apertura; Art. 53 LDDPPSS. Instrucción; | Comprobación del hecho; Art. 69 LCAM. Oír al | Audiencia por 3 días al presunto infractor; Art. 61 Inc. 1 LCJ. | Investigación Previa; Art. 65 LDP. Medidas |

| | | | | | |
|-----------------------------|---|---|---|--|---|
| | <p>Prueba; 153 LPA.</p> <p>Resolución; 154 LPA.</p> | <p>Art. 53 LDDPPSS.</p> <p>Diligencias de Investigación; Art. 53 LDDPPSS.</p> <p>Resolución o Acuerdo Razonado; Art. Art. 53 LDDPPSS.</p> | <p>empleado y las justificaciones.</p> <p>Amonestación.</p> | <p>Término de prueba; Art. 61 Inc. 2 LCJ.</p> <p>Resolución Definitiva; Art. 62 LCJ.</p> | <p>Preventivas; Art. 70 LDP.</p> <p>Audiencia Inicial; Art. 56 LDP.</p> <p>Pruebas por ocho días hábiles; Art. 59 LDP.</p> <p>Segunda Audiencia; Art. 60 LDP.</p> <p>Resolución; Art. 61 LDP.</p> |
| 3) Prescripción y Caducidad | <p>Treinta días para declarar la caducidad; Art. 117 LPA.</p> <p>Prescripción para infracciones</p> | <p>Prescripción para infracciones Muy Graves, Graves y Leves; Art. 61</p> | <p>Todas las acciones prescriben a los 6 meses; Art. 77 LCAM.</p> | <p>Caducidad transcurrida a 180 días a partir del conocimiento del hecho; Art. 80 LCJ.</p> | <p>Prescripción de las faltas: 2 años muy graves, un año las graves y seis</p> |

| | | | | | |
|--------------------------|---|---|---|--|---|
| | Muy Graves, Graves y Leves; Art. 148 | LDDPPSS. | | | meses las leves. Caducidad : un año para las muy graves, seis meses para las graves y tres meses para las leves. |
| 4) Plazos y Notificación | Pazos Obligatorios y perentorios; Art. 80 LPA Tres días para notificar; Art. 97 LPA. | Notificación de acuerdo al presunto infractor; Art. 53 LDDPPSS. | Obligación de notificar; Art. 77 LCAM. | Las notificaciones se harán mediante esquila; Art. 69 LCJ. | Términos de Plazos; Art. 63 LDP. |
| 5) Recursos | Recurso de Reconsideración; Art. 132 LPA. Recurso de Apelación; 134 LPA. | Recurso de Apelación; Art. 55 LDDPPSS. | Recurso De revocatoria; Art. 78 LCAM. Recurso de Revisión; Art. 79 | Recurso de Revocatoria; Art. 64 LCJ. | Recurso de Revisión para faltas Leves; Art. 72 LDP. Recurso |

| | | | | | |
|--|--|--|-------|--|---|
| | Recurso Extraordinario de Revisión; Art. 136 LPA. | | LCAM. | | de Apelación para faltas Graves y Muy Graves; Art. 73 LDP. |
|--|--|--|-------|--|---|

CONCLUSIONES

Con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos se pretende cubrir los diferentes vacíos normativos que tienen las diferentes leyes que regulan las instituciones públicas en el país, haciendo una muestra de ello en cinco diferentes leyes como lo son 1) Ley De Deberes y Derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud; 2) Ley de la Carrera Judicial; 3) Ley de la Carrera Policial (Ley Disciplinaria Policial); 4) Ley de la Carrera Administrativa Municipal; 5) Ley del Medio Ambiente, identificando como estructuro el legislador su régimen administrativo sancionador y como deberá armonizarse con la LPA.

El presente trabajo de investigación se concluye que la tan ansiada Ley de Procedimientos Administrativos es una realidad en el país; históricamente el Derecho Administrativo se ha mantenido en constante evolución desde el surgimiento de la Administración Pública en el imperio Romano, hasta el surgimiento del Consejo de Estado en la Revolución Francesa, es así que el país se ha ligado al Derecho Administrativo con un auge importante posterior a la firma de los acuerdos de paz, creándose instituciones públicas orientadas a la administración, creando leyes y reglamentos administrativos para el funcionamiento de las misma creando una diversidad de procedimientos administrativos, generando una inseguridad jurídica por parte del administrado en cuanto a la diversidad de procedimientos que existían para cada institución; con lo anterior se concluye que para llegar a la aprobación de la presente Ley de Procedimientos de Procedimientos Administrativos.

Asimismo se concluye que la historia ha sido un pilar de importancia en el país, entendiendo los problemas de la administración que han sido guía para el cauce formal de una ley unificadora de los conceptos, los principios y los

procedimientos que brinda una tutela fundamental a los administrados y garantías constitucionales a los administrados, al tener como herramienta jurídica efectiva que viene para agilizar los procedimientos que históricamente habían sido dispersos, confusos y tediosos, se deja atrás un histórico de procedimientos diversos y requisitos para la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador.

Es importante manera general tener en cuenta, aspectos generales respecto al Derecho Administrativo que deben sentar las bases necesarias para la explicación idónea del Procedimiento Administrativo Sancionador en cuanto al desarrollo de la estructura que este posee, aspectos tales como principios generales, características, fuentes formales y materiales, y la relación que tiene esta rama del Derecho Público, con otras áreas del derecho.

Para una mejor comprensión de la Ley de Procedimientos Administrativos, es preciso determinar aspectos generales del Procedimiento Administrativo como tal, al igual que las generalidades de Derecho Administrativo, como: Procedimiento Administrativo Sancionador, los principios específicos aplicables, el acto administrativo, los tipos de sanciones administrativas que el legislador ha establecido en las leyes para imponer dicho régimen a infractores de tales disposiciones normativas.

Al desarrollar cada Procedimiento Administrativo Sancionador de las leyes tomadas como muestra de estudio se puede mencionar, que es notorio que la entrada en Vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, ocasiona un refuerzo para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador de cada ley, debido a que presentan deficiencias en cuanto al desarrollo del procedimiento sancionador, es decir, si se tiene como objeto el fortalecimiento de la aplicación de los principios, proporcionar así seguridad jurídica en el

procedimiento administrativo sancionador, al hacer una comparación de cada cuerpo legal se puede observar que la forma de iniciación del procedimiento sancionatorio tiene cierta variabilidad en algunas leyes.

Asimismo, otra de las grandes incidencias que proporciona esta nueva ley, en relación al procedimiento administrativo sancionador de las leyes preexistentes, es la exigibilidad de la motivación de las resoluciones, permitiendo así que todo sea debidamente fundamentado cumpliendo los requisitos que esta misma exige, a fin de hacer cumplir el debido proceso sin vulnerar los derechos y garantías que goza el administrado.

La Ley de Procedimiento Administrativos como ya se ha detallado, concluye con paso firme la lucha por un procedimiento administrativo unificado, trayendo consigo una unidad de criterios aplicables al procedimiento administrativo sancionador, los roles de las partes dentro del procedimiento, principios generales y principios propios del procedimiento administrativo sancionador que coadyuvan al administrado para una efectiva aplicación del cuerpo legal, garantizando las actuaciones que involucran a los ciudadanos, concluyendo la ley en sí, una unidad funcional de las instituciones respecto al procedimiento administrativo sancionador a seguir, siguiendo un formato de requisitos y plazos.

Además, una unidad de los recursos administrativos; lo que permite una consolidación en favor de los administrados de las herramientas que dan vía a la jurisdicción contencioso administrativa, así como también un avance para esta última al tener certeza jurídica de los medios de impugnación admitidos para el agotamiento de la vía administrativa, lo que hace más factible el acceso a la justicia al tener medios de impugnación unificados y claros.

Abolición de la burocrática diversidad de procedimientos sancionatorios, ya que, con la aplicación de un procedimiento administrativo sancionador unificado, se desarrolla el mismo con celeridad y eficiencia para el presunto infractor, dando como resultado una pronta y cumplida justicia.

La Ley de Deberes y Derechos de los Pacientes contiene una deficiencia de recursos en materia administrativa, concediendo así una inseguridad jurídica para el presunto infractor y las formas de impugnación de las resoluciones por partes de la administración pública, es así que la Ley de Procedimientos Administrativos llena ese vacío legal.

Es de hacer notar la factibilidad de la LDDPPSS respecto a la simplicidad de la denuncia, por cuanto el art. 52 LDDPPSS regula que la denuncia puede ser verbal y el receptor tendrá que levantar en acta la denuncia interpuesta por el administrado. Lo anterior hace factible el acceso a la administración y el antiformalismo característico del procedimiento administrativo, por parte de esa ley.

La ley de la Carrera Judicial instaura un procedimiento disciplinario aplicable a los funcionarios y empleados judiciales, ley que fue creada en el año de mil novecientos noventa, por lo que de conformidad al art. 62 de la LCJ, únicamente establece que la resolución se efectuara en base a la sana crítica y no exige una motivación de fondo de las resoluciones definitiva, lo anterior en perjuicio de derechos que podrían verse vulnerados, en cuanto a la LPA establece en su artículo 25, un catálogo de resoluciones en las que se exige una motivación sucinta de los hechos y fundamento de derecho, exigiendo para todas las resoluciones que impongan obligaciones limiten o supriman o denieguen derechos, mencionando algunos y así procurar la garantía de los derechos y principios que la ley propone.

La Ley Disciplinaria Policial se encuentra dentro de las legislaciones actuales más modernas, creada en el año de dos mil ocho, instaura un Procedimiento Administrativo Sancionador a la luz de la oralidad, investigación previa, y los principios detallados de manera específica en dicha ley.

Ley de Medio Ambiente su procedimiento no es derogado por la LPA de conformidad a lo establecido en el artículo 163 inc. 2º, en ese sentido cabe mencionar, que la Ley de Medio Ambiente faculta a la Policía Nacional Civil, Consejos Municipales, la Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, para conocer ante el cometimiento de una infracción, pero la eficacia y participación en el procedimiento sancionatorio de estas instituciones en sus facultades es mínima, debido a que una vez le hagan de conocimiento de la infracción al MARN, estas ya no se involucran en el desarrollo del procedimiento.

En la aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, se ha notado que tiene mucha influencia el factor político, violentando el objeto de la Ley de la Carrera Administrativa Judicial la cual expresa en su artículo 1 que "...el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados. para lograr estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de la carrera administrativa municipal se hará exclusivamente con base en el mérito y aptitud; con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexual, religioso o de cualquiera otra índole...", ya que en la práctica los cargos son manejados por vínculos político, por lo tanto no existe el cumplimiento de que la asignación de cargos es en base a méritos y aptitudes del candidato al cargo. Otro problema notorio en la LCAM son los niveles de dirección la LPA no solventa que en el caso que los niveles de

dirección (directores), siendo cargos excluidos por la ley especial, tengan participación en el procedimiento sancionatorio.

De los objetivos planteados se concluye que la incidencia de la Ley de Procedimientos Administrativos ha sido de certeza positiva frente a las exigencias jurídicas de una implementación unificadora de procedimientos administrativos, específicamente un procedimiento sancionador uniforme que de garantía al presunto infractor de la ley aplicable, evitando así la dispersión de leyes generando un enfoque formal y ordenado a la materia en aplicación.

Con la vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos se logra el favorecimiento en aplicación de la misma en sus aspectos generales como son los principios especiales del procedimiento administrativo sancionador, la forma de interposición de la denuncia, plazos y recursos, respecto al análisis de las leyes supra relacionadas en el trabajo de investigación.

Se logró identificar las incidencias de la Ley de Procedimientos Administrativos frente a las leyes preexistentes, logrando así superar la inseguridad jurídica de administrados a la diversidad de leyes en aplicación simultánea, asimismo se logró una gama de recurso administrativos en favorecimiento del administrado para la impugnación de las resoluciones de la administración pública, lo que lleva a cabo, una certeza respecto al agotamiento de la vía administrativa. Se logra una ventaja de la nueva ley con los plazos aplicable al procedimiento, siendo más expedita en la tramitación del procedimiento sancionatorio.

La principal hipótesis de el tema de investigación pretendía comprobar si a entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos incide de manera favorable en la aplicación efectiva de los procedimientos administra-

tivos sancionatorios establecidos en la legislación administrativa preexistente, obteniendo como respuesta que efectivamente incide de manera fuerte sobre el procedimiento administrativo desarrollado en disposiciones normativas que regulan la materia en virtud que trata de crear uniformidad y que dicho procedimiento sea claro, además esta ley de carácter general es única en su especie en El Salvador que regula la actividad de la Administración de acuerdo a los principios generales establecidos en la Constitución de la República, asimismo es una ley que se crea de acuerdo a los tiempos actuales, es moderna, debido a que el avance de la sociedad, la misma administración requiere estarse modernizando a fin de cumplir fielmente su función y las atribuciones que posee.

Luego de haber analizado cada Procedimiento Administrativo Sancionador, se puede concretizar que la problemática que se había planteado para dar inicio a esta investigación, da como resultado que la Ley de Procedimientos Administrativos incide de manera positiva en la aplicación efectiva de los procedimientos sancionatorios que regulan las leyes ya preexistentes, debido a la innovación, accesibilidad, fundamentación, agilización en cuanto al desarrollo del procedimiento sancionatorio, beneficiando en ese sentido tanto a la Administración Pública como también al Administrado.

RECOMENDACIONES

En el país debe existir una Ley encaminada a regular la Función Pública, con el fin que los funcionarios elegidos, y que ostenten cargos de administración, sean personas con capacidades y aptitudes para desenvolverse en el cargo, y de esta manera cumplir más eficazmente con la Ley de Procedimientos Administrativos en estudio, las cuales deberán ir de la mano y así lograr la eficacia que la administración pública debe tener en cumplimiento de sus funciones, y sobre todo a la hora de aplicar los diferentes procedimientos administrativos.

En todas las instituciones de la Administración Pública se deben elaborar instructivos que sirvan de apoyo para el uso y manejo de la LPA, tanto para conocimiento del Administrado así como también para que la Administración Pública haga buen uso de ella, asimismo con el fin de facilitar el conocimiento de este nuevo cuerpo normativo.

Se recomienda la creación de un portal web donde deba publicarse y actualizarse a efectos de informar a las personas respecto de las relaciones de los procedimientos de competencia de las diferentes instituciones, a fin de hacer cumplir el principio de publicidad, y hacer valer el derecho al acceso a la información pública.

Las instituciones deberán dar cumplimiento al art. 166 de la LPA, adaptando sus procedimientos y en especial los procedimientos sancionatorios y disciplinarios al contenido de la LPA, y difundirlo por todos los medios posibles para el conocimiento de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Arguedas ChenApuy, Ana Cecilia et al., *Manual de Procedimiento Administrativo*, Costa Rica: Procuraduría General de la República, 2006.

Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo: parte especial*, España, Madrid, Civitas, 1999.

Carmona, Francisco Racionero *Temas de derecho administrativo uno*, España Madrid: Consejo Nacional de la Judicatura, de El Salvador, 2016.

Diez, Manuel María *Manual De Derecho Administrativo*, Tomo II. España Madrid: Editorial Civitas, 1993.

Gamero Casado, Eduardo Severiano Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho Administrativo*, España: Editorial Tecnos Grupo Anaya, S. A., 2016.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, España, Madrid, Civitas, 1999.

García Prieto, Manuel *Derecho Administrativo Español*, Tomo I,(España, Madrid: Editorial Civitas, 1876

Gordillo, Agustín *Tratado de Derecho Administrativo, parte general*, tomo I, Argentina: Buenos Aires, 2003

Guy, Braibant *La jurisdicción administrativa en derecho comparado*, vol. II, Francia: número especial de La Revue Administrative, Presses Universitaires de France, 2001.

Ivanega, Miriam Mabel *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, Argentina, Buenos Aires Ediciones Rap. S.A. 2010.

Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, España Madrid, Dykinson, 2009.

Mejía, Henry Alexander *Manual de Derecho Administrativo*, El Salvador, Colección Ciencias Jurídicas, Editorial Cuscatleca, 2014.

Mena Guerra, Ricardo *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*, San Salvador, El Salvador, C.A 2005.

Morales Ehrlich, José Antonio *Ley de la Carrera Municipal Comentada*, El Salvador, Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración; Fundación Nacional para el Desarrollo, 2010.

Morales, Adriana de los Santos *Derecho Administrativo I*, México, editorial Eduardo Durán Valdivieso, 2012.

Oliva de la Cotera, Roberto *Derecho Administrativo*, San Salvador, El Salvador, Editorial Cuscatleca, 2012.

Oyanguren Rizo, Armando *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, Nicaragua: Derecho Administrativo Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN LEÓN, 2016.

Palacio Hincapié, Juan Ángel *Derecho Procesal Administrativo*, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, 2013.

Parda, Ramón *Derecho Administrativo, Parte General*, Marcial Pons, España, abc, 1999.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto *El Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, San Salvador, Aequus Editorial, 2015.

Rodríguez Padrón, Celso *Referencias históricas sobre la Carrera Judicial*, España: Secretaria General del Consejo General del Poder Judicial, 2010.

Suay Rincon, José *Sanciones Administrativas*, Madrid, publicaciones del Real Colegio de España, 2000.

Velásquez Ojeda, Jorge *Derecho Punitivo, Teoría sobre las consecuencias Jurídicas del Delito*, México D.F.:Trillas, 1993.

TESIS

Alarcón Jovel, Mauricio Javier, et.al. *“Diferencias entre el derecho Penal Administrativo y el Derecho Penal Común”*, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, San Salvador, El Salvador, 1996.

Avalos Barahona, Yanci Aracely et. al. *“La Aplicación Supletoria del Ordenamiento Jurídico Salvadoreño en el Proceso Contencioso Administrativo”*, tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012.

Flores Chacón, Walter Francisco Enrique Armando Hernández Aguilar *“La Facultad Discrecional de los Funcionarios de la Administración Pública en los Reglamentos del Área de la Salud”*, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2012.

Flores Marroquín, Reina María et. al. “*El Procedimiento Administrativo Ambiental en relación a la Intervención de las Instituciones Policía Nacional Civil, Consejos Municipales, Fiscalía General de La Republica y Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos*” tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2017.

Rivas Salinas, Gladys Edelmira et.al. “*La Incidencia del Sistema de Valoración de la Sana Crítica en el Derecho de Familia*”, tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2001.

LEYES

Constitución de la República de El Salvador, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador 1950.

Constitución de la República de El Salvador, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1962.

Código Civil, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, decreto legislativo N° 7, 1859.

Ley de derechos y deberes de los pacientes y prestadores de Servicios de Salud, El Salvador, Decreto Legislativo N° 307, del 10 de marzo de 2016, publicado en el Diario Oficial N° 64, Tomo 411, 2016.

Reglamento Interno de la Junta de Vigilancia de la Profesión Médica, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Ejecutivo N°: 43 Fecha: 09/12/70 D. Oficial: 229 Tomo: 229 Publicación DO: 15/12/1970

Ley del Consejo Superior de Salud y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de Salud, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, decreto N° 2699. D.L. N° 233, del 23 de abril de 1992, publicado en el D.O. N° 84, Tomo 315, 1992.

Ley de la Carrera Judicial, (El Salvador, D.L. No. 536 del 17 de julio de 1990, publicado en el D.O. N° 182, tomo 308, el día 24 de julio de 1990.

Ley de la Carrera Policial, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. No. 773, del 18 de julio de 1996, publicado en el D.O., No. 144, Tomo No. 332, 1996.

Ley Disciplinaria Policial, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. No. 518, de diciembre de 2007, publicado en el D.O. No. 10, Tomo No. 378, 2008.

Código Municipal, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. No. 274, del día 31 de enero de 1986, publicado en el D.O. No. 23, Tomo 290, del 5 de febrero de 1986; reformado por D.L. No. 500 de fecha 06 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 10, Tomo 378, 2008.

Alcaldía Municipal de San Salvador *Reglamento Interno de Trabajo*, (El Salvador, San Salvador: aprobado por acuerdo número 8, tomado en la sesión del 22 de abril de 1998).

Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal *Manual de Procedimientos Sistema Disciplinario de la Carrera Municipal*, El Salvador, San Salvador: Instituto Salvadoreño de desarrollo municipal, 2009.

Ley de Riego y Avenamiento, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 153, del 11 de noviembre de 1970, publicado en el D.O. N° 213, Tomo 229.

Ley Forestal, El Salvador, Asamblea Legislativo, Decreto Legislativo N° 268, del 8 de febrero de 1973, publicado en el D.O. N° 50, Tomo 238.

Ley Básica de la Reforma Agraria, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo número 153, del 5 de marzo de 1980, Publicado en el Diario Oficial N° 46, Tomo 266.

En la Ley Básica de la Reforma Agraria El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Número 153. del 5 de marzo de 1980, Publicado en el Diario Oficial N° 46, Tomo 266, del 5 de marzo de 1980.

Ley de Actividades Pesqueras, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 153, del 5 de marzo de 1980, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 266.

Reglamento para la aplicación de la Ley General de las Actividades Pesqueras, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 799 del 14 de septiembre de 1981, publicado en el D.O. N° 169, Tomo 272.

Reglamento General de La Ley de Medio Ambiente, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto N° 17, del 21 de marzo de 2000, publicado en el D.O. N° 73, Tomo 347.

Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 551, del 20 de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 204, Tomo N° 353, 2001.

Ley de Procedimientos Administrativos, Decreto Legislativo N° 856, del 15 de diciembre de 2017, publicado en el Diario Oficial N° 30, Tomo N° 418, del 13 de febrero de 2018.

JURISPRUDENCIA

Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, Referencia 399-2015, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018.

Superintendencia del Sistema Financiero, *ref. PA-002/2008*, El Salvador: Gobierno de El Salvador, 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 217-2009, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 446-2011, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 255-2015, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 191-S-2004, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 162-2009, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012.

Cámara de Familia de la Sección del Centro, referencia: EF.: 37-A-2009. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, referencia: 52-F-2001 El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004.

Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 21-2012 El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, Referencia 435-2007 El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, ref. 310-2014, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, ref. 149-M-99, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sala de lo Contencioso Administrativo, referencia: 118-L-2004 El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2006.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 425-2010, El Salvador, Corte Suprema De Justicia, 2013.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia Definitiva* con referencia 105-A-96, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1997.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, referencia: 3-92 Ac. 6-92, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo*, referencia: 330-200, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 117-R-99, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001.

Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Amparo*, referencia: 231-98, El Salvador, Corte Suprema de Justicia 1999.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencias Definitivas*, referencia: 184-M-00, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencias Definitivas*, referencia: 175-A-2000, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva*, referencia: 318-M-2004, El salvador Corte Suprema de Justicia 2007.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva en proceso de habeas corpus*, referencia: 28-H-95, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007.

REVISTAS

Carlos Javier Velásquez 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*, n°5 (2004).

INSTITUCIONAL

Fundación Salvadoreña para la Construcción y Desarrollo, *Versión Popular Ley de la Carrera Administrativa Municipal*, (El Salvador, San Salvador, Imprenta Lasser Print, 2010.

SITIOSWEB

José Antonio Tardío Pato, *Las medidas Provisionales en el Procedimiento Administrativo*, 2015. file:///C:/Users/Hilario/Downloads/RJ_38_I_5.pdf.

Jesús González Pérez, *La Terminación Anormal del Proceso Administrativo*, 2016 file:///C:/Users/Hilario/Downloads/DialnetLaTerminacionAnormalDelProcesoAdministrativo-2112026.pdf.

Sujetos del Procedimiento Administrativo, *La Autoridad Administrativa y los Administrados*, El Salvador, 2018. <https://www.minjus.gob.pe/wpcontent/uploads/2017/03/SESION-9-Sujetos-del-Procedimiento-Administrativo.pdf>.

Jeannette Aguilar, et al, *Evaluación anual de la PNC, 2011, un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC*. (El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” 2012. [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informePNC2011 .pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informePNC2011.pdf)

Dafne Sánchez. *Sobre la Ley de Procedimientos Administrativos*, El Salvador: Derecho y Negocios, 2019. <http://www.derechoynegocios.net/articulo/la-ley-procedimientosadministrativos/>.