

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



“ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA,  
REGULADOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS,  
APLICADOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE  
LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR”

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL  
TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
JURÍDICAS

PRESENTADO POR:

MELISSA PATRICIA ALDANA INESTROZA  
EDGAR DAVID CRUZ MEJÍA  
NUBIA YAMILETH LÓPEZ GONZÁLEZ

DOCENTE ASESOR:

MSC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIÉRREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2020.

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

Lic. Noé Geovanni García Iraheta

**PRESIDENTE.**

Lic. Jesús Ernesto Peña Martínez

**SECRETARIO**

Msc. Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez

**VOCAL**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Msc. Roger Armando Arias Alvarado

RECTOR

Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla Quintanilla

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Msc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval

SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco

VICEDECANO

Msc. Digna Reina Contreras De Cornejo

SECRETARIA

Msj. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Msc. Diana Del Carmen Merino De Sorto

DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Msc. María Magdalena Morales

COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE  
CIENCIAS JURÍDICAS

# Índice

Pág.

## Contenido

RESUMEN .....	i	
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	ii	
INTRODUCCIÓN .....	iii	
CAPITULO I		
DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....		1
1.1. Antecedentes históricos. Origen de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública .....	2	
1.2. Edad antigua .....	3	
1.3. Edad media .....	4	
1.4. Edad moderna.....	7	
1.5. Edad contemporánea .....	9	
1.6. Evolución histórico- normativo de la Culpabilidad en El Salvador .....	12	
1.6.1. Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824 .....	12	
1.6.2. Constitución de 1841 .....	13	
1.6.3. Constitución de 1939.....	14	
1.6.4. Constitución de 1950.....	14	
1.6.5. Constitución de 1983 (Vigente).....	15	
1.6.6. Procesos administrativos antes de la entrada en vigencia de la LPA en El Salvador.....	15	
1.6.7. Entrada en vigencia de la LPA.....	17	
CAPITULO II		
ASPECTOS GENERALES DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....	18	

2.1. Definición del Principio de Culpabilidad .....	19
2.2. La Culpabilidad como elemento de la infracción .....	21
2.3. Exigencias que permiten interpretar si concurre la culpabilidad en un sujeto infractor de la norma .....	23
2.4. La Responsabilidad Objetiva y la Responsabilidad Subjetiva .....	24
2.4.1. Responsabilidad Objetiva .....	24
2.4.2. Responsabilidad Subjetiva.....	24
2.5. Sub-principios que conforman el Principio de Culpabilidad.....	25
a.Principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal por hechos propios .....	26
b.Principio de responsabilidad por el hecho .....	26
c.Principio de exigencia de Dolo o Culpa .....	27
d.Principio de atribuibilidad normal, la imputabilidad o capacidad de culpabilidad .....	27
2.6. Teorías que fundamentan la Culpabilidad.....	28
2.6.1. Teoría Absolutista.....	28
2.6.2. Teoría de la Escuela Neoclásica.....	29
2.6.3. Teoría Causalista .....	30
2.6.4. Teoría Finalista.....	31
2.7. Fundamentos de aplicación del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador .....	32
2.8. Eximentes de responsabilidad en la aplicación del Principio de Culpabilidad. ....	34
2.9. Error de tipo y Error de prohibición como derivación del derecho penal.....	35
2.10. Personas jurídicas.....	38
2.10.1. Responsabilidad por atribución del hecho de otro .....	38
2.10.2. Responsabilidad por hecho propio .....	39

### CAPITULO III

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA CULPABILIDAD .....	42
3.1. La Culpabilidad en la Constitución.....	42
3.2. Instrumentos Internacionales ratificados por El Salvador que regulan el Principio de Culpabilidad (Tratados).....	44
3.3. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	45
3.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	47
3.5. Otros Instrumentos Internacionales que regulan la Culpabilidad.....	49
35.1. Declaración Universal de Derechos Humanos.....	49
35.2. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano .....	50
35.3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	51
3.6. Jurisprudencia.....	51
36.1. Sala de lo Constitucional.....	51
36.2. Sala de lo Contencioso Administrativo .....	55
3.7. Leyes secundarias.....	59
37.1. Código penal.....	59
37.2. Ley de Procedimientos Administrativos .....	60
37.3. Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.....	61
37.4. Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador .....	61

### CAPITULO IV

#### REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL DERECHO

EXTRANJERO .....	64
4.1. Costa Rica.....	64
4.2. México.....	70
4.2.1. Inclusión del Principio de Culpabilidad en la legislación mexicana.....	71
4.2.2. Constitución Mexicana y Principio de Culpabilidad .....	73
4.2.3. Principio de Culpabilidad en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	73

4.2.4. Principio de Culpabilidad en la legislación de la Universidad Autónoma de México .....	74
4.2.4.1. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México ..	74
4.2.5. Análisis de resolución administrativa. Expediente: R-116/18 .....	76
4.2.6. Análisis del caso.....	77

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SURGEN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.....	79
5.1. Resoluciones administrativas emitidas por la Universidad de El Salvador	79
5.2. El Principio de Culpabilidad en las resoluciones administrativas de la Universidad de El Salvador.....	80
Caso 1 .....	80
Caso 2 .....	84
Caso 3 .....	86
Caso 4 .....	89
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	93
Conclusiones. ....	93
Recomendaciones: .....	95
BIBLIOGRAFÍA .....	98
ANEXOS.....	110

## RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se desarrolla la aplicación del Principio de Culpabilidad en las resoluciones administrativas disciplinarias que se emiten en la Universidad de El Salvador, cuyo origen surge de la apertura de expedientes disciplinarios de los miembros que integran la comunidad universitaria, teniendo el principio de culpabilidad su origen en el Derecho penal, incluyéndose paulatinamente en otras áreas del derecho llegando así al ámbito administrativo.

Bajo la perspectiva del principio de culpabilidad citando palabras de la Sala de lo Constitucional, solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de la infracción atribuida. Es así que a lo largo de la investigación se esclarecerá el alcance de dicho principio, conociéndolo desde su origen histórico, la doctrina respectiva y los cuerpos normativos a nivel nacional y por parte del Derecho extranjero que sustentan su aplicación.

Los puntos clave de nuestra investigación, se encuentran en los capítulos cuatro y cinco; puesto que en el capítulo cuatro se analizará el Derecho extranjero, incluyendo legislación de Universidades Autónomas de diversos países y sus resoluciones administrativas; posteriormente en el capítulo cinco analizamos resoluciones de nuestra Universidad estableciendo si en dichas resoluciones se aplica el principio de culpabilidad y todos los sub principios y elementos que comprende, resaltando las limitantes que se presentan en el desarrollo de los procedimientos administrativos disciplinarios de la Universidad de El Salvador y proponiendo soluciones para mejorar el desarrollo de los mismos garantizando la aplicación de los principios que rigen a la administración incluyendo el de culpabilidad.

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

### **Siglas.**

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CASDH: Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CSJ: Corte Suprema de Justicia

FGR: Fiscalía General de la República PNC: Policía Nacional Civil

LPA: Ley de Procedimientos Administrativos

SCA: Sala de lo Contencioso Administrativo

UES: Universidad de El Salvador

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

### **Abreviaturas.**

Art. Artículo

Cn. Constitución

Inc. Inciso

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación que como grupo hemos desarrollado, versa sobre el tema *“ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA, REGULADOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, APLICADOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR”* el cual tiene como propósito analizar la normativa disciplinaria y las resoluciones que se originan de los procedimientos administrativos sancionadores que se tramitan actualmente en nuestra Universidad, logrando con el resultado de nuestra investigación, brindar un aporte a la comunidad universitaria en general.

Las causas que originan nuestro trabajo de investigación se basa en las resoluciones administrativas que se emiten por parte de las autoridades competentes, que conocen de los procedimientos administrativos disciplinarios y sobre las cuales nos interesa analizar su argumentación en cuanto a los criterios de imputación subjetiva de la persona que realiza una acción contraria a lo que regula la norma, en este caso el Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador.

Lo novedoso de nuestra investigación deriva en que con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos podremos realizar un análisis comparativo del procedimiento administrativo disciplinario de la Universidad de El Salvador, con la finalidad de determinar si las resoluciones son acordes a lo que establecen los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración, y el principio de culpabilidad.

Con nuestra investigación determinaremos si actualmente en la Universidad de El Salvador se está garantizando un proceso ecuánime en donde se

determina el dolo o culpa del infractor, se respeta el debido proceso para las partes intervinientes y se resuelve absolviendo o sancionando con infracciones acordes a la gravedad o afectación que cada acción haya generado en contra de la administración o en contra de un miembro de la administración, lo cual llegaría a beneficiar a las personas que conforman la comunidad universitaria, que son o podrían ser partes en algún procedimiento administrativo; de igual forma pasaría a ser un aporte a la comunidad jurídica de la Universidad de El Salvador para futuras investigaciones.

A partir de lo anterior surge nuestro problema de investigación ¿Existe vulneración del principio de culpabilidad en las resoluciones administrativas disciplinarias de la Universidad de El Salvador?

Los objetivos que nos hemos planteado con el desarrollo de esta investigación, versan principalmente en seis ejes los cuales son: 1. Analizar el principio de culpabilidad en las resoluciones administrativas que se emiten en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Universidad de El Salvador 2. Conocer la evolución histórica de la culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador y su inserción en El Salvador a fin de verificar si este se aplica o no; 3. Analizar el marco doctrinario del principio de Culpabilidad. 4. Estudiar el marco jurídico nacional relacionado al principio de culpabilidad dentro de la actividad sancionadora de la administración; 5. Estudiar el Derecho extranjero, así como los reglamentos de Universidades Autónomas extranjeras en lo pertinente al principio de culpabilidad y; 6. Determinar la aplicabilidad del principio de culpabilidad en las resoluciones administrativas disciplinarias emitidas en la Universidad de El Salvador.

Nuestra investigación es de tipo teórica bibliográfica ya que se desarrolla por medio de datos indirectos no tangibles, obtenidos a través de libros, enlaces

electrónicos, fuentes bibliográficas y resoluciones administrativas facilitadas por la Unidad de Acceso a la Información Pública, datos que serán procesado cualitativamente a lo largo de la investigación recalando que nuestro problema de investigación es socio jurídico por cuanto lo estudiaremos a través de supuestos epistemológicos aplicados a la realidad jurídica y el ámbito social, que regula al principio de culpabilidad aplicado en las resoluciones que se emiten en los procedimientos administrativos sancionadores de la Universidad de El Salvador.

La ejecución del presente trabajo de Investigación se desarrolla por medio de cinco capítulos, que son desglosados de la siguiente manera: Capítulo I, el cual contiene la evolución histórica de la potestad sancionadora de la administración la cual se encuentra relacionada con el Estado de Derecho, así mismo analizaremos el origen del principio de culpabilidad, sus antecedentes históricos y la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo en cada etapa de la historia hasta llegar a la edad contemporánea. Terminando este apartado con una breve inducción histórica de la regulación de la culpabilidad y el principio de culpabilidad en la legislación Salvadoreña.

Capítulo II, en el cual analizaremos doctrinariamente el principio de culpabilidad, iniciando con su conceptualización y los elementos que lo conforman en el ámbito jurídico, desarrollaremos además, las teorías que fundamentan a la culpabilidad y cómo jurídicamente se ha dado una transición del derecho penal al derecho administrativo, haciendo énfasis en las características que comparten ambas ramas del derecho y las características propias dentro de la actividad administrativa. Finalizando con el desarrollo de la configuración de sanciones administrativas, haciendo la diferencia entre sanción y pena, los eximentes de la responsabilidad en materia administrativa para aplicar el principio de culpabilidad.

En cuanto al Capítulo III, analizaremos la normativa aplicable al principio de culpabilidad desde la óptica jurídica salvadoreña, siguiendo el orden de la pirámide de Kelsen, desarrollando cada ordenamiento jurídico; completando nuestro análisis incluyendo tratados que han sido ratificados por nuestro país y que regulan la culpabilidad a fin de entender mejor la aplicación del principio de culpabilidad.

Continuando en el Capítulo IV, estudiaremos las disposiciones que brinda el Derecho extranjero, específicamente los países de Costa Rica y México, de los cuales analizaremos su legislación en cuanto a la culpabilidad; así como también seleccionamos una Universidad Autónoma de cada país para estudiar su normativa interna y como es el procedimiento administrativo sancionador en cada una de ellas y si aplican el principio de culpabilidad en sus resoluciones administrativas sancionadoras.

En cuanto al Capítulo V, desarrollaremos el objetivo principal de nuestra investigación que es analizar si dentro de las resoluciones sancionatorias o absolutorias que se emiten de los procedimientos administrativos disciplinarios de la Universidad de El Salvador se respeta el principio de culpabilidad para todas las partes que se ven implicadas en ellos, aplicando los conocimientos adquiridos a lo largo de nuestra investigación.

Finalizamos nuestra investigación con las conclusiones en donde plasmamos los conocimientos adquiridos mediante la investigación, logrando de esta manera desarrollar los objetivos planteados en este trabajo mediante la crítica de la no aplicación del principio de culpabilidad en las resoluciones que dicta la administración de la Universidad de El Salvador respondiendo con ello nuestro problema de investigación; enunciando así las recomendaciones que creemos pertinentes como punto conclusivo.

# **CAPITULO I**

## **DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD**

El presente capítulo tiene como propósito plasmar la manera en que históricamente fue evolucionando la potestad sancionadora de la administración pública, la cual se encuentra estrechamente relacionada con el Estado de Derecho.

El principio de culpabilidad, es uno de los principios constitucionales que rigen la potestad sancionadora de la administración y tiene su origen en el Derecho Penal y los principios que lo rigen, con particularidades o modulaciones propias del Derecho Administrativo sancionador.

En este primer apartado analizaremos los antecedentes históricos de dicho principio, así como la evolución que ha tenido en cada una de las edades hasta llegar a edad contemporánea, y de qué manera este ha dejado influenciado en etapas en la historia las cuales fueron importantes para su desarrollo.

Además en este apartado se analizará la evolución que tuvo tanto el estado de derecho hasta la regulación del principio de culpabilidad en nuestra legislación, cada una de las constituciones y desde cuándo comenzó a regularse y cómo ha ido cambiando leyes y reglamentos con su implementación hasta llegar a la ahora vigente Ley de Procedimientos Administrativos.

## **1.1. Antecedentes históricos. Origen de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública**

La historia de la administración pública, se encuentra relacionada con la historia del Estado, y lo que ha venido cambiando son las funciones y estructuras por medio de las cuales se ejerce<sup>1</sup>

En gran parte de la historia tanto el Estado como la Administración formaban uno solo, hasta este día la estructura de la administración pasó a ser el bloque central y hegemónico del estado.<sup>2</sup> Actualmente el derecho administrativo se ha desarrollado en gran magnitud y no siempre fue así, cabe señalar que los antecedentes normativos del Derecho Administrativo Sancionador se encuentran en muchas Leyes y codificaciones antiguas y en el Derecho de Policía.

Desde sus inicios, el Derecho Administrativo Sancionador llamado en aquella época, “Derecho Penal Administrativo” se le relacionaba con el Derecho Penal, no obstante, la Escuela Toscana sentó una diferencia entre estas ramas del Derecho, sosteniendo que el delito, siendo contrario al Derecho Natural y a los Principios de la Ética Universal, atacaba la seguridad de los derechos individuales o universales de los ciudadanos, mientras que la contravención o transgresión, contraviene solo las leyes que mandan o prohíben atendiendo a la prosperidad o bienestar de la sociedad.<sup>3</sup>

Tal relación estuvo vigente hasta que en Alemania se sentaran las bases

---

<sup>1</sup> Charles Louis de Secondat, “*El Espíritu de las leyes*”, Tomo I, (Madrid, España, 1906), 56 - 87.

<sup>2</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, “*Principios de Derecho Administrativo*”, Vol. I, 4ª ed., (Madrid, España: Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2002), 45.

<sup>3</sup> Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*. 3ª ed. (Madrid: Tecnos, 2002), 26 y 27.

para una distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Penal Administrativo, sosteniendo que el Derecho Penal tiene por objeto la protección de los bienes jurídicos del individuo y de la sociedad, y el Derecho Penal Administrativo tiene por objeto proteger la administración estatal tendiente a la promoción del bien Público o del Estado.<sup>4</sup>

## **1.2. Edad antigua**

### **Desde el año 3500 a.c al 476 d.c (Siglo V)**

Época marcada por antecedentes normativos del Derecho Administrativo Sancionador, siendo uno de ellos, el Código de Hammurabi de Babilonia, en los años 4000 a.C.<sup>5</sup>, el cual regulaba conductas graves y menos graves, en donde la aplicación de la Justicia quedaba en manos de Magistrados locales, compartida junto a los jueces seculares y los funcionarios palatinos quienes llegaron a reemplazar a los sacerdotes, ya que el Rey Hammurabi no quería que se abusara de lo divino.<sup>6</sup>

Así también se regulaba por medio de la Ley de las Doce Tablas, creada para que entre los romanos -pobres, ricos, plebeyos- existieran igualdad de derechos, en el año de 462 a. C, siendo así esta la primera ley de derecho penal público y derecho privado.<sup>7</sup>

En esta época, básicamente se inició con la venganza de la sangre y otras

---

<sup>4</sup> Eduardo Novoa Monreal, Derecho Penal. Tomo I, (Santiago: Jurídica de Chile, 1960), 74

<sup>5</sup> Jorge Luis Villada, *Manual de Derecho Contravencional*, (Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot, 1997), 39.

<sup>6</sup> Ángela Gómez Pérez, "Contravenciones y Delitos Paralelos: "Tutela Legal, las Contravenciones y los Delitos Paralelos en Cuba", (Cuba: Universidad de la Habana, 2001), 29, <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/35303-tutela-legal-contravenciones-y-delitos-paralelos-cuba>.

formas positivas de hacer justicia, después del surgimiento de la "Ley del Talión", la pena no sólo se aplicaba a la persona que había cometido el delito, sino también a toda su familia, a la persona se le consideraba culpable no pudiendo determinar su inocencia, pero sí su culpabilidad, practicándose entonces encierros, privación alimenticia y la muerte.

Los delitos se clasificaban de acuerdo a lo que se atentaba, así, estaban los delitos que se cometían en contra de la divinidad, la propiedad, la vida y el honor.<sup>8</sup> Los jueces tenían la facultad de conocer todas las ciencias, y por lo tanto sus veredictos eran inapelables tomando por culpable al sospechoso en la mayoría de los casos, no cumpliendo así con los ahora llamar principios de inocencia y culpabilidad que las personas tienen individualmente.<sup>9</sup>

### **1.3. Edad media**

#### **Desde el año 476 a.c al año 1492 (Siglo VI al XV).**

La edad media se caracterizó por la aplicación de un derecho divino, donde la justicia emanaba de Dios, ejemplo de ello, La Santa Inquisición o Santo Oficio, eran quienes durante todo este tiempo definían el delito y lo castigaban, con penas como la tortura y matando al infractor.<sup>10</sup>

Durante la edad media, se impuso un proceso inquisitivo que fue llevado a los extremos por la sociedad dominante, perdiendo el imputado todas las Garantías procesales en donde se plasmaron diferentes tipos de torturas las

---

<sup>8</sup> Cesare Beccaria, *Tratado de los delitos y las penas*, 5ª ed. (España: Juan Antonio de las Casas, 1774), 19.

<sup>9</sup> José Llorca Ortega, *Manual de Determinación de las Penas* (Valencia: Tirant de Blanc, 1979), 44

<sup>10</sup> José Francisco Mateos Santiago, "Las Penas en el Antiguo Régimen Español" (Trabajo Fin de Grado, Universidad de Valladolid, 2014), 10. Citando al autor J. Sainz Guerra, *La administración de Justicia en España 1810-1870*. Ed. Eudema S.A 1992. Pág. 26.

cuales eran practicadas en esos días, cuya característica principal era la crueldad excesiva de las penas y el dominio de la arbitrariedad judicial.

Por otro lado, en Roma regía el Código de Justiniano, promulgado en el año 529 el cual contiene la colección completa y ordenada de constituciones imperiales romanas, Leyes, rescriptos, ordenanzas y otras disposiciones. Gracias a los cambios jurídicos y administrativos introducidos por él al Corpus Juris Civiles sustanciales obtuvieron progreso cultural y económico del Estado.<sup>11</sup> Los ediles reprimían las conductas que atentaban contra el orden público. En las Instituciones de Justiniano en su Tít. XIII del Libro III, teniendo origen lo que más tarde se llamaría “falta” en el Derecho Romano.

Luego de la destrucción político-administrativa del Imperio de Occidente que sucedió en el año 476 d.C, se fueron implementando los regímenes políticos por elites militares dirigido por los pueblos germánicos, siendo Europa objeto de invasiones en los siglos VI y VIII.<sup>12</sup> El poder medieval para entonces se presentaba como una estructura de dominación, teniendo por objeto la defensa del territorio, la aplicación del derecho y protección hacia la iglesia.

Así también, por medio de la represión canónica ejercida en nombre de la divinidad desconociendo el principio *nullum crimen sine lege*, y llevando a las autoridades a tener un poder inimaginable y de intensidad fuera de lo común.<sup>13</sup>

A finales de la edad media, y posteriormente al Derecho Romano, Canónico y Bárbaro, fue cuando surge la legislación penal hispanoamericana, con el

---

<sup>11</sup> Ángela Pérez, “Contravenciones y Delitos Paralelos en Cuba”, Habana 2001,29.

<sup>12</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, Colección Ceura, 3ra, edición, volumen II, 50.

<sup>13</sup> Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, (El Salvador, San Salvador: Cuscatleca, 2014), 278.

nombre de *Derecho Romano de recepción*, constituido por las leyes romano bárbaras en occidente, por el Derecho Común de los Estados en la edad media y por el Derecho de los Estados en el período de formación de naciones europeas; de igual forma en Alemania se emiten una serie de Leyes tendientes a admitir que los Jueces y Legisladores debían pedir consejos a los Juristas, de modo que es a partir de esta época en que surgen nuevas ideas que tienden a disminuir la arbitrariedad, tomando como razón el Derecho, aunque por sí solo, no es suficiente para demostrar que si una persona acusada de un delito es inocente o culpable.<sup>14</sup>

Históricamente es muy difícil diferenciar la función administrativa del Rey, su desarrollo fue preponderante y en sentido soberano una función potestativa general, ya que su objeto era mantener el orden de la comunidad, de ahí que, generalmente le correspondía administrar la justicia personalmente, ordenando las sanciones e imponiendo las penas, lo que revela claramente la función del soberano, no pudiéndose hablar para el caso de una división de instituciones debido a que este era el portador del orden jurídico general.<sup>15</sup>

Se comienzan a experimentar cambios a finales del siglo XI, llevando así la guerra, la recaudación tributaria y la burocracia como medios impulsores y los que hacen emerger el estado moderno.<sup>16</sup> Es claro que en el siglo XIII la actividad sancionatoria del Estado se torna propia desde el reconocimiento como atributo de la *potestad monárquica de policía*.

---

<sup>14</sup> Antonio Quintano Repollés, *La influencia del Derecho español en las legislaciones hispanoamericanas*, (Madrid, España, 1953), 94.

<sup>15</sup> Cesare Beccaria, *Tratado de los delitos y las penas*, 5ª ed. (España: Juan Antonio de las Casas, 1774), 47.

<sup>16</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, 3ra ed., vol. II, (Madrid: Ceura, 2015), 48.

Naciendo así la *Policía Administrativa* la situación en la cual se encontraba el Estado Policía giraba dicha constitución vigente para entonces *regis voluntas suprema lex*, manifestándose en el campo de la administración.<sup>17</sup>

Durante esta época se pretendió formular las primeras nociones de un Derecho de Policía, aunque no existió una diferencia marcada entre el Derecho Penal Criminal con el Derecho Administrativo, puesto que para la Época Medieval prevaleció la división de los delitos entre graves y leves, y la jurisdicción en alta y baja, fueron en estas últimas a las que se pretendió denominar “Derecho de Policía” por cuando fue ejercido por quienes ostentaban el poder de policía, afectando delitos menos graves, recibiendo así una regulación unitaria con el objeto de garantizar la seguridad y el orden.<sup>18</sup>

Con la creación de los Tribunales de Policía en la Edad Media y con la unión de éstos a la policía, se pretendió preservar el orden social, así como la administración de justicia, facultando a dichos tribunales para la emisión de ordenanzas tendientes a mantener el orden y la tranquilidad.

#### **1.4. Edad moderna**

##### **Desde el año 1492 al año 1789 (Siglo XVI al XVIII)**

Los Estados continuaron ejerciendo el control de la sociedad a partir de un Derecho de Policía incipiente, desarrollado conscientemente para asegurar el orden puesto que era justo para la convivencia ciudadana.<sup>19</sup> Las Ordenanzas

---

<sup>17</sup>Sebastián Soler, *Derecho Penal Argentino: Parte General*, tomo 1, 5ª ed.(Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina, 1988), 488.

<sup>18</sup> Miguel Santiago Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ª ed. Actualizada (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992), 486.

<sup>19</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 6ª ed., (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996), 105.

de Policía del Reich de los años de 1530, 1548 y 1571, constituyeron según James Goldschmidt, las primeras codificaciones de Derecho Penal Administrativo, pretendiendo establecer un orden estatal y apartar los vicios y daños surgidos de la vida del pueblo, es así como las Ordenanzas del Reich constituían un Derecho Penal Común, puesto que se pretendía proteger a la sociedad misma por los actos de los ciudadanos, y en ningún momento se persiguió proteger al Estado.

Y dentro del Esquema de las ordenanzas se enmarcan aquellas acciones que regulaban actos ciudadanos tales como: faltas a la Iglesia, a la moral, al honor, con lo cual se pretendía diferenciar los hechos que regulaban los actos contra la sociedad, de aquellos que perseguían un provecho común.<sup>20</sup>

Para algunos autores, éstos últimos enmarcaban un Derecho Penal Administrativo propiamente dicho, debido a que dichas normas pretendían proteger “el buen orden”, pero en realidad tampoco se puede hablar de una diferenciación entre Derecho Penal Común y Derecho Penal Administrativo, ya que de conformidad a las generalidades en el cual se sustentaba, no existían diferencias entre ellos prevaleciendo tajantemente el Derecho Penal Común.<sup>21</sup>

El Derecho de Policía de la Época Moderna, que ya había logrado autonomía y los preceptos legales que protegían las corporaciones (Financieras), la edificación y las comunicaciones generaron la necesidad de codificarse las contravenciones.<sup>22</sup> En el año 1765, el Derecho da un importante avance con

---

<sup>20</sup> *Ibíd.* 105

<sup>21</sup> José Cerezo Mir, *Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, tomo 28, (España: 1975), 161.

<sup>22</sup> Mauricio Javier Alarcón Jovel, “Diferencias entre el Derecho Penal Administrativo y el Derecho Penal común” (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 1996) 20.

César Becaría, inspirado en el pensamiento de Montesquieu, expone sus ideas y conocimientos del Derecho Penal y se opone rotundamente a la pena de muerte y a la tortura considerando denigrante, exigiendo respeto a los derechos del hombre y considera que la justicia divina está vinculada con el Derecho Penal.<sup>23</sup> Así, se empodera a la administración pública de privilegios exorbitantes, a los que se denomina potestades, las que se le confieren con el fin específico de satisfacer el interés general.<sup>24</sup>

En el transcurso de la historia no siempre se vio desarrollada la administración dentro del derecho, y se dio su nacimiento dentro del Estado Liberal. En los años 1770 a 1850 Europa y América, encontrándose en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado liberal.

### **1.5. Edad contemporánea**

#### **Desde el año 1789 a la actualidad (Siglo XVIII a la actualidad)**

A mediados del siglo XIX, en los pueblos que por su corto vecindario no tenían administración municipal, el Gobernador civil nombraba alcaldes pedáneos a propuesta del Alcalde del distrito, de entre los electores de la respectiva población, y si no hubiere electores de entre los demás contribuyentes; Los Alcaldes pedáneos son meramente agentes administrativos, o se consideran también investidos del carácter de justicia.<sup>25</sup>

Constituye la primera noción de lo que podríamos llamar formalmente el

---

<sup>23</sup> Cesare Bonesana, *Tratado de los Delitos y las Penas* (Buenos Aires: Heliasta S.R.L, 1973), 15.

<sup>24</sup> Eduardo Gamero Casado, "El Derecho Administrativo: Avances y desafíos", Tema No. 5 de la Ventana Jurídica, n. 4, publicación del Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, (2004): 54.

<sup>25</sup> Francisco de Paula Mellado, J. Pérez Comoto, F.F. Villabril, V. Díez Canseco y C. Iturralde, "Diccionario Universal de Historia y de Geografía", 3er tomo, (Madrid, España: 1847), 26-76.

desplazamiento de la administrativa policial, otorgado por el soberano, hacia una persona en particular en cada una de sus aldeas, los que ejercían el poder judicial y policial a la vez, lo que convirtió al facultado en “juez de la aldea” quienes más tarde llegaron al grado de dictar sentencia.

La función del Juez de Aldea abordaba casos penales leves, tales como faltas de policía rural y local, hurtos de mercado, pesas, medidas, riñas y lesiones corporales hasta el derramamiento de sangre. Dicha función, en estos casos, se encontraba limitada únicamente por las tradiciones y las leyes existentes, también tomaba parte activa en su función el denominado Tribunal de Aldea, institución a la que correspondía el aprobar los edictos que emanaban del Juez; asimismo dicho Tribunal tenía la facultad única de determinar las penas de las contravenciones.

La degeneración de esta institución sucedió a partir de la transformación de las aldeas en propiedades de los terratenientes, transformándose el Juez de Aldea en un Órgano Administrador, ejercitando una función ordinaria judicial que para el siglo XVII, se había transformado en Órgano de Policía modificándose esta función puesto que dejó de administrar justicia y pasa a conformar a la administración policial, convirtiéndose en Jurisdicción Penal de Policía.

En 1789, se originó el Derecho Administrativo junto con el Estado Legal de Derecho, fundado sobre criterios de juridicidad, entendiéndose que es el Estado constituido a partir de esa fecha, y el cual velará por precisar el apareamiento de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Tras la Revolución Francesa de 1789; el fin que perseguían en relación con la administración pública, es el de frenar el poder, acabando con su ejercicio

despótico mediante dos grandes máximas o principios: la sujeción de la administración a la ley y al derecho; y el control judicial de su actuación.<sup>26</sup>

En España en el año 1978 se impone el principio de culpabilidad dejando de lado la responsabilidad objetiva. Tomando como fuente la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español y del Tribunal Constitucional, con los que se llega a la conclusión que el elemento subjetivo de culpa o dolo es imprescindible para la existencia de una infracción administrativa.

En el siglo XIX, la administración obtiene un gran avance dotándola de poderes represivos ejercidos por ella, confiando así a los jueces la facultad de imponer sanciones a los infractores administrativos.<sup>27</sup> Reconociéndose entonces la existencia de la potestad sancionadora de la administración pública, así como el derecho administrativo sancionador.<sup>28</sup>

El Salvador es unitario y centralizado, además democrático de Derecho; y por ello es que se vuelve más importante determinar si la potestad sancionadora se ejerce o no conforme a la Constitución y las leyes.

Ahora bien, al respecto de lo que se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración Pública, es la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales competentes, y en la actuación de la Administración Pública al imponer sanciones a las conductas

---

<sup>26</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo I*, 18º, ed. (Madrid, España: Civitas, editada en 2017), 1064 y ss.

<sup>27</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, 3ra ed. Volumen II (España: Colección Ceura, 2015), 372.

<sup>28</sup> Fernando García Pullés, "Sanciones de Policía: La distinción entre los conceptos de delito, faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración", *Ediciones especiales*, n. 2, (2003): 751.

calificadas como infracciones administrativas por el ordenamiento jurídico administrativo<sup>29</sup>.

## **1.6. Evolución histórico- normativo de la Culpabilidad en El Salvador**

El Salvador ha creado diversas constituciones a lo largo del tiempo, y en cada una de ellas han existido dualidad según el órgano Judicial y la Administración Pública quienes son los que imponen sanciones administrativas<sup>30</sup>.

Es entonces a nivel de leyes administrativas donde se reconoció el poder sancionador de la administración al haberse promulgado la Ley Especial de Policía de 1879, y la ley Única del Régimen Político de 1885, que facultaban al poder ejecutivo, por medio de las Gobernaciones y Municipalidades, para que fueran estas quienes impusieran sanciones administrativas.<sup>31</sup>

Debido a la evolución política que ha tenido El Salvador a lo largo de la historia, se vuelve necesario conocer como se ha regulado el Principio de Culpabilidad en cada una de estas constituciones, desde su independencia hasta llegar a la actual constitución de 1983.

### **1.6.1. Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824**

Estaba constituida por 211 artículos y quince títulos, en lo relativo a la culpabilidad, estipulaban en su Título X las Garantías de la libertad individual, comprendidas del artículo 152 al artículo 174.

En esencia se regulaba la imposición de la pena de muerte y el

---

<sup>29</sup> Ricardo Mena Guerra, *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*, (El Salvador: 2005), 155.

<sup>30</sup> Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 280.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

procedimiento a seguir en caso de un juicio a quien cometiere un delito o infracción.<sup>32</sup>

Regulaba la privación de libertad de la persona en su artículo 156 en el que exponía que no podía librarse orden de detención sin justificación de que se ha cometido un delito que merezca una pena correccional y sin que hubiere al menos un testigo que afirme quien es el delincuente estableciendo de esta forma un antecedente de cómo proceder ante el supuesto de culpabilidad del sujeto infractor.

También facultaba directamente a un juez que determinara la sanción correspondiente, a ser privado o no de libertad y la imposición de penas correccionales que no excedieran de un mes.<sup>33</sup>

### **1.6.2. Constitución de 1841**

Es la primera constitución de El Salvador como un estado independiente, se conformaba de XVI títulos y 95 artículos en total, hablando de la culpabilidad, en su título XVI se regulan los derechos, deberes y garantías de los salvadoreños en los artículos 65 y siguientes, destacando los siguientes artículos.

*Artículo 76 en donde se regulaba el principio de Inocencia, y el Artículo 79 que expone el principio de proporcionalidad. Por último reconocía en el artículo 80 los tribunales que podían juzgar y sancionar a los criminales salvadoreños. Las constituciones de 1864 a 1886, no presentan cambios*

---

<sup>32</sup>Jorge Mario García Laguardia, *“El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración”*, (México: Instituto de investigaciones Jurídicas, 2005), 222.

<sup>33</sup> Constitución de la República Federal de Centroamérica (Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América de 1924).

en lo estipulado anteriormente.<sup>34</sup>

### **1.6.3. Constitución de 1939**

Contiene fundamentalmente el mismo texto que la constitución de 1886, dividida en XVI títulos y 198 artículos, pero destacando que en su artículo 43 establecía que ningún poder ni autoridad podían dictar órdenes de detención o prisión, si no es de conformidad con la ley. Debiéndosele notificar personalmente el motivo de su detención recibíéndosele su indagatoria dentro de cuarenta y ocho horas, es así que La detención para inquirir no pasará de seis días y el juez respectivo está obligado a decretar la libertad o el arresto provisional del indiciado dentro de dicho término”.

### **1.6.4. Constitución de 1950**

Esta Constitución destaca por dejar de lado su carácter individualista e incorpora los derechos sociales de manera independiente en nuestro país, en cuanto a la regulación asociada a la culpabilidad, notamos una diferencia lo que se estipulaba antes de esta constitución, encontrando que en el título X denominado “Régimen de Derechos Individuales” en el artículo 166 en donde se mantiene vigente que ningún Poder, autoridad o funcionario podrá dictar órdenes de detención o prisión si no es de conformidad con la ley; Así mismo el artículo 167 otorgaba a la autoridad administrativa el poder para 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.<sup>35</sup>

En cuanto a la constitución de 1962, mantuvo el contenido de los artículos

---

<sup>34</sup> Véase. Ministerio de Educación, *Historia 1 y 2 El Salvador: Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*, Tomo II, 2da. Ed., (El Salvador: MINED, 2009), 3-230.

166 y 167 de la constitución de 1950; siendo el mismo número y contenido en cada disposición.<sup>36</sup>

### **1.6.5. Constitución de 1983 (Vigente)**

En nuestra constitución actual, encontramos en el artículo 12 el derecho a la presunción de inocencia de la persona a quien se le impute un delito y faculta, en su artículo 14, la misma disposición regulada en la constitución de 1950 por cuanto delega al órgano judicial la imposición de penas, no obstante también faculta a la autoridad administrativa la imposición de sanciones mediante resolución o sentencia.

### **1.6.6. Procesos administrativos antes de la entrada en vigencia de la LPA en El Salvador**

En El Salvador, antes de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, se generaba mucha confusión al momento de aplicar la normativa administrativa en los procedimientos administrativos, ya que estos se encontraban en una dispersión legislativa, pues en ningún cuerpo normativo se encontraban las directrices mediante las cuales se podía seguir un esquema común del procedimiento que regulara de manera uniforme como debía actuar la administración pública.<sup>37</sup>

Según el texto emitido por el extinto Ministerio de Justicia denominado como Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos del año 1994<sup>38</sup>, clasificaba a los procedimientos administrativos de la siguiente manera:

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* 233-416.

<sup>36</sup> *Ibíd.* 417-476.

<sup>37</sup> Mejía, *Manual de Derecho Administrativo* 206-213.

<sup>38</sup> Texto completo *Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos*, Ediciones último decenio, (Ministerio de Justicia, San Salvador, 1994).

a) De Primer Grado o Constitutivo de Derechos Subjetivos: Son aquellos en los cuales la administración realiza una potestad administrativa con el fin de otorgar una autorización o licencia; ejemplo de ello es: la Ley de áreas naturales protegidas (autorizaciones y concesiones para explotar bosques salados e instalar salineras, se establece su procedimiento<sup>39</sup> en los art. 33 y siguientes de dicho cuerpo normativo.

b) De Segundo Grado o Procedimientos Impugnativos: Son los que se encuentran vinculados a un procedimiento previo y la decisión que dicte la administración ocasiona un agravio a una persona y es impugnada por ella mediante recursos administrativos; en nuestro país cada ley sectorial regulaba sus propios recursos, aunque sus plazos y trámites a seguir son dispares.

c) Procedimientos de Selección: Surge cuando hay varios interesados y estos presentan solicitudes, por ejemplo para adjudicar un contrato administrativo o una plaza como servidor público; ejemplo de ello es: la Ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento.

d) Procedimientos Sancionadores: Son aquellos que imponen una desventaja jurídica al ciudadano, generalmente pecuniaria como una multa. Un ejemplo de ello es la Ley de Procedimiento para la imposición de arresto y multa administrativo, aplicada supletoriamente cuando no había una ley para sancionar a una persona por una falta cometida.

e) Procedimientos Administrativos Tributarios Especiales:

Son los que buscan cumplir con obligaciones tributarias ejemplo de ello, la liquidación oficiosa de los tributos y procedimientos para el cobro

---

<sup>39</sup> Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 214-216.

administrativo de deudas tributarias.<sup>40</sup>

### **1.6.7. Entrada en vigencia de la LPA**

Aprobada por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria del día 15 de diciembre del año 2017, y publicada en el Diario Oficial de fecha 13 de febrero de 2018. Entró en vigencia doce meses después de su publicación en el Diario Oficial. Esta Ley contiene procedimientos que deben seguir los órganos de gobierno, para adoptar decisiones en materia sancionadora, tributaria, procedimientos de selección de contratistas regidos por la LACAP; así como los actos que dicten en aplicación del régimen de funcionarios y empleados públicos, o para el otorgamiento de autorizaciones y permisos.

Desarrolla los principios constitucionales que deben regir el actuar de la Administración pública, establece derechos y deberes de los administrados y garantiza el cumplimiento de los plazos, se regula el silencio administrativo, plazos, recursos administrativos superando con todo esto el vacío legal que existía en cuanto a la regulación de la administración pública en nuestro país.

Por otra parte, en El Salvador, se ha determinado que la pluralidad de constituciones que han existido han configurado las garantías fundamentales de la persona, en la actualidad la constitución regula el principio de culpabilidad de la administración, como una garantía personal de aplicación en los procesos tanto a nivel administrativo como en las diferentes áreas del Derecho.

---

<sup>40</sup>. Dafne Sánchez, Sobre la Ley de Procedimientos Administrativos, Derecho y Negocios (El Salvador: 2019) <https://www.derechoynegocios.net/articulo/la-ley-procedimientos-administrativos/>.

## CAPITULO II

### ASPECTOS GENERALES DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

*“... Ninguna categoría es tan discutida como la culpabilidad, y ninguna es tan imprescindible...”*<sup>41</sup>

Luego de conocer el origen histórico del principio de culpabilidad y su manifestación dentro de la sociedad desde antes de existir una regulación que estipulara su aplicación, es necesario profundizar en la doctrina que desarrolla dicho principio a fin de entender mejor su aplicación en la actualidad. Es por ello que en este apartado se tiene como propósito analizar el concepto del principio de culpabilidad brindado por algunos autores, así como la definición que la Sala de lo Contencioso Administrativo le otorga, de igual manera desarrollaremos los elementos esenciales que lo conforman.

Expondremos un poco acerca de la culpabilidad como elemento de la infracción, así como los sub principios que conforman el principio de culpabilidad, desarrollados uno a uno, estableciendo las diferencias que existen entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, la Responsabilidad objetiva y subjetiva y en qué consiste cada una.

Por último se desarrollará la regulación del principio de culpabilidad para las personas jurídicas, y los eximentes de responsabilidad administrativa sancionadora que se regulan en nuestro país.

---

<sup>41</sup> Claus Roxin conferencia sobre “*Culpabilidad y exclusión de la culpabilidad en el Derecho Penal*”; Congreso Argentino de Ciencias Penales, realizado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, el día 6 de septiembre de 1996.

## 2.1. Definición del Principio de Culpabilidad

El principio de culpabilidad establece que la pena no puede imponerse al autor por la sola aparición de un resultado lesivo, sino únicamente en tanto pueda atribuírsele el suceso lesivo como un hecho suyo,<sup>42</sup> es decir, que no sólo es necesario que una determinada acción tenga causa y efecto sino que además esta acción debe corresponder al sujeto a quien se le imputa la acción.

Este principio, tiende a proteger la libertad de las personas impidiendo que éstas puedan ser declaradas responsables por conductas o hechos ejecutados sin culpa o dolo, por más que las respectivas conductas les sean imputables a los sujetos de la acción violatoria del orden jurídico objetivo. La culpa se constituye entonces en el factor exclusivo de atribución de responsabilidad en el derecho sancionatorio.<sup>43</sup>

Al respecto, Cano Campos afirma que el principio de culpabilidad constituye un límite al poder del Estado, puesto que para sancionar a alguien, deberá tomarse en cuenta una serie de presupuestos o requisitos, sin embargo, los mismos no tienen por qué ser idénticos a los del Derecho penal, dada la diferencia existente entre ambas ramas, es por ello, que debido a la menor gravedad que deben tener las infracciones administrativas en el Derecho, los requisitos de culpabilidad pueden ser menos rigurosos pero sin prescindir totalmente de ellos.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Percy García Cavero. *“La imputación subjetiva en Derecho penal”*. 2° ed., vol.26 (Perú:Tirant lo Blanch, 2005), 15.

<sup>43</sup> Roberto Oliva de la Cotera, *Derecho Administrativo*, (El Salvador: Lex Innovation, 2012) ,72.

<sup>44</sup> Tomás Cano Campos, *Las sanciones de tráfico*. 2° ed., (España: Aranzadi, 2011), 198.

Al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha sostenido que en el derecho penal el legislador ha elegido imponer una limitación por la cual la regla es la punibilidad de las acciones u omisiones dolosas, mientras que las culposas solamente son merecedoras de reproche cuando así lo dispone la ley.

En cambio en el derecho administrativo tal limitación no existe, salvo que expresamente sea contenida en algún precepto normativo aplicable, de lo contrario la regla será que la conducta sea punible, siendo indiferente si es cometida con dolo o por culpa o negligencia a los efectos de determinar que existe responsabilidad, aunque sí pueden tomarse en consideración en aras de cumplir con el principio de proporcionalidad para establecer la intensidad del reproche y concretar la dosimetría de la sanción.”<sup>45</sup>

La Sala de lo Contencioso Administrativo define al Principio de Culpabilidad de la siguiente manera:

*“Es aquel que supone dolo o culpa en la acción sancionable. Bajo la perspectiva del Principio de Culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable.”<sup>46</sup>*

Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de

---

<sup>45</sup> Véase. Sentencia Definitiva, Referencia 376-2007m (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2017).

<sup>46</sup> Sentencia Definitiva, Referencia: 459-2007 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2016).

"imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones.

En ese mismo sentido, tenemos la obra titulada Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador, que nos dice:

*“El principio de culpabilidad supone la imputación de dolo o culpa en la acción infractora, por lo que solo serían responsables los administrados o el personal que conforma la administración que resultaren responsables de la imputación aún a título de mera inobservancia de la norma infringida”.*<sup>47</sup>

## **2.2. La Culpabilidad como elemento de la infracción**

En nuestro sistema jurídico, para imponerse una sanción en materia administrativa, el sujeto que comete la infracción debe reputarse al menos culpable del hecho infractor; es decir, que es indispensable que el sujeto haya obrado dolosa o cuando menos culposamente, y que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a la imprudencia o negligencia del sujeto.<sup>48</sup>

Entonces se puede afirmar que la culpabilidad se configura como uno de los pilares sobre los cuales se debe fundamentar el ejercicio de la actividad sancionadora de la administración. Considerándose que la culpabilidad es

---

<sup>47</sup> Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, (El Salvador: Aequus, 2015), 193-194.

<sup>48</sup> Sentencia de Amparo, Referencia 11-2010 (El Salvador, Sala de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2014).

una pieza básica del ordenamiento punitivo, ya que del origen de la culpa en la infracción cometida, se derivará la tipificación y la respectiva sanción al presunto infractor.<sup>49</sup>

Ahora bien, por conocimiento general sabemos que aquellas conductas que son contrarias a lo que estipula una norma, ya sea social o legalmente contemplada en un cuerpo normativo, conllevan a una consecuencia imputable, es decir a la atribución de culpa, delito o acción que se le hace a otra persona; por lo que la imputabilidad constituye un presupuesto lógico y necesario de la culpabilidad<sup>50</sup>

Trayendo esto al campo administrativo implica que quien cometa la infracción, cuente con las condiciones mínimas de salud y desarrollo mentales que lo capaciten para entender su actuar, pues cabe mencionar que si no existe imputabilidad, tampoco se configura la culpabilidad y ante la ausencia de esta se provoca la inexistencia de la infracción administrativa.<sup>51</sup>

En la determinación de infracciones administrativas se relaciona el principio de culpabilidad con otros principios como el de legalidad, pues es necesario saber que las sanciones que se impongan respeten los parámetros establecidos por la norma.

También el principio de personalidad de las sanciones, pues se sancionará a aquel que ha cometido la acción infractora o que pudiendo actuar de manera diferente no lo hizo, con la diferencia que con base al principio de

---

<sup>49</sup> María Lourdes Ramírez Torrado, "Consideraciones de la Corte Constitucional acerca del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo", Revista derecho, n°29, (2011): 5-6 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102907>.

<sup>50</sup> Sergio García Ramírez, *La imputabilidad en el derecho penal mexicano*, 2a. ed. (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981), 17.

<sup>51</sup> Daniel Márquez, *Función Jurídica de control de la administración pública*. (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005), 298-299.

culpabilidad se sanciona, si la acción realizada configura la culpa o el dolo en su cometimiento.

### **2.3. Exigencias que permiten interpretar si concurre la culpabilidad en un sujeto infractor de la norma**

Requiere que el sujeto activo cuente con las capacidades psíquicas y volitivas para comprender el mensaje motivacional de la norma y adecuar su comportamiento a situaciones normales de exigibilidad. Tres exigencias que permiten interpretar si concurre la culpabilidad en un sujeto activo:<sup>52</sup>

a. Imputabilidad, culpabilidad:

Como elemento del delito, supone un juicio de desvalor del comportamiento personal que solamente puede referirse a los individuos dotados de capacidad para orientar libremente sus actos de acuerdo con el conocimiento de su significación, es decir, a los imputables.

b. La exigibilidad de otra conducta:

Es la posibilidad del hombre promedio de determinarse por la norma en condiciones racionalmente normales, pues no puede estimarse culpable a quien actúa en condiciones que no sea racionalmente posible exigirle una conducta.

c. La conciencia de antijuridicidad o el conocimiento del carácter antijurídico del hecho:

Es decir, el sujeto activo sabe que la conducta que realiza está prohibida por

---

<sup>52</sup> Sentencia Resolutiva, Referencia 360-2012, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2017).

el ordenamiento jurídico. Cuando esta consciencia o conocimiento no existen, se dice que concurre un error de prohibición.”

## **2.4. La Responsabilidad Objetiva y la Responsabilidad Subjetiva**

### **2.4.1. Responsabilidad Objetiva**

En la denominada "responsabilidad objetiva" se prescinde de la existencia de culpa o dolo, bastando simplemente probar la existencia de un resultado.

Este tipo de responsabilidad, de aplicación en el Derecho Civil, Mercantil, materia de Tránsito y otras ramas del Derecho, ha sido punto de controversia en el Derecho Administrativo.<sup>53</sup>

Considerado como uno de los principales elementos que marcaban la diferencia entre las infracciones penales y las administrativas, en estas últimas se admitía su ejercicio sobre la base del objetivo incumplimiento o la simple transgresión del precepto por parte del administrado, sin indagación sobre el comportamiento subjetivo, es decir, la infracción administrativa se identificaba con la simple inobservancia del precepto, con independencia del elemento subjetivo relativo a la intención del agente, por lo que para la aplicación, basta la materialidad fáctica de las conductas contrarias a la Ley para que la infracción se configure.<sup>69</sup>

### **2.4.2. Responsabilidad Subjetiva**

También llamada Principio de Culpabilidad, estipula que la sanción únicamente puede recaer a quien, en forma dolosa o culposa, ha participado en los hechos que configuran una acción ilícita. En palabras de Nieto García,

---

<sup>53</sup> Sentencia de Amparo, Referencia 439-2007 (El Salvador, Sala de lo Contencioso de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

la sanción solo podrá recaer sobre aquellas personas que han participado de forma dolosa o culposa en los hechos constitutivos de la infracción. La exigencia de la individualización de la sanción supone un veto a la responsabilidad objetiva.<sup>54</sup>

Según el principio de culpabilidad, solamente responde el administrado por actos propios, de este modo, se repele la posibilidad de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación causal independiente de la voluntad del autor.

por consiguiente, en el ámbito de la responsabilidad administrativa, no basta con que la conducta sea antijurídica además de típica, lo que supone que la conducta encaje en el tipo administrativo y se trate de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.<sup>55</sup> Esta negligencia debe manifestarse en acciones u omisiones palpables, determinantes del resultado y, como en todo procedimiento, debe probarse, no asumirse.

## **2.5. Sub-principios que conforman el Principio de Culpabilidad**

El principio de culpabilidad contiene una serie de garantías específicas, las cuales se suelen expresar en forma de sub-principios, formulados básicamente en dos proposiciones: no hay pena sin culpabilidad y la pena no puede sobrepasar la medida de la culpabilidad<sup>56</sup>

Ello se concreta en los siguientes principios o garantías fundamentales,

---

<sup>54</sup> Sentencia de Revisión, Referencia 165-2015 (El Salvador, Sala de lo Contencioso de la Corte Suprema de Justicia, 2018).

<sup>55</sup> Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 329.

<sup>56</sup> Hans Heinrich Jescheck, *Tratado de derecho penal*. parte general, vol. I, (Barcelona, Bosch, 1981), 30.

mismas que el autor Rebollo Puig los enuncia como elementos que conforman la culpabilidad y su exigencia en el derecho administrativo sancionador<sup>57</sup>.

#### **a. Principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal por hechos propios**

Exige a la administración que no se haga responsable a un sujeto por infracciones ajenas, Implica que únicamente pueden ser sancionados quienes hubieran realizado la conducta infractora, dado que en derecho administrativo sancionador, es imposible disociar autoría y responsabilidad<sup>58</sup>.

Por tanto, este principio excluye la posibilidad de imponer sanciones subsidiarias, en las cuales el sujeto responsable responda por el infractor. De manera que, solo cabe imponer una sanción si se entiende que el "responsable" es coautor de la infracción o se considera que ha cometido a su vez otra infracción, tipificada como tal por el ordenamiento jurídico.

#### **b. Principio de responsabilidad por el hecho**

Que no se castiguen formas de ser o personalidades, sino sólo conductas o hechos, es decir que para imponer una sanción, debe existir una acción u omisión, con la peculiaridad frente al derecho penal que en derecho administrativo sancionador, no se regula la tentativa.

---

<sup>57</sup> Sentencia Resolutiva, Referencia 198-2012, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2018)

<sup>58</sup> Tomás Cano Campos. *La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico*, Madrid: Documentación Administrativa: INAP, (2009) [https://revistas.Uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5708/7537#citations/article\\_citaion\\_16](https://revistas.Uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5708/7537#citations/article_citaion_16).

Por tanto, si no hay acción, no puede haber una sanción.<sup>59</sup>

### **c. Principio de exigencia de Dolo o Culpa**

Que no basta que el hecho sea materialmente causado por el sujeto para que se le pueda hacer responsable de él, sino que debe concurrir también dolo o culpa. Seguramente el aspecto más controvertido del principio de culpabilidad ha sido y es el reconocimiento de la exigencia de dolo o cuando menos culpa para imponer una sanción.

La Administración ejerce una potestad sancionadora, impone un castigo, lo que solo se justifica cuando el sujeto pudo haber actuado de otro modo, haciéndose por tanto merecedor a un juicio de reproche, sin el cual una sanción no tiene sentido alguno.<sup>60</sup> A diferencia del derecho penal, donde la regla general es que resulta exigible el dolo para poder sancionar, en derecho administrativo resulta suficiente la culpa, pero en todo caso esta resultaría indispensable. Esta exigencia de un actuar negligente constituye un elemento del tipo infractor, que no sería otro que la tipicidad subjetiva o el juicio de reproche objetivo, en tanto está dirigido a la conducta y no al autor.<sup>61</sup>

### **d. Principio de atribuibilidad normal, la imputabilidad o capacidad de culpabilidad**

*Que no se sancione al autor de un hecho antijurídico que no alcance*

---

<sup>59</sup> Jorge Danós Ordóñez, "Notas sobre la potestad sancionadora de la Administración", *Ius et Veritas: Asociación Civil Derecho y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, n.25, Lima, (1994): 150.

<sup>60</sup> Palma del Teso, "*Principio de culpabilidad. Causas de exclusión y atenuación de la responsabilidad*", 711.

<sup>61</sup> Sentencia Resolutiva, Referencia 198-2012, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2018).

*determinadas condiciones psíquicas que permitan su acceso normal a la prohibición infringida.*<sup>62</sup>

Al igual que en derecho penal, solo podría ser sancionado un sujeto que esté en condiciones de recibir un castigo, con la salvedad de que el derecho administrativo no contempla las medidas de seguridad, que sí se establecen en el ámbito penal. Por tanto, si un administrado pudiera probar que no es imputable, por alguna condición subjetiva que pueda ser probada, no podría ser sancionado.

## **2.6. Teorías que fundamentan la Culpabilidad**

### **2.6.1. Teoría Absolutista**

La teoría absoluta, expone que el fin de la pena no es un fin social, sosteniendo que la culpabilidad del autor es el fundamento de la pena, es decir que la pena será justa cuando coincida en duración e intensidad con la gravedad del delito, teoría que fue defendida por la filosofía del idealismo Alemán entre sus autores Kant y Hegel.

Desarrolla la pena como una retribución por el mal causado, en donde se impondrá una pena que sea equivalente a su culpabilidad, admitiendo un carácter bilateral y absoluto del principio de culpabilidad, en consecuencia esta teoría retributiva parte de una concepción del hombre como ser capaz de conocimiento y voluntad por lo cual podrá responder por sus actos, logrando un enfoque de humanización.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Sentencia Resolutiva, Referencia 198-2012, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2018).

<sup>63</sup> Mercedes Pérez Manzano, "Culpabilidad y prevención: Las Teorías de la prevención general positiva en la fundamentación de la imputación subjetiva y de la pena" (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 1986), 143 y ss.

A manera de ejemplo Kant y Hegel plantearon la teoría de la retribución absoluta, la cual expresa que probada la culpabilidad del infractor o delincuente según sea el caso en materia administrativa o penal, la Administración o el Estado toma venganza por el bien jurídico dañado, aplicando un mal de similar gravedad a la relevancia del bien en el ordenamiento jurídico.<sup>64</sup>

En los años sesenta, las teorías absolutas entran en crisis y a ello se une el Movimiento de Reforma del Derecho Penal basado en la resocialización mediante el cual se busca integrar el fin de la pena en el Derecho penal de culpabilidad, por lo que se irá dejando de lado el carácter bilateral y absoluto del principio de culpabilidad, es así que luego a la pena se le atribuye una función esencialmente de prevención<sup>65</sup>

### **2.6.2. Teoría de la Escuela Neoclásica**

Contiene una inspiración neokantiana, introduce el relativismo valorativo, ingresando, con ello, los valores a la teoría del delito, con importantes connotaciones en la esfera de la culpabilidad. Se agrega un componente normativo: el reproche. En principio, establecer de forma sistemática una sede común para las figuras de la imputabilidad, el dolo, la imprudencia, y las causas de exclusión de la culpabilidad, antes erróneamente entendidas como causas de justificación o como causas de exclusión de la pena.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Gianfranco Custodio Vegas. *Teorías absolutas de la pena* Perú: Revistas URP, (2016).[http:// http://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/542](http://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/542).

<sup>65</sup> Pérez Manzano, "Culpabilidad y prevención: Las Teorías de la prevención general positiva en la fundamentación de la imputación subjetiva y de la pena" 144.

<sup>66</sup> Sandro Montes huapaya. *El principio de culpabilidad como concepto político criminal dentro un estado de derecho, social y democrático*; España, Revista Electrónica Sevilla, (2004) [https:// www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a\\_20080526\\_39.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_39.pdf).

El juicio de culpabilidad, no se limita a verificar el nexo psicológico entre el autor y el hecho (dolo o imprudencia), sino que consiste en un reproche al culpable, sobre la base de las concretas circunstancias internas y externas en que actuó, a lo cual se adiciona el requisito de la “exigibilidad”. La característica o calidad desvaliosa del comportamiento, es decir la reprochabilidad, derivadas de las personalísimas circunstancias en que actuó el autor, se origina cuando, atendidas esas circunstancias concretas, le es exigible otra conducta, o sea, el “haber podido actuar de otro modo”.<sup>67</sup>

### **2.6.3. Teoría Causalista**

El sistema causalista se caracteriza por su sencillez para ubicar la culpabilidad ya que para atribuir la responsabilidad a la persona solo se requiere la comprobación de la causa, tomándose al efecto como su consecuencia directa razón por la cual una persona siempre será culpable cuando se acredite su acción como causa del resultado. Este sistema recibe el nombre de causalismo por basarse en el binomio simple de la causa-efecto.

Esta teoría concibe al delito como un acto humano culpable, antijurídico y sancionado con una pena. La teoría causalista distingue las fases internas del delito como la ideación, deliberación, resolución, y la fase externa del delito como es la exteriorización, preparación y ejecución.

La teoría causalista se distingue de la finalista porque la primera considera a la acción como un producto causal y mecánico, y la segunda determina la dirección o propósito a ese producto causal, es decir existe una voluntad

---

<sup>67</sup> Manual de Derecho Penal. *Culpabilidad* (Cuba, Ecu Red, 2003), <https://www.ecured.cu/Culpabilidad>.

orientada en determinado sentido.<sup>68</sup>

#### **2.6.4. Teoría Finalista**

La denominada teoría final de la acción, desarrollada por Welzel conlleva a una nueva estructura en el sistema del derecho penal, cuyo dominio abarcó hasta el año 1960. El proceso de “normativización” de la culpabilidad se llevó a cabo por los finalistas. La teoría finalista extrajo el dolo y la imprudencia del terreno de la culpabilidad y lo trasladó al de la acción.

Ese desplazamiento vació la culpabilidad de todo contenido psicológico. La culpabilidad, de este modo, quedó reducida por los finalistas a estricto “juicio de valor”, o sea, normativo.

El juicio de culpabilidad, para los finalistas consiste en el reproche al autor por haberse decidido, en el momento del hecho, por la ilicitud jurídico-penal, a pesar de haberse podido decidir por la actuación conforme al Derecho, es decir, por haber podido actuar de otro modo.

Para el finalismo, el tipo está compuesto de elementos objetivos y subjetivos; siendo los elementos objetivos: los que agravan o atenúan al tipo como el sujeto activo, sujeto pasivo, el bien jurídico tutelado, la acción u omisión, el resultado típico en los delitos de resultado, los elementos normativos y las circunstancias de agravación o atenuante del tipo. Mientras que los elementos subjetivos son los que atienden la condición de la finalidad de la acción u omisión, es decir la valoración del dolo y la culpa.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Blogspot.com. *Teoría del Delito: teoría causalista, finalista, funcionalista y método lógico (diferencias)* (Blog Virtual Teoría del Delito, 2009) <http://penaldelito.blogspot.com/2009/10/teoria-causalista-finalista.html>

## **2.7. Fundamentos de aplicación del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador**

Al respecto de la aplicación del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo, existen dos posturas a saber; la primera de ellas es la teoría de los matices, que hace referencia al traslado que ha tenido el principio de culpabilidad del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador, es decir, que el principio de culpabilidad es una consecuencia de la aplicación de los principios penales al Derecho Administrativo Sancionador.

Su papel consiste, en primer lugar, en trasladar el esquema estructural del delito hacia la infracción administrativa, y en segundo, dotar de contenido a esos principios, dada la inexistencia de una dogmática administrativa que les dé una apropiada significación, como base fundamental, para luego aplicar los matices necesarios.

En nuestro ordenamiento jurídico al hacer un análisis de la Constitución de la República se puede descartar la idea anteriormente citada, es aquí donde adquiere relevancia la segunda postura, que fundamenta que el principio de culpabilidad es de carácter constitucional y exige que la administración sancione respetando los principios de legalidad y culpabilidad en su actuar, garantizando con ello que se mantenga un Estado de Derecho; con base a esto una sanción ya sea penal o administrativa solo puede imponerse cuando se ha probado la culpabilidad del sujeto.<sup>70</sup>

Esta postura ha sido traída a nuestro ordenamiento jurídico a través de la

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*

<sup>70</sup> Ronald A. Euseda Aguilar, "El principio de culpabilidad como garantía para los empleados públicos en los procesos disciplinarios", (Revista Entorno, n° 65, 2018) 97-99.

Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, al sostener que la aplicación del Principio de Culpabilidad deriva del Art.12 Cn; que establece: “Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad”

A criterio de la Sala de lo Constitucional, la anterior expresión debe interpretarse extensivamente, en el sentido que, si bien habla de “delito”, no debe entenderse propia del Derecho Penal, sino que es un auténtico Principio General del debido proceso, y por ende, de aplicación a procesos de todas las materias.

Por lo que su respeto es exigible en procedimientos administrativos y otro tipo de trámites, con los matices correspondientes, en virtud de ello, el principio de culpabilidad no solo constituye un límite al ius puniendi, sino en general al Poder Jurídico del Estado.<sup>71</sup>

Concluyendo entonces que en nuestro país el elemento de la culpabilidad es una exigencia directa de la Constitución y no consecuencia de aplicación de los principios penales al ámbito sancionador administrativo. Si aceptáramos que se aplica la culpabilidad por la sujeción de los principios penales, resultaría que la aplicación de la culpabilidad se delimitaría únicamente al ámbito sancionatorio. Por otro lado, si elegimos el fundamento constitucional, es decir, la exigencia de la Constitución por establecer un Estado constitucional de derecho respetando la dignidad humana, y sancionando sobre la base de la culpabilidad, se garantiza el respeto a las personas administradas y a la misma administración.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 52-2003 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2004).

<sup>72</sup> *Ibíd.*

## **2.8. Eximentes de responsabilidad en la aplicación del Principio de Culpabilidad:**

La nueva Ley de Procedimientos Administrativos en su Art 146 hace mención que:

*“En materia de exención de responsabilidad sin perjuicio de las casusas específicas que se establezcan en las normas sancionadoras, se aplicaran los supuestos previstos en el código penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material y sectorial de que se trate, y en su caso, con las materializaciones que se determinen en ella”*

Es de destacar que el citado Artículo no nos dice expresamente cuáles serán las causas de exención de responsabilidad, sino más bien, nos remite a las reguladas en el Código Penal, por lo cual se debe realizar un ejercicio Mutatis Mutandis, a fin de determinar qué cláusulas de excluyentes se apegan o no, tomando en cuenta además, que el Código Penal no habla de exención, como en el caso de la LPA, sino que habla de excluyentes, pero hace referencia al Art. 27 del Código Penal, que regula tanto causas de justificación como causas de inimputabilidad.

Dicho lo anterior, a nuestro criterio, las cláusulas excluyentes de responsabilidad que aplican en el Derecho Administrativo Sancionador, son las siguientes: Art 27 N°1 *“Quien actúa u omite en cumplimiento de un deber legal o en ejercicio legítimo de un derecho o de una actividad lícita;”* y N°4 *“Quien en el momento de ejecutar el hecho, no estuviere en situación de comprender lo ilícito de su acción u omisión o de determinarse de acuerdo a esa comprensión, por cualquiera de los motivos siguientes: a) enajenación mental; b) grave perturbación de la conciencia; c) desarrollo psíquico*

retardado o incompleto; ya que el número uno nos dice es decir permitir una infracción administrativa, tratando de salvaguardar otro bien jurídico.

La extensión de los principios del derecho penal al campo administrativo, y con ello la aplicación del principio de culpabilidad al ámbito administrativo, conlleva que las causales de exclusión de la responsabilidad administrativa operen en dicho orden<sup>73</sup> Para que una autoridad pueda declarar culpable a una persona no basta con que exista un nexo psicológico entre el sujeto y el hecho típico, sino que además, es indispensable que la persona haya actuado en circunstancias de normalidad.

La ausencia de normalidad se refiere a que el sujeto no haya actuado de una forma libre, sino que, haya procedido constreñido a realizar determinado acto; o cuando se presentan circunstancias de fuerza mayor; o en los eventos en que se produzca la comisión de la infracción por un error que tenga la naturaleza de invencible.<sup>74</sup>

Si alguna de estas hipótesis determina la actuación contraria a derecho, el sujeto no puede ser declarado culpable administrativamente.

## **2.9. Error de Tipo y Error de Prohibición como derivación del derecho penal**

La noción de los errores de tipo y prohibición, sean éstos invencibles o vencibles y los efectos que derivan de estas clasificaciones se ha positivado

---

<sup>73</sup> Jesús González Pérez, y Francisco González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. (Madrid: Civitas, 1999), 80.

<sup>74</sup> Blanca Lozano Cutanda. "La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo" *Revista de Administración Pública*, n. 129, (1992) 211-239.

en el derecho penal en el Art. 28 Pn.<sup>75</sup>

*“El error invencible sobre el hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad penal. Si el error fuere vencible, atendidas las circunstancias del hecho y las personales del autor, la infracción será sancionada en su caso como culposa.*

*El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal o de una causa de exclusión de la responsabilidad penal, exime de ésta. Si el error fuere vencible, se atenuará la pena en los términos expuestos en el artículo 69 de este Código.”*

La consecuencia jurídica del error vencible según lo regulado en el art. 69 Pn., cuando:

*“En los casos de error vencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal o de una causa de exclusión de responsabilidad penal el juez o tribunal fijará la pena entre la tercera parte del mínimo y la tercera parte del máximo de la pena señalada para el delito”.*

A partir de estas disposiciones, de la jurisprudencia nacional y de su desarrollo doctrinario se retoman las ideas centrales que permiten definirlos.

a. Error de tipo: Cuando el autor desconoce la concurrencia o realización de alguno o de todos los elementos objetivos del tipo tanto los elementos descriptivos como normativos, llamado así error de tipo, el cual excluye el dolo; su consecuencia jurídica depende de si este es vencible o no.

b. Error de tipo invencible: genera que la conducta se considere atípica por ausencia tanto de dolo como de culpa y el vencible que se castigue como conducta imprudente o culposa. Como en el derecho administrativo la culpa

---

<sup>75</sup> Código Penal de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1997).

es regla general de responsabilidad, servirá únicamente para moderar el reproche.

c. El error de prohibición vencible: si bien no descarta la culpabilidad implica una disminución del reproche, lo que indefectiblemente debe significar una atenuación de la sanción<sup>76</sup> cuando no hubiera conseguido evitarlo ni una persona cuidadosa y diligente, por lo que excluye la culpa o la imprudencia, mientras que se considera vencible cuando se hubiera llegado a evitar aplicando normas elementales de diligencia y cuidado.

d. Error de prohibición: Relacionado a la conciencia de la antijuridicidad y es en el que incurre quien sabiendo perfectamente lo que hace materialmente desconoce que su acción es ilícita.

Esta clase de error no tiene relación con el dolo que es el elemento objetivo del ilícito administrativo, sino con el conocimiento de la prohibición es decir con la consciencia de antijuridicidad por lo que cuando concurre esta variedad de error, no se excluye la tipicidad, por ende tampoco el dolo.

Si se estima que concurre el error de prohibición, cuando es invencible excluye la responsabilidad, pues quien no tiene medios para acceder al conocimiento y entendimiento de una norma no puede determinarse a partir de ella; pero si el error es vencible, significa que la comprensión que el actor tiene de la norma es defectuosa a causa de su propia negligencia, con el efecto de que, al configurarse una culpabilidad disminuida, disminuye el reproche y, como consecuencia, siempre se impone la sanción pero de

---

<sup>76</sup> Sentencia Definitiva, Referencia: 11-2010 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2014).

forma atenuada<sup>77</sup>

## **2.10. Personas jurídicas**

Existen dos posturas para atribuir responsabilidad a una persona jurídica: las cuales son la teoría del órgano y la teoría por defecto de organización.

### **2.10.1. Responsabilidad por atribución del hecho de otro**

La cual consiste en que transfiere la responsabilidad de un sujeto a otro, de la persona natural a la jurídica entendiendo que tanto directivos, administradores o gestores, empleados son parte de la persona jurídica, es por ellos cuando un órgano actúa, viene a ser un acto de la persona jurídica, de manera sumaria Giannini expresa que “En la relación orgánica, el titular el órgano imputa todos los aspectos de los actos realizados a la persona jurídica a la que pertenece el órgano, el acto materialmente adoptado por el titular del órgano es de la persona jurídica y al titular del órgano no se le imputa nada en absoluto”<sup>78</sup>; siendo esta teoría la que facilita la vinculación con el elemento culpable de la persona jurídica por acciones de sus órgano.

Sin embargo, entendida la culpabilidad como reproche, no se logra entender el título o reproche hecho a la persona jurídica. Cuando se habla de la culpabilidad, para las personas naturales, el reproche consiste en la denuncia de no haber actuado de una forma distinta cuando podía hacerlo, pero en el caso de las personas jurídicas no es fácil distinguir dicho título.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> *Ibíd.*

<sup>78</sup> Massimo Severo Giannini, *Derecho Administrativo*. Vol. 1 traducido por Luis Ortega, (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991), 161.

<sup>79</sup> Euseda Aguilar, “El principio de culpabilidad como garantía para los empleados públicos en los procesos disciplinarios”, 42.

### **2.10.2. Responsabilidad por hecho propio**

Por defecto de organización. Las normas valorativas que pretenden motivar la conducta de las personas, para que estas determinen su conducta conforme a derecho, es así que en el caso de las personas naturales, se motiva en el sentido de que no infrinjan las normas, cometiendo las infracciones tazadas en la ley, mediante el debido deber de cuidado tres cuartos de culpa o negligencia, o la abstención de que querer cometer el ilícito (dolo); de lo contrario, se le reprocha el no haber actuado de otra forma.

Cuando se trata de personas jurídicas entendida este como un ente organizado o corporativo adopte la organización específica con la que se evite cometer infracciones administrativas, de esta manera se imputa a la persona jurídica de manera directa, no se transfiere ninguna responsabilidad de sus órganos.

Es así que los autores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales opinan al respecto que: “culpabilidad es particularmente patente en las hipótesis en las que el hecho protagonizado por la persona jurídica no se debe a la actuación particular de un sujeto enmarcado en aquella, sino al cúmulo de operaciones individuales de personas físicas insertas en la estructura propia del ente colectivo de que se trate”<sup>80</sup>

Si bien esta teoría trata de imputar una infracción de manera directa a la persona jurídica, siempre es necesario un hecho de conexión con la acción de personas que integren la estructura de la persona jurídica. Respetando el

---

<sup>80</sup> Manuel Gómez Tomillo, *Introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el sistema español*. (España: Lex Nova, 2010), 524.

orden jerárquico, estas personas serían las que poseen facultades de decisión, y bajo la encomienda de estas se realice un ilícito, o sea por omisión o negligencia, las personas que con facultades de control o poder de mando, y por ultimo por representación, incluyendo incluso a los empleados. Exigiendo así el nexo de conexión de los elementos personales que conformar la estructura societaria para poder imputar a la persona jurídica un ilícito<sup>81</sup>

Una ventaja de esta teoría es que permite comprobar el dolo o la culpa no en la persona jurídica, sino de sus integrantes. Se trata, en consecuencia, de una culpabilidad dolosa o imprudente referida al propio defecto de organización y a la relevancia que tiene tal defecto para la omisión de los hechos delictivos<sup>82</sup>

Para el año dos mil diecisiete se carecía de una ley general que determine la situación jurídica de las personas jurídicas, además de que no se contaba con una jurisprudencia que se postule ante el tema, siendo el magistrado Sergio Luis Rivera Márquez en donde por medio de su voto disidente expuso que las personas jurídicas actúan a través de personas físicas, de ahí que se hace la traslación de responsabilidad de éstas a aquéllas en los supuestos de comisión de infracciones.<sup>83</sup> Por los representantes legales de una persona jurídica.

Como conclusión en el presente apartado hemos determinado en que

---

<sup>81</sup> Cavero García, "Esbozo de un modelo de atribución de responsabilidad penal de las personas jurídicas" *Revista de Estudios de la Justicia*, n. 16, (2012): 61-62.

<sup>82</sup> José María Lidón, *Cuaderno Derecho Penal: La responsabilidad penal de las personas jurídicas y las medidas del artículo 129 en el anteproyecto de 2008 de reforma del código penal*. (España, Universidad de Deusto, 2009) 208.

<sup>83</sup> Sentencia definitiva, Referencia 109-2013 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2018).

consiste la culpabilidad y como de ella se desprende el principio de culpabilidad dentro de la administración, es claro decir que para fundamentar bien a dicho principio es necesario unificar las teorías que lo regulan con los elementos propios de dicho principio para que al momento de emitir una resolución administrativa, se haga respetando las garantías que ello implica.

Por último si bien es cierto que en la actualidad la culpabilidad goza de autonomía propia en el derecho administrativo, esto ha sido el resultado del tiempo y del análisis que los juristas especializados en la materia van desarrollando.

## **CAPITULO III**

### **FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA CULPABILIDAD**

Este apartado tiene como propósito analizar la normativa aplicable al principio de culpabilidad desde nuestra Constitución, Instrumentos Internacionales que han sido ratificados por El Salvador, mejor denominados como tratados, que regulan el principio de culpabilidad, así como otros instrumentos de carácter internacional, que a pesar de no ser tratados, son reconocidos por nuestro país y son de ayuda para la aplicación del principio objeto de estudio, instrumentos de los cuales se rigen actualmente los procedimientos administrativos sancionadores.

Así también se hará un análisis de las leyes secundarias como el Código Penal, la Ley de Procedimientos Administrativos que recientemente entró en vigencia, y diferentes cuerpos normativos que forman parte de nuestro objeto de estudio, pues de ellas parte la aplicación de la culpabilidad, las cuales son: la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador y su Reglamento Disciplinario actual.

#### **3.1. La Culpabilidad en la Constitución**

La Constitución, como fuente del Derecho administrativo, tiene implicaciones trascendentales: En primer lugar, en ella se reconocen las bases fundamentales que crean los diversos entes que conforman la Administración pública y los cimientos donde se sustentan las instituciones y principios elementales del Derecho administrativo como: Garantías del

debido procedimiento administrativo<sup>84</sup>; en segundo lugar, en ella se regulan las diferentes atribuciones y competencias, dentro de ellas la emisión de normas a ciertos órganos administrativos y los procedimientos que deben seguirse para su creación.

Reconoce una gama de derechos fundamentales que deben ser respetados por la Administración pública en las decisiones que tome frente al administrado, en diversas actividades administrativa.<sup>85</sup> Constitucionalmente, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del Art. 86. Así pues, en virtud de la sujeción a la Ley, la Administración pública sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley.<sup>86</sup>

Expresamente encontramos regulado el principio de culpabilidad en el artículo 12 de nuestra Constitución de la República, el cual nos dice en su primer inciso:

*“Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa.”*

Este artículo garantiza la presunción de inocencia y excluye la posibilidad de imponer penas o sanciones bajo criterios de responsabilidad objetiva, es

---

<sup>84</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

<sup>85</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 8-96 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, 1999).

<sup>86</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 49-F-2000 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, 2003).

decir prescindiendo de la existencia de dolo o culpa, (Nulla poena sine culpa<sup>87</sup>), y si la infracción es imputable al sujeto.<sup>88</sup>

Por otra parte tenemos el artículo 14 Cn., el cual aunque no regula expresamente a la culpabilidad, lo menciona implícitamente como parte de la potestad sancionadora de la administración:

*“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.”*

## **3.2. Instrumentos Internacionales ratificados por El Salvador que regulan el Principio de Culpabilidad (Tratados)**

### **3.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**

Dicha Convención es una de las bases del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 en la Ciudad de San José, Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978, El Salvador es uno de los 25 países que se ha adherido a esta convención.<sup>89</sup> El principio de culpabilidad se encuentra

---

<sup>87</sup> Principio que establece que no hay pena sin culpabilidad. Carlos Kunsemuller Loebenfelder, *Culpabilidad y Pena* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2001), 17.

<sup>88</sup> Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 296.

<sup>89</sup> Christian Steiner, Patricia Uribe y Federico Andreu, *Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada*, 2da ed. (México: Konrad Adenauer Stiftung, 2014) 3-7.

regulado dentro de las “Garantías Judiciales” en el artículo 8 numeral 2 de La Convención Americana, el cual establece que:

*2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos regula estándares, exigencias y alcances del derecho a las garantías judiciales reconocidas<sup>90</sup>; es por ello que en reiterada jurisprudencia ha establecido que debe exigirse que el acusador deba demostrar que el ilícito sea atribuible a la persona acusada, es decir, que ha participado culpablemente en su comisión y que las autoridades judiciales deban fallar con la certeza más allá de toda duda razonable para declarar la responsabilidad individual del acusado, incluyendo determinados aspectos fácticos relativos a la culpabilidad del acusado.<sup>91</sup>

### **3.3. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

#### **1. Cantoral Benavides vs. Perú (Sentencia de fondo, 18 de agosto 2000)**

La demanda fue sometida a la corte en el año de 1996 en que el señor Luis Alberto Cantoral Benavides solicitó indulto, debido a que fue detenido arbitrariamente en su casa la madrugada del 6 de febrero de 1993 por miembros de la Policía Nacional del Perú por el delito de traición a la patria, no le presentaron orden de autoridad competente para realizar el allanamiento o ejecutar la detención.

---

<sup>90</sup> Corte Interamericana Derechos Humanos. *Pacto de San José*. (Costa Rica: Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 1980 a 2012) <http://www.corteidh.or.cr/index.php/publicaciones>.

<sup>91</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Ed. Impresos Aguilar*, n. 18, (2018): 36.

Los policías buscaban a su hermano mayor, José Antonio Cantoral Benavides, pero al no encontrarlo, lo arrestaron a él. Estuvo incomunicado por más de ocho días, sin abogado, permaneciendo amarrado y padeciendo de tortura física y psicológica durante su detención, luego de esto padeció 4 años más en diferentes cárceles en donde se le torturó hasta que decidió solicitar indulto; No recibió reparación alguna por los más de cuatro años que estuvo encarcelado, ni se borraron sus antecedentes.

La Corte hace referencia a la violación a la presunción de inocencia y la culpabilidad regulados Art artículo 8 numeral 2 de la convención americana, el fundamento de la decisión de la Corte fue el de que la condena se había dictado cuando no existía aun plena prueba de la culpabilidad del acusado, lo que se demostraba por la existencia de un decreto de indulto en su favor”.<sup>92</sup>

Así mismo, la Corte menciona que la presunción de inocencia es una garantía mínima, que debe respetarse desde el momento en que una persona entra en contacto con el aparato judicial, es así que al determinarse que el Estado de Perú vulneró sus derechos se dictó falló con la reparación de los daños causados al señor Benavides.<sup>93</sup>

2. Agapito Ruano Vs. El Salvador (Fondo, reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de octubre 2015)

El día 16 de octubre del año 2000, la policía realiza un operativo que fue decretado por la Fiscalía General de la República, en el cual capturan al

---

<sup>92</sup> Cecilia Medina Quiroga, *La Convención Americana: Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, (Chile, UNAM, 2003) 319-321.

<sup>93</sup> Sentencia de Fondo, Referencia: 15-A/96 (Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2000).

señor José Agapito Ruano Torres, por la presunta comisión del delito de secuestro en perjuicio del señor Rodríguez Marroquín. Durante la captura el señor Ruano fue golpeado, lastimado físicamente llegando casi al punto de la asfixia, torturado frente a su familia.

Sin analizar la culpabilidad o no en el delito de secuestro, la Corte Interamericana valora el hecho de la detención el cual llegó al punto de la tortura, para la Sala de lo Constitucional Salvadoreña estas acciones estaban justificadas por considerarse una medida por la resistencia que pudo interponer el señor Ruano a la detención, realizando valoraciones a priori de los hechos, vulnerando con estas acciones, una serie de derechos reconocidos en la Convención americana entre ellos el artículo 8 de las garantías judiciales, en cuanto a lo relativo a la culpabilidad.

La presunción de inocencia implica que el imputado goza de un estado jurídico de inocencia o no culpabilidad mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal, de modo tal que debe recibir del Estado un trato acorde con su condición de persona no condenada.<sup>94</sup> Posteriormente el Estado de El Salvador reconoció que el actuar jurídico contra el señor Ruano no fueron acordes con las garantías del debido proceso, además de la vulneración de los derechos de presunción de inocencia y defensa.<sup>95</sup>

### **3.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Es un tratado multilateral general que reconoce Derechos Civiles y Políticos

---

<sup>94</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso J Vs. Perú*, párr. 157, y *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*, párr. 310 (Costa Rica: Resumen Oficial CIDH, 2014) [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_279\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_279_esp.pdf)

<sup>95</sup> Sentencia de Fondo, Referencia: 15-A/96 (Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2000).

y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), en fecha 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y ha sido ratificado por 167 Estados, incluido El Salvador.

El Pacto recoge derechos humanos individuales como la vida, la libertad y seguridad de las personas, la protección contra la esclavitud y la tortura, y además reconoce y protege las libertades fundamentales como la libertad de opinión y expresión, de pensamiento, conciencia y religión, y de asociación.<sup>96</sup>

Asimismo contempla garantías procesales, como la consagrada en el Art. 14 inc. 2 el cual regula el principio de culpabilidad de la siguiente manera:

*“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”<sup>97</sup>*

Tal garantía establece, que no se debe presumir la culpabilidad del acusado a menos que se haya demostrado o probado la acusación, fuera de toda duda razonable, es decir, garantiza que el procesado posea el beneficio de la duda.<sup>98</sup> El pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, es aplicado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para ejemplificar su aplicación analizaremos un fallo de dicho comité en donde se

---

<sup>96</sup> Comisión Presidencial coordinadora de la política del ejecutivo en materia de Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos versión comentada*, (Guatemala: COPREDEH, 2011) 5-10.

<sup>97</sup> Naciones Unidas Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Estados Unidos: Oficina Naciones Unidas, 1976) <https://www.ohchr.orgsp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>98</sup> Comisión Presidencial coordinadora de la política del ejecutivo en materia de Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos versión comentada*, (Guatemala: COPREDEH, 2011) 25-28.

utilizó el artículo 14 y se hizo referencia al principio de culpabilidad, estableciendo lo siguiente:

Citando jurisprudencia, consignada en Observación general N° 32, según la cual:

*"La presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio".*

Como bien afirma, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la persona acusada goza de la garantía de presunción de inocencia, por lo que es menester que se determine su actuar doloso o al menos culposo, para lo cual, el ente acusador debe construir la culpabilidad del sujeto aportando pruebas que permitan demostrar la acusación, es por ello que, la misma Observación general se refiere al deber de todas las autoridades públicas de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio, por ejemplo, absteniéndose de hacer comentarios públicos en que se declare la culpabilidad del acusado.

### **3.5. Otros Instrumentos Internacionales que regulan la Culpabilidad**

#### **3.5.1. Declaración Universal de Derechos Humanos**

Es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en

París; recoge en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos. La unión de esta declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus protocolos comprende lo que se ha denominado como Carta Internacional de Derechos Humanos.<sup>99</sup>

En cuanto a la Culpabilidad la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su Art. 11. Numeral 1, lo siguiente:

*“1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”*

### **3.5.2. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**

Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, es uno de los documentos fundamentales de la Revolución Francesa (1789-1799) en cuanto a definir los derechos personales y los de la comunidad, además de los universales.

En cuanto a la culpabilidad, hace referencia a ella en el contenido de su artículo 9 que literalmente dice:

*“Puesto que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, cualquier rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la Ley...”*

---

<sup>99</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos* (Estados Unidos: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2018) <https://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>.

### **3.5.3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Fue aprobada por la IX Conferencia internacional americana realizada en Bogotá en 1948.<sup>100</sup> Históricamente, fue el primer acuerdo internacional sobre Derechos Humanos, anticipando a la Declaración Universal de Derechos Humanos, sancionada seis meses después.

En lo relativo a la culpabilidad nos indica en su Art. 26:

*“Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas.”*

### **3.6. Jurisprudencia**

Al respecto del principio de culpabilidad la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo, han dictado basta jurisprudencia por medio de la cual se determina que este principio debe ser aplicado en el procedimiento administrativo sancionador como ejemplo de lo anterior se citan las siguientes sentencias.

#### **3.6.1. Sala de lo Constitucional**

##### **a. Año 2008**

Sentencia de inc. 52-2003/56-2003/57-2003 acumulados, sentencia de fecha

---

<sup>100</sup> Enciclopedia Libre. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (Bogotá: Wikipedia, 2020) [https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre](https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre).

1/4/2004: La Sala expresa: El principio de culpabilidad reclama el rechazo de la responsabilidad objetiva y la exigencia que el delito se cometa dolosamente o, al menos, por imprudencia, es decir, a propósito o por una inexcusable falta de cuidado, lo que excluye la responsabilidad por resultados vinculados causalmente a la conducta del sujeto, que no eran previsibles ni evitables.<sup>101</sup>

Sentencia de 1-IV-2004, Inc. 52-2003, Considerando V: La Sala expresa que bajo la expresión de “principio de culpabilidad”, debemos reconocer los límites al *ius puniendi* que va orientado a que recaiga sobre el sujeto infractor, sustentándose en el artículo 12 Cn., al mismo tiempo aclara que la palabra “delito” no es exclusiva del derecho procesal penal, sino que se deriva de un principio general que es el debido proceso y por tanto se aplica a todas las áreas del derecho incluyendo la administrativa.

La citada Inc. 52-2003 hace referencia al contenido del principio de culpabilidad resumido en cuatro exigencias: (a) la personalidad de las sanciones: que no se conciba como responsable a un sujeto por hechos ajenos; (b) la responsabilidad por el hecho: que sólo se responsabilice por hechos o conductas plenamente verificables, no por formas de ser, personalidades, apariencias, etc. (c) la exigencia de dolo o culpa: que el hecho del que se derivan consecuencias sea doloso, es decir que haya sido querido por su autor o se haya debido a su imprudencia; y (d) la imputabilidad: que el hecho doloso o culposo sea atribuible a su autor.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Sentencia Inconstitucionalidad, Referencia: 36-2008 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2008).

<sup>102</sup> Sentencia Inconstitucionalidad, Referencia: 65-2007 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009).

## **b. Año 2011**

Sentencia de 05/10/2011, Inc. 54-2011: La Sala establece: las Dimensiones del principio de culpabilidad en el numeral 3. El principio nullum crimen sine culpa impone que para que alguien pueda ser castigado con una pena, es necesario que la realización del hecho injusto le sea personalmente reprochable. Esto es, que se le pueda reprochar la formación de voluntad que le condujo a la resolución delictiva. Y esto reporta cuatro dimensiones:

A. Posibilitar la imputación subjetiva. En este ámbito, se pone de manifiesto un esquema fundamental de nuestra cultura jurídica: la idea de que las personas producen y pueden dirigir resultados en el mundo externo, y ante una lesión Volver al índice de intereses relevantes es lícita y discutible la cuestión de quién es el causante de esa lesión.

B. Excluir la responsabilidad por el resultado. Esta segunda dimensión supone un perfeccionamiento de lo afirmado anteriormente, en la medida de que es culpable de una lesión o puesta en peligro de un bien jurídico sólo quien al menos hubiera podido gobernar o dirigir el acontecer lesivo.

C. Permite diferenciar grados de participación interna. Como necesaria consecuencia de lo anterior, deben diferenciarse los grados de atribución subjetiva y, por consiguiente, de responsabilidad penal a efectos de la gravedad de la pena; ello implica jerarquizar los diversos grados desde la culpa inconsciente hasta el dolo directo o de primer grado, pasando por la culpa consciente, dolo eventual y dolo de consecuencias necesarias.

D. La medición de la pena se efectúa de acuerdo con los diferentes grados de atribución subjetiva. En razón de la regla jurídica de que todo lo desigual debe ser tratado de forma desigual, las diferentes modalidades de comisión subjetiva detalladas más arriba merecen un distinto tratamiento

penal.<sup>103</sup>

Sentencia de Amparo Referencia 557- 2015: La cual establece que por parte del peticionario que no debe verse como un criterio diferenciador de las infracciones penales y administrativas la culpa y el dolo, ya que ambas modalidades pueden estar presentes en las dos clases de infracciones.

De igual forma hace referencia al *Ius Puniendi*, dando la seguridad que nadie será sancionado por hechos que no hayan sido tipificados previamente como hechos ilícitos en una ley formal y que a nadie se le impondrá una sanción diferente a la que ya está prevista en la ley para cada infracción.<sup>104</sup>

### **c. Año 2015**

Sentencia de 17-XII-1992, Inc. 3-92: La Sala expreso “Es una constante en la jurisprudencia de esta Sala el entendimiento del *ius puniendi* del Estado como aquella actividad sancionadora que se bifurca tanto en los ámbitos penal y administrativo”, siendo la diferencia entre ambas dimensiones netamente cuantitativa. Por ende, los principios y límites constitucionales que rigen en el ámbito del Derecho Penal son de aplico Sancionador. objetiva. Tal principio ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional Conforme lo anterior, uno de los principios aplicables destaca con especial nitidez es el principio material de culpabilidad que alude al elemento subjetivo del ilícito, esto es, la intervención del autor mediante el dolo o la imprudencia, situación que es incompatible con la responsabilidad derivada automáticamente del hecho, es decir, la responsabilidad, sobre

---

<sup>103</sup> Sentencia Inconstitucionalidad, Referencia: 54-2005 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2011).

<sup>104</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 115-20122 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015).

todo en el ámbito del Derecho Penal –v. gr., Sentencia de 1-IV- 2004, Inc. 52-2003<sup>105</sup>ación – con ciertos matices– en el ámbito del Derecho Administrativa.

### **3.62. Sala de lo Contencioso Administrativo**

#### **a. Año 1998**

Sentencia de 27/02/1998, Ref. 8-CH-92: La Sala dijo el Principio de Culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable. Bajo la perspectiva del Principio de Culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable. Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones.<sup>106</sup>

#### **b. Año 2008**

Sentencia de 06/11/2008, ref. 68-2006: la Sala expreso: El principio de culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable.

---

<sup>105</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 110-2015 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 2016).

En virtud del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable. En consecuencia, debe de existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste. Ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones. Se realizó una valoración de la prueba documental y testimonial vertida durante el procedimiento administrativo, llegando así a determinar el nexo de culpabilidad entre el demandante y el hecho sancionado.<sup>107</sup>

### **c. Año 2012**

Sentencia de fecha 26/10/2012, ref. 459-2007: La Sala expreso: en el punto 3.2 Sobre el Principio de Culpabilidad y la Responsabilidad Objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador. Para la atribución de la denominada "responsabilidad objetiva" se prescinde de la existencia de culpa o dolo, bastando simplemente probar la existencia de un resultado. Tradicionalmente se consideraba como uno de los principales elementos que marcaban la diferencia entre las infracciones penales y las administrativas, el hecho que en estas últimas se admitía su ejercicio sobre la base del objetivo incumplimiento o la simple transgresión del precepto por parte del

---

<sup>106</sup> Sentencia Definitiva, Referencia: 8-CH-92. Relac. Referencia: 3-2008 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 1998 y 2013).

<sup>107</sup> Sentencia Definitiva, Referencia: 68-2006 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2008)

administrado, sin indagación sobre el comportamiento subjetivo, es decir, la infracción administrativa se identificaba con la simple inobservancia del precepto, con independencia del elemento subjetivo relativo a la intención del agente. Para la aplicación de este tipo de responsabilidad, basta la materialidad fáctica de las conductas contrarias a la Ley para que la infracción se configure, previniéndose que el actor actuó con la subjetividad mínima requerida, es decir, culpa por negligencia.<sup>108</sup>

#### **d. Año 2014**

Sentencia 18/06/2014, ref. 198-2009: La Sala dijo: principio de culpabilidad nexo de culpabilidad, constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable; Transgresión al principio de culpabilidad En reiteradas decisiones este Tribunal se ha referido a la aplicación de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, señalando que, “Garantizar al destinatario de las sanciones, la sujeción a la ley y protección a cualquier arbitrariedad, ha llevado a extender al campo de las sanciones administrativas los principios fundamentales del Derecho Penal.” (Sentencia de las nueve horas con quince minutos del día veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, referencia 36-G-95). En relación a lo anteriormente señalado, se colige entonces, que la inobservancia de uno de estos principios por la Administración Pública al emitir un acto administrativo, acarrea la ilegalidad del mismo”. En relación a este principio deben considerarse los siguientes aspectos: a efecto de determinar si un sujeto a quien se le atribuye una conducta antijurídica, es acreedor de una sanción, no puede considerarse únicamente la denominada “responsabilidad objetiva” es decir, la simple existencia de un resultado,

---

<sup>108</sup> Sentencia Definitiva, Referencia: 125-2008 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

sobre la base del objetivo incumplimiento o la simple transgresión del precepto por parte del administrado, sin indagar sobre el comportamiento subjetivo del mismo, prescindiendo del elemento subjetivo relativo a la intención del agente, sino que, reiteradamente se ha sostenido que el principio de culpabilidad en materia administrativa sancionatoria, supone dolo o culpa en la acción reprochable. Bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas 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”.<sup>109</sup>

#### **e. Año 2018**

Referencia 00003-18-ST-COPC-CAM: La cámara expresa en cuanto al principio de culpabilidad que para la imposición de sanciones por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto hay obrado dolosa o cuanto menos culposamente, es decir que la transgresión a la norma haya sido requerida o se deba a la imprudencia o negligencia del sujeto quedando excluido cualquier parámetro de pura responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la administración. Siguiendo el orden de ideas la Sala de lo Constitucional expresa que la aplicación constitucional de las sanciones administrativas únicamente es viable cuando el acto típico ha sido ejecutado con dolo o culpa.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Sentencia Definitiva, Referencia: 198-2019 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

<sup>110</sup> Sentencia Inconstitucionalidad, Referencia: 17-XII-1992 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009).

### 3.7. Leyes secundarias

#### 3.7.1. Código penal

El principio de culpabilidad que se expresa con la fórmula latina *nullum crimen sine culpa*, constituye un axioma indiscutible en el Derecho Penal moderno, y uno de los pilares esenciales del Derecho sancionatorio en general. La doctrina penal dominante lo considera un límite a tomar en cuenta en cualquier formulación político-criminal.

Es así que el principio de culpabilidad en relación al principio de proporcionalidad siendo de los principios de legitimación provisoria del sistema penal y constitucional que justifican su existencia invocando razones de lógica y de justicia material señalando que "este principio postula la proporcionalidad entre la amenaza penal a la dañosidad social del hecho y de la pena infligida en concreto a la medida de culpabilidad del hechor<sup>111</sup>; por lo que la sanción penal no puede sobrepasar la correspondiente proporción con las formas de responsabilidad reguladas en el art. 4 del Cpn es decir dolo o culpa.

En otras palabras, la producción "objetiva" de un resultado lesivo determinado para los bienes jurídicos no es suficiente para que el autor pueda ser sancionado con una pena; sino que, además, es necesario que ese resultado haya sido querido por el autor (es decir, que haya sido causado con dolo), o haya sido al menos previsible para él (o que haya sido causado por culpa o imprudencia).<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Mario Garrido Montt, *Derecho Penal, Parte general*, Tomo II, Tercera Edición Actualizada (Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2003) 198.

<sup>112</sup> *Ibid.*

### 3.7.2. Ley de Procedimientos Administrativos

En enero de 2018, la Asamblea Legislativa decretó la Ley de Procedimientos Administrativos. Dicha Ley, establece un procedimiento común que determina los principios, la estructura básica del procedimiento, la teoría del acto administrativo, los mecanismos de impugnación en sede administrativa, y los derechos de las personas frente a la Administración Pública.

Este cuerpo normativo, surge ante la necesidad de la inexistencia de una Ley que regule con carácter general y uniforme los procedimientos y principios que le corresponden seguir a la Administración pública, de manera que acorde a los principios proclamados por la Constitución de la República tal es el caso del principio de culpabilidad, lo que permite que el respeto a los derechos fundamentales se logre con mayor efectividad.<sup>113</sup>

El principio de culpabilidad está regulado en el artículo 139 de la LPA; enunciado con el nombre de principio de responsabilidad.

*“Sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo o culpa o cualquier otro título que determine la Ley”*

El Artículo citado supra determina que en el procedimiento administrativo sancionador es necesaria la concurrencia de responsabilidad subjetiva del infractor. Anteriormente, en el derecho administrativo, doctrinalmente, existían posturas encontradas respecto a que si el principio de culpabilidad debía aplicarse en el procedimiento administrativo sancionador, sin embargo

---

<sup>113</sup> LATAM LEX. *El Salvador aprueba la Ley de Procedimientos Administrativos* (El Salvador: Consulta Jurídica Virtual, 2018) <http://www.latamlex.com/es/el-salvador-aprueba-ley-de-procedimientosadministrativos/>

la LPA es clara en exigir que en derecho administrativo sancionador será necesaria la concurrencia de responsabilidad subjetiva del infractor, resultando responsable “a título de dolo o culpa.”<sup>114</sup>

### **3.7.3. Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador**

El capítulo VIII llamado: “*Del régimen disciplinario*”, Responsabilidad de los Funcionarios, Recursos y Defensoría, el artículo 56 de la LOUES, según el cual en los reglamentos debe establecerse el régimen disciplinario de la Universidad, los cuales deberán contener la tipificación y clasificación de las infracciones cometidas por las autoridades, los estudiantes, el personal académico y el personal administrativo no docente; las sanciones aplicables a cada caso y la autoridad encargada de imponerlas, así como el procedimiento necesario para aplicar dichas sanciones, no así no existe algún artículo que haga alusión o diferencie entre infracciones a título de culpa o dolo.

### **3.7.4. Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador**

Al respecto del principio de culpabilidad en las resoluciones que se emiten en los procedimientos administrativos disciplinarios que tramita la Universidad de El Salvador y que se encuentran amparados en dicho cuerpo normativo.<sup>115</sup> La Ley Orgánica contiene un apartado que hace referencia a que la universidad cuenta con un reglamento disciplinario, el cual contiene las infracciones en orden de gradualidad, desde las infracciones leves a las

---

<sup>114</sup> Iberley. *El Principio de Responsabilidad del Infractor en el Derecho Administrativo Sancionador* (España: Blog Jurídico, 2019) <https://www.iberley.es/temas/principio-responsabilidad-61681>.

<sup>115</sup> Relacionamos el artículo 61 Inciso primero de la Constitución de la República de El Salvador de 1983 en donde se dota de autonomía a la Universidad de El Salvador en lo docente, administrativo y económico.

más graves, siendo así que estas no contienen explícitamente el principio de culpabilidad, se hará un leve análisis del Art 8 del respectivo reglamento.

En dicho artículo cuando hace mención de la intencionalidad implícitamente se refiere al dolo, pero lo está utilizando contrario al principio de imputación subjetiva porque está utilizando el dolo como un graduador, para efectos de graduar la sanción, tiene un índole causalista, porque lo que refleja es que todas infracciones son a título de culpa que pueden percibirse implícitamente, pero si todas las infracciones están a título de culpa cuando hay intencionalidad no pudieran sancionarse, si la intencionalidad se ve como agravante el título de imputación se ve entonces como responsabilidad objetiva.

En el Art. 11 lit. j. habla de intencionalidad, la infracción esta descrita de manera totalmente dolosa y si hubiera negligencia en la infracción no tendría que haber sanción, debido a que existe una regulación implícita del dolo en la configuración de las sanciones.

Explícitamente no se encuentra el principio de culpabilidad, y el hecho de sólo valorarlo, no quiere decir que el dolo no puede ser usado para graduar la sanción pero se utiliza a ambas por separado pero cuando se utiliza para graduar la sanción entonces se estaría hablando de responsabilidad objetiva.

Con el contenido planteado en este apartado se concluye que el principio de culpabilidad es una garantía inherente de la persona que ha sido reconocido a nivel constitucional en nuestro país y que se ha ido sustentando con los diversos tratados e instrumentos que han sido ratificados por El Salvador, a fin de garantizar el debido proceso no solo en el área administrativa sino cualquiera que tenga la necesidad de valorar la culpabilidad de una persona.

Al mismo tiempo creemos necesaria y de obligatorio cumplimiento la Ley de Procedimientos Administrativos, ya que hasta poco antes de su entrada en vigencia, la dispersión de normas en los procesos administrativos daban pauta a que se irrespetaran plazos, vulneraran derechos y garantías del administrado.

## **CAPITULO IV**

### **REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL DERECHO EXTRANJERO**

En este apartado se pretende analizar la normativa interna de los países Costa Rica y México, relativa al principio de culpabilidad y su aplicación en el Derecho Administrativo. Abordando la legislación disciplinaria que rige en las universidades Autónomas de los países objeto de nuestro análisis, con la finalidad de determinar si estas, a la hora de emitir resoluciones que imponen sanciones administrativas, respetan el principio de culpabilidad que rige a la potestad sancionadora de la Administración Pública.

#### **4.1. Costa Rica**

La responsabilidad administrativa o disciplinaria costarricense nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado y se hace efectiva cuando el sujeto comete una falta que va en contra de las reglas de la función pública. La transgresión de los deberes administrativos tiene su sanción característica en la responsabilidad administrativa del funcionario y se hace efectiva siguiendo el procedimiento respectivo e imponiendo la sanción administrativa correspondiente.<sup>116</sup>

##### **a) Constitución Política de Costa Rica**

El sistema Costarricense prevé la garantía del debido proceso y el principio de culpabilidad en el artículo 39 de la Constitución Política de 1949 el cual

---

<sup>116</sup> Sentencia de Revisión, Referencia: 2005-02437 (Costa Rica, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, 2005).

indica:

*"A nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejecutar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad..."*

El artículo citado busca proteger los derechos fundamentales que rigen el debido proceso ya que regula principios y garantías inherentes a toda persona, además tutela el desarrollo de todo proceso, para que este pueda culminar con la imposición de una pena, sanción o absolución que se considere legítima.<sup>117</sup>

#### b) Ley General de la Administración Pública

Regula la organización, actividad del Estado y de los entes públicos. En cuanto al Principio de Culpabilidad, esta Ley lo contempla en su Art.199 inciso primero

*"Será responsable personalmente ante terceros, el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque solo haya utilizados los medios u oportunidades que le ofrece el cargo".<sup>118</sup>*

El citado Artículo hace referencia al supuesto en que uno de los integrantes de la Administración cometa dolosa o culposamente una infracción, prohibiendo basarse en parámetros de responsabilidad objetiva al momento

---

<sup>117</sup> Francisco J. Obando León. *El Derecho Administrativo Sancionador y su proyección en el Ordenamiento Jurídico Costarricense* (Costa Rica: Blog virtual, 2019) <http://www.colegiode-derechodisciplinario.com/fol.html>.

<sup>118</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Introducción a Ley General de la Administración Pública* (Costa Rica: ACNUR, 2019) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/5959.pdf>.

de imponer la sanción correspondiente.<sup>119</sup>

c) Universidad de Costa Rica (UCR)

Cuenta con un cuerpo normativo denominado “Estatuto Orgánico”, creado en el año de 1974 y determina las reglas generales de funcionamiento de la Institución, recoge los parámetros a seguir por los reglamentos aplicables a empleados, funcionarios, estudiantes, comportamiento de los mismos, organización administrativa, materia electoral, etc. Con ello se manifiesta la autonomía Universitaria que se estipula en la Constitución y que desarrollamos previamente. Las actuaciones de esta Universidad no deben ir en contra de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales, entre otros cuerpos normativos.

Para entender la aplicación del estatuto de la UCR, en su artículo 8 expone como está constituida dicha universidad y las funciones específicas que posee.<sup>120</sup>

Desglosando los reglamentos específicos para cada sector que conforma la UCR, encontramos que existe:

Área Docente: en la cual existen dos normativas relevantes las cuales son: El Reglamento de régimen académico y servicio docente<sup>121</sup>, y el Reglamento de Régimen disciplinario del Personal Académico. El segundo establece las actuaciones sujetas a sanciones disciplinarias, Por lo que se analizará si el reglamento antes mencionado contempla el principio de culpabilidad, y así determinar si este se aplica en las resoluciones emitidas por la

---

<sup>119</sup> Ley General de la Administración Pública (Costa Rica, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1978).

<sup>120</sup> David Monge Loaiza, “El Régimen Disciplinario Estudiantil de la Universidad de Costa Rica” (Tesis de grado, Universidad de Costa Rica, 2009), 46-58.

<sup>121</sup> Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente (Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1985).

administración universitaria.

En su Capítulo II denominado “De las faltas disciplinarias”, el art. 4 brinda la clasificación de ellas en leves, graves y muy graves, cuyas respectivas sanciones se encuentran determinadas en el Artículo 12, tales como amonestación verbal frente a testigo, amonestación escrita, suspensión sin goce de salario hasta por ocho días hábiles y despido sin responsabilidad patronal; las que se imponen según la gradualidad de la falta cometida y respetando el principio de proporcionalidad.

Área Estudiantil: En esta área encontramos el Reglamento de Orden y Disciplina de los Estudiantes de la Universidad de Costa Rica<sup>122</sup> que en su Capítulo II denominado “De las Faltas” el art. 3 las clasifica en Muy Graves, Graves y Leves; posteriormente, el art. 9 brinda los tipos de sanciones que se imponen según la magnitud del hecho cometido; Terminando dicho Reglamento con su Capítulo IV en el que se establecen los órganos competentes para sancionar y el procedimiento a seguir según la falta cometida.

Área Administrativa: En el caso del personal administrativo, no disponen de un reglamento como en las áreas desarrolladas anteriormente, sino que se rigen bajo lo que estipula el Reglamento Interno de Trabajo<sup>123</sup>; el cual en su Capítulo IV denominado “De los deberes y prohibiciones”, en sus artículos 23 y 24 establece todas las acciones que tienen prohibidas los administrativos y posteriormente su Capítulo V denominado “De las correcciones disciplinarias”, en sus artículos 26 al 44, regula la forma de proceder en caso de que un administrativo cometa alguna de las referidas

---

<sup>122</sup> Reglamento de Orden y Disciplina de los Estudiantes de la Universidad de Costa Rica (Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1996).

<sup>123</sup> Reglamento Interno de Trabajo de la Universidad de Costa Rica (Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1969).

acciones.

Los reglamentos analizados nada dicen respecto al principio de culpabilidad, tampoco diferencian entre conductas dolosas o culposas, por lo que las sanciones que se aplican a los sujetos responsables se imponen sin tomar en cuenta parámetros de dolo o culpa.

d) Caso Práctico: Resolución de un Procedimiento Administrativo suscitado en la Universidad de Costa Rica

Dictamen CAJ-DIC-10-8: Apertura de Expediente disciplinario a los Estudiantes Alejandra Meneces Fonseca y Alejandro Vargas Carranza de la Escuela de Filología, Lingüística y Literatura.

Artículo que motiva la apertura del procedimiento: Artículo 5, Inc. F del Reglamento de Orden y Disciplina de los Estudiantes de la Universidad de Costa Rica, el cual dice:

*“Lesionar la integridad moral de una persona, mediante injurias, calumnias, difamación o agresión verbal, durante el desarrollo de actividades académicas institucionales, o con ocasión de ellas, dentro y fuera de las instalaciones de la Universidad y sus dependencias. Para que esta falta se configure debe existir una denuncia oral o escrita por parte del afectado.”*

Antecedentes: Los estudiantes en mención, presentaron un escrito en donde solicitaban la remoción de la profesora que impartía el curso Latín Básico II; expresando una serie de inconformidades de dicha docente, a lo cual luego de notificarle del escrito, la docente respondió que se sentía sumamente ofendida por las calumnias hechas a su persona y que ella solicitaba que

fuera removida del curso; por lo que en primera instancia se resolvió fuera removida a otro curso. Posteriormente los mismos estudiantes reincidieron, haciendo alusión a sus compañeros de curso que gracias a ellos se logró la destitución de dicha docente, sin investigar previamente que fue la docente quien pidió su destitución de forma voluntaria, motivo por el cual se les abrió expediente disciplinario a los estudiantes con base al art. 5 Inc. F del RODUCR, clasificada como una falta grave.

Al conocer la Comisión Instructora del Proceso Administrativo, citó a audiencia a las partes en compañía de su abogado, informando que si se configuraba la falta establecida en el RODUCR, la sanción correspondiente a una falta grave es la suspensión de quince días a seis meses calendario.

Después de verter los medios probatorios se les impuso la sanción de 3 meses de suspensión para los estudiantes, quienes solicitaron ante el Consejo Universitario que se revisara el procedimiento ya que a su criterio existieron vicios de fondo y forma, como la transcripción incompleta de una de las actas de audiencia, incomparecencia de la docente en una de las audiencias, alegando además, que el proceso tardó más de un año, vulnerando plazos y que la sanción establecida no fue proporcional, vulnerando sus derechos estudiantiles y los principios administrativos que rigen el debido proceso.

Después de conocer esto el Consejo Universitario por medio de la Comisión instructora del Procedimiento estudiantil resolvió:

*“Que se cometió la falta estipulada por los estudiantes, sin embargo considerando los vicios de forma y fondo y la afectación de sus derechos, se deja sin efecto la resolución en donde se estipuló la suspensión de 3 meses a los estudiantes y se solicita a la dirección académica que*

*restituya todos sus derechos realizándoles los exámenes, trabajos de investigación y otras actividades académicas perdidas en su suspensión”.*<sup>124</sup>

Reflexión de la Resolución: Se determinó que la autoridad administrativa fundamentó la culpabilidad de los estudiantes, quienes actuaron dolosamente en contra de la docente, identificando durante el desarrollo del proceso los 4 sub-principios que conforman el principio de culpabilidad; puesto que se sancionó a las personas responsables del hecho (Personalidad de las sanciones), se cumple la exigencia del dolo, comprobado en el actuar que fue totalmente intencional de los estudiantes al realizar afirmaciones sin su previa comprobación, se les determinó la responsabilidad de sus acciones con actos que son verificables y comprobables; por ultimo en cuanto a la imputabilidad se resolvió que los sujetos infractores tenían pleno conocimiento de la infracción que cometieron, sabían que está regulada en un cuerpo normativo y que su comisión genera una sanción, motivo por el cual dicha resolución está acorde en cuanto a la aplicación del principio de culpabilidad.

#### **4.2. México**

Es importante destacar que la doctrina mexicana, respecto al derecho administrativo sancionador, es escasa. En ese sentido, se puede determinar que las características propias del derecho administrativo sancionador, han sido tomadas de los criterios jurisprudenciales emitidos por el Órgano Judicial de ese país. Tan es así, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expuesto en reiteradas ocasiones que:

---

<sup>124</sup> Universidad de Costa Rica. *Acta de la Sesión N°5444, celebrada el jueves 13 de mayo de 2010* (Costa Rica: Consejo de la UCR, 2010) [http://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx\\_ucruniversitycouncildatabases/minute/2010/5444.pdf?fbclid=IwAR1JjOz3KBHhtic5bCcd3s76BlqgmzqDbXD8bXGrttlSxjc WWY\\_faczIBw#.page=33](http://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx_ucruniversitycouncildatabases/minute/2010/5444.pdf?fbclid=IwAR1JjOz3KBHhtic5bCcd3s76BlqgmzqDbXD8bXGrttlSxjc WWY_faczIBw#.page=33).

*“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente...”<sup>125</sup>.*

Es de apreciar que México es uno de los países que poco ha avanzado en materia de sanciones administrativas, sin embargo, el Poder Judicial Federal ha reconocido que para la construcción constitucional del derecho administrativo sancionador era oportuno tomar las técnicas garantistas del derecho penal. Por ejemplo, reconoció que los principios de legalidad penal, irretroactividad, presunción de inocencia, non reformatio in peius, non bis in ídem, in dubio pro reo, culpabilidad y proporcionalidad que rigen la materia penal son aplicables a la rama del derecho administrativo sancionador; en tanto que, ambas son inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.<sup>126</sup>

#### **4.2.1. Inclusión del Principio de Culpabilidad en la Legislación mexicana**

La inclusión del principio de culpabilidad comenzó a palpase con las reformas introducidas al Código Penal de 1983, y que entraron a regir el 12 de abril de 1984. En ese momento se incorporó al Código una fórmula legal de la inimputabilidad, se ofrecieron definiciones claras del dolo y la culpa. La última reforma relativa la culpabilidad se da a comienzos de 1994. En virtud

---

<sup>125</sup> Sentencia Resolutiva, Referencia: P. XCII/97 (México, Suprema Corte de Justicia Nacional, 1997).

<sup>126</sup> Francisco Navarro Hernández. *Derecho administrativo sancionador en México: la distinción del estado regulador vs. Policía* (México: Repositorio Institucional, 2018) <https://rei.iteso.mx/handle/11117/5197>.

de dicha reforma, hacen su aparición, en numerosos pasajes del libro I, los términos "culpabilidad" y "culpable", en sentido moderno. Se les emplea a propósito de la participación, sobre todo en materia penal, donde se ordena tener en cuenta el "grado de culpabilidad del agente" junto a la "gravedad del ilícito", para fijar la penalidad que se estime justa y procedente dentro de los límites fijados por la ley.<sup>127</sup>

En otro orden de ideas, es importante traer a colación, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como infracción administrativa, siendo su concepción la siguiente:

*“Infracción Administrativa es todo comportamiento que contraviene lo dispuesto en una norma jurídica, por la que se aplica una sanción que puede ser con la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado por el ordenamiento jurídico como delito.”<sup>128</sup>*

Sin embargo, es de considerar, que aun cuando se ha otorgado al Estado un poder para sancionar a través de la administración, ello no implica que ese poder no tenga límites, debido a que este se ejerce a través del control de legalidad, y no deriva de una potestad discrecional del Estado, pues dicha actividad responde a criterios que deben tenerse en cuenta para justificar su legalidad, a saber; los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad, los cuales guardan semejanzas con el derecho penal.

En ese sentido, el principio de culpabilidad envuelve tres limitantes a la imputación, siendo la primera de ellas: No hay pena si el hecho no se ha

---

<sup>127</sup> Álvaro Bunster, “Boletín mexicano de Derecho Comparado: Culpabilidad en el Código Penal” (México, UNAM, 2019) 10 y ss.

<sup>128</sup> Amparo Directo en Revisión, Referencia: 4679/2015 (México, Suprema Corte de Justicia Nacional 2016).

cometido a lo menos con culpa en sentido estricto; la segunda, a que no hay pena sin culpabilidad, propiamente hablando, lo que envuelve algo más que la proscripción de la responsabilidad sin dolo y sin culpa; y la tercera, que la medida de la pena no debe exceder la medida de la culpabilidad.<sup>129</sup>

#### **4.2.2. Constitución Mexicana y Principio de Culpabilidad**

El principio de culpabilidad no se encuentra expresamente establecido en la Constitución Mexicana, pero se considera que emerge de los principios de legalidad e inocencia previstos en los Arts.14, 16 y 18 de ese cuerpo normativo y del principio general de dignidad humana ya que este exige y ofrece al individuo la posibilidad de evitar la pena comportándose conforme al Derecho, lo cual guarda estrecha relación con la seguridad jurídica porque el ciudadano debe confiar en que dirigiendo su actuación según lo que dictan las normas jurídicas no va a ser castigado, este principio se explica de la siguiente manera:

*La culpabilidad es la responsabilidad personal del sujeto infractor, elemento que es condicionante para la aplicación de la sanción, cuyo principio es la existencia del dolo o la culpa.*<sup>130</sup>

#### **4.2.3. Principio de Culpabilidad en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo**

Del mismo modo que el Principio de Culpabilidad no aparece expresamente en la Constitución de México, tampoco lo hace en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, sin embargo, de la lectura del Art.73 No. 2, se

---

<sup>129</sup> Bunster, “Boletín mexicano de Derecho Comparado: Culpabilidad en el Código Penal” (México, UNAM, 2019) 10 y ss.

<sup>130</sup> Sentencia Administrativa, Referencia: 99/2006 (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018).

puede determinar que las autoridades administrativas deben emitir las resoluciones que impongan sanciones, de manera motivada y fundamentada, considerando “el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción”.

El citado artículo, al hacer referencia al carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, está regulando tácitamente un elemento del principio de culpabilidad que es el actuar con dolo o culpa, por lo que es en dicha disposición legal, donde encontramos la base para aplicar el Principio de Culpabilidad en las resoluciones administrativas.<sup>131</sup>

#### **4.2.4. Principio de Culpabilidad en la legislación de la Universidad Autónoma de México**

##### **4.2.4.1. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México**

Esta normativa regula en su título sexto, denominado “De las Responsabilidades y Sanciones”, una serie de causas de responsabilidad imputables a los miembros de la Universidad, siendo competente para conocer de las mismas, el Tribunal Universitario, tal como lo establece el Art.4 Del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.

En concordancia con lo anterior, el Art.95 de su Estatuto General, establece las causas graves de responsabilidad que son aplicables a todos los miembros de la Universidad. Habiendo llegado a este punto, corresponde analizar las posibles sanciones que se pueden imponer como resultado del cometimiento de las infracciones administrativas, en ese sentido el Art.98

---

<sup>131</sup> Bunster, “Boletín mexicano de Derecho Comparado: Culpabilidad en el Código Penal” (México, UNAM, 2019) 10 y ss.

ofrece una gama de sanciones que se pueden imponer en los casos que no tengan expresamente señalada una pena, siendo estas, las siguientes:

*I. A los miembros del personal académico: Extrañamiento escrito, suspensión y destitución.*

*II. A los alumnos: Amonestaciones, negación de créditos o cancelación de los concedidos respecto al pago de cuotas, suspensión y expulsión definitiva de la institución.*

Aunado a lo anterior, el Art.97 nos establece otras responsabilidades que los alumnos deben cumplir para no ir en contra de la disciplina y el orden universitario.

De igual forma, las actuaciones de los funcionarios y empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México se encuentran sometidas a lo que dispone el Reglamento de Responsabilidades Administrativas de los Funcionarios y Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se estipula en su Artículo 1:

*“...establecer el marco normativo en materia de responsabilidades administrativas de las y los funcionarios y empleados que se encuentren en el supuesto antes descrito, conforme a los principios y bases de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Estatuto y demás disposiciones legales aplicables.”*

En ese sentido, es importante destacar que el Reglamento no regula conductas típicas, más bien, se ocupa de establecer un listado de obligaciones cuyo incumplimiento acarrea sanciones, nos establece el Art.8

*“Son obligaciones cuyo incumplimiento se considerará grave con los efectos sancionatorios correspondientes: Utilizar los recursos universitarios a su cargo exclusivamente para los fines autorizados; formular y ejecutar los planes y programas y ejercer los presupuestos en el ámbito de su competencia con apego a la legalidad...”*

La normativa analizada nada dice respecto al principio de culpabilidad, tampoco diferencia entre conductas dolosas o culposas, por lo que las sanciones que se aplican a los sujetos responsables se imponen sin tomar en cuenta parámetros de dolo o culpa.

#### **4.2.5. Análisis de resolución administrativa. Expediente: R-116/18**

Procedimiento disciplinario promovido por el Director del Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Vallejo, en contra de un alumno de la UNAM por conductas contrarias a la legislación universitaria consistente en encontrarse en el interior del plantel, en posesión de estupefacientes, conducta tipificada en la fracción IV del Art.95 del Estatuto General de la Universidad.

Seguidamente se citó al presunto infractor a audiencia previa, en la que ninguna de las partes acudió. Asimismo, se ordenó agregar las pruebas presentadas por la parte acusadora.

Analizadas las pruebas, el Tribunal tuvo por acreditada la responsabilidad en que incurrió el acusado, argumentando que el silencio que este guardó durante el procedimiento instruido en su contra, constituye un indicio de que su voluntad fue no controvertir los hechos y responsabilidad que la remisión le atribuye, es decir, reconocer o admitir de forma tácita la comisión de las conductas y la responsabilidad que de ellas se desprende.

Asimismo, el Tribunal sostuvo que si bien es cierto se aportaron elementos

probatorios para atribuir el cometimiento de la infracción al sujeto acusado, la mayoría de estas carecen de relación con las conductas que se atribuyen al sujeto pasivo. Sin embargo entró a conocer a cerca de la prueba consistente en declaración del jefe de vigilancia del plantel quien en resumen manifestó haber descubierto que el imputado tenía entre sus pertenencias, residuos de marihuana.

La anterior declaración, a criterio del tribunal, se vio robustecida con las fotografías exhibidas respecto del material que tenía en su posesión el individuo, aunado a que el alumno guardó silencio respecto de la acusación que se instruye en su contra, por lo que se consideró que dichos elementos resultan suficientes para acreditar que el acusado cometió la conducta atribuida en su contra. Finalmente, el Tribunal resolvió Suspender de sus derechos escolares por el lapso de seis meses al acusado.

#### **4.2.6. Análisis del caso**

Como se puede apreciar, en el caso de mérito se ha comprobado que existió el cometimiento de una infracción administrativa y ante este hecho (doloso o no), corresponde su respectiva sanción. En ese sentido, como se ha establecido en diferentes apartados del presente trabajo de investigación, el Principio de Culpabilidad supone el acaecimiento del elemento subjetivo, por lo que para la configuración de la conducta sancionable, debe existir un nexo de culpabilidad. Luego de dar lectura a la resolución que nos ocupa, es posible determinar que la administración no ha realizado un análisis de los elementos subjetivos del sujeto acusado, a la hora de cometer la conducta atribuida y que constituyen una condición para imponer la sanción respectiva, siendo una impuesta bajo los parámetros de imputación objetiva.

Luego de estudiar el principio de culpabilidad en el Derecho extranjero

podemos concluir que en las Universidades autónomas analizadas dentro de su legislación se encuentran reguladas infracciones y sanciones, pero nada dicen respecto al principio de culpabilidad, tampoco diferencian entre conductas dolosas o culposas, por lo que las sanciones que se aplican a los sujetos responsables se imponen sin tomar en cuenta parámetros de dolo o culpa, en el caso de la Universidad de El Salvador tampoco existe en su Reglamento Disciplinario la regulación del principio de culpabilidad, así como una diferencia entre conductas que sean dolosas o culposas.

## **CAPITULO V**

### **ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SURGEN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Luego de analizar el principio de culpabilidad, su concepto, los sub principios que lo conforman y su regulación tanto a nivel nacional como en el Derecho extranjero, este capítulo pretende determinar su aplicación dentro de la Universidad de El Salvador, específicamente en las resoluciones emitidas por diferentes facultades al finalizar los procedimientos administrativos disciplinarios, en aras de determinar si su contenido cumple con los requisitos que establece el principio de culpabilidad, sus limitantes y resultados, con lo cual podremos concluir concretamente nuestro problema de investigación.

#### **5.1. Resoluciones administrativas emitidas por la Universidad de El Salvador**

Tomando en consideración lo que la Ley de Procedimientos administrativos dice, en cuanto a la forma de terminar el procedimiento administrativo, el cual establece que “La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.”<sup>132</sup>

En las resoluciones emitidas por la administración de la Universidad de El Salvador se debe realizar un análisis del elemento subjetivo y de esta

---

<sup>132</sup> Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018). Artículo 89 inc. 1.

manera respetar el principio de culpabilidad, puesto que como hemos analizado previamente en los capítulos anteriores según el Principio de culpabilidad, para que una actuación sea sancionable, ésta debe realizarse con dolo o culpa, y además debe existir un nexo de culpabilidad que implique un grado de responsabilidad del hecho que se imputa, es decir un ligamen entre el autor y el hecho.<sup>133</sup>

Es así que se procederá a ejemplificar por medio de algunos casos suscitados en la Universidad de El Salvador y que gracias a la Oficina Auxiliar de Acceso a la Información Pública de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, se nos facilitó su conocimiento.

## **5.2. El Principio de Culpabilidad en las resoluciones administrativas de la Universidad de El Salvador**

### Caso 1

Ref. 022 (F.JJ.CC.SS)-05: Infracción Grave cometida por una docente de la carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales.

Artículo que motiva la apertura del Procedimiento: Art. 11 literal “r” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador (RDUES); el cual expresa

*“Inasistencia a la jornada laboral sin permiso o causa justificada durante tres o más días completos, en un mismo mes calendario.”*

Relato de los Hechos: El proceso inició mediante aviso dado por estudiantes de los grupos atendidos por la docente, quienes expresaban su preocupación por su inasistencia ya que eso les atrasaba en el desarrollo de

---

<sup>133</sup> Sentencia de Amparo, Referencia: 11-2010 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2014).

los contenidos del curso, por lo que solicitaban se les asignara un nuevo docente que impartiera la cátedra de la denunciada. En su defensa la docente manifestó que padece de una enfermedad grave que puede comprobar con documentos médicos.

La Junta directiva de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales que atiende administrativamente a la escuela de relaciones internacionales, decidió dar inicio al procedimiento administrativo respectivo, conociendo del caso posteriormente el Fiscal General de la Universidad de El Salvador, a fin de que dentro del plazo de treinta días instruyera el informativo correspondiente según el artículo 27 RDUES.

En virtud de ello y luego de realizar las respectivas diligencias de investigación tales como revisión de marcajes de la docente, análisis de prueba documental y testimonial; la Fiscalía Universitaria Resolvió: Que existen elementos de juicio e indicios suficientes para determinar que la denunciada ha cometido la infracción que se le atribuye, pues si bien es cierto padece de una enfermedad, gracias a los marcajes se puede establecer que faltó en varias ocasiones sin ninguna justificación y sin que coincidieran esos días con los días que solicitó permiso por su enfermedad.

Por lo que la Junta Directiva, podrá tener por cometida la infracción grave contenida en el Artículo 11 literal “r” RDUES que comprueban la existencia del hecho atribuido.

Acto seguido, se celebró audiencia única, a fin de resolver el Informativo Administrativo Disciplinario, en la cual el abogado defensor expuso: *“Que las faltas a las labores de su representada, son a consecuencia de la enfermedad que padece, tal como se ha demostrado con las pruebas aportadas en la Fiscalía Universitaria”*. Por lo anterior, solicitó a Junta

Directiva, que por humanidad, no se sancione a su defendida.

Por su parte la denunciada, expresó que padece de una enfermedad que le provoca fuertes dolores de cabeza y cuerpo, lo que le impide asistir a su jornada laboral, o retirarse antes de finalizar la hora de la clase, por lo que solicitó a Junta Directiva, absolverla de los hechos que se le atribuyen.

Considerandos de la Junta Directiva: Manifestó que la institución, respetando los derechos de la denunciada, nunca le ha negado permiso para que se ausente de sus labores, debido a las incapacidades que le ha otorgado el ISSS; y que el hecho por el cual se le instruye informativo, es la inasistencia de manera casi reiterada a sus labores sin causa justificada, por lo que no se consideró pertinente la prueba de descargo, ya que no justifica las ausencias por las que se le instruye informativo y que con la prueba testimonial y documental agregada al expediente, se ha acreditado y se tiene por cometida la infracción atribuida a la denunciada.

Resolución: Luego de haber establecido los enunciados y de acuerdo a la valoración de la prueba como lo estipula el debido proceso se decide Sancionar administrativamente a la denunciada, suspendiéndola temporalmente por un plazo de seis meses, sin goce de sueldo, según Artículo 15 literal “b” RDUES.<sup>134</sup>

Análisis del Caso 1: como se ha venido señalando en varios apartados de nuestra investigación, para que se configure el principio de culpabilidad es necesaria la existencia de un nexo de culpabilidad pues constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable, por lo que a partir del análisis del caso relacionado, se analizará cada uno de los

---

<sup>134</sup> Acuerdo, Referencia: Acta número dieciséis/2005 (El Salvador, Junta Directiva de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales Universidad de El Salvador, 2005).

sub principios del principio de culpabilidad:

Personalidad de las sanciones: Según el caso presentado, se cumple con este sub principio ya que se está sancionando a la docente por actos que fueron cometidos por su persona; es decir existe la relación de correspondencia entre la infracción y su autor.

Responsabilidad por el hecho: Este sub principio manifiesta que se debe responsabilizar por hechos o conductas plenamente verificables y si bien es cierto se solicitó marcajes, reflejando inasistencia, se dejó constancia en acta que no se recolectó prueba testimonial que corroborara la comisión de la infracción de la inculpada. Agregando que ella manifiesta que solicitó permisos personales a su jefa inmediata pero que le fueron negados por no ser ordenados por el seguro social, sancionando entonces sin profundizar más en cuanto a estos motivos.

Exigencia de Dolo o Culpa: No se encuentra plenamente desarrollado, pues al no indagar a profundidad sobre la responsabilidad de la docente con más elementos probatorios es difícil determinar si la conducta desarrollada por ella fue de carácter doloso o gradualizar la intención al momento de cometer la infracción.

Imputabilidad: De acuerdo a los motivos expresados anteriormente la infracción atribuida y su correspondiente sanción han sido impuestas por la simple transgresión del artículo 11 literal "r" del RDUES, sin que se indague o exponga en la resolución final, el comportamiento subjetivo relativo a la intención del sujeto sancionado, por lo cual no se puede determinar si actuó con dolo o culpa, produciéndose en este caso una resolución que impone una sanción basándose en criterios de imputación objetiva.

## Caso 2

Acuerdo N° 280 (X-1): Infracción Grave cometida por una docente de la carrera Licenciatura en Ciencias Jurídicas.

Artículo que motiva la apertura del Procedimiento: Art. 11 literal “r” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador (RDUES); el cual expresa:

*“Inasistencia a la jornada laboral sin permiso o causa justificada durante tres o más días completos, en un mismo mes calendario.”*

Antecedentes: El proceso inició por aviso que dieron estudiantes de uno de los grupos atendidos por la docente, quienes solicitaban se les asignara un nuevo docente que impartiera la cátedra de la denunciada para no atrasarles más su proceso de enseñanza. Se realizó notificación respectiva de la apertura del procedimiento disciplinario a la docente inculpada.

Posteriormente, el caso se hizo del conocimiento del señor Fiscal General de la Universidad de El Salvador, a fin de que dentro del plazo de treinta días instruyera el informativo correspondiente según el Artículo 27 RDUES.

Se solicitaron los marcajes biométricos al administrador financiero de la facultad, logrando constatar la inasistencia de la docente varios días sin justificación, pues manifiesta su jefe inmediato que desde que dieron inicio las clases no ha tenido comunicación directa con la denunciada, motivo por el cual no puede determinar su asistencia a la jornada laboral asignada en carga académica. Fiscalía recomendó en su informativo, luego de valorar estas pruebas, que se sancionara a la docente por la falta grave tipificada en el artículo 11 literal r del RDUES.

La Junta Directiva de la facultad, analizó las pruebas presentadas por los denunciados, consistentes en: Listados de alumnos, a los cuales no se les concedió valor probatorio, debido a que no fueron corroboradas para establecer que efectivamente los nombres que contienen, pertenecen a los grupos de clase impartidos por la denunciada y el informativo emitido por la Fiscalía Universitaria.

Resolución: Pese a la recomendación emitida por Fiscalía Universitaria, la Junta Directiva decide Absolver de responsabilidad a la docente denunciada, esto porque si bien es cierto existen pruebas de la falta cometida, al mismo tiempo existen irregularidades en el proceso ya que los medios de prueba no están bien esclarecidos en el expediente disciplinario seguido en su contra, considerando que se le vulneraron sus derechos en el referido proceso.<sup>135</sup>

Análisis del caso 2: La Junta Directiva resolvió que los mecanismos de prueba no lograban esclarecer con exactitud la culpabilidad de la docente denunciada. Remitiéndonos brevemente a los sub principios de la culpabilidad podemos decir que:

Personalidad de la sanción: Cumple con dicho sub principio, ya que se está sancionando a la docente por actos cometidos por su persona; es decir existe la relación de correspondencia entre la infracción y su autor.

La Responsabilidad por el hecho: como se manifestó en el voto razonado de uno de los miembros de Junta Directiva, los medios de prueba que inculpaban a la docente no fueron plenamente desarrollados, al mismo tiempo que existían irregularidades, por lo cual para nosotros se resolvió respetando este principio; pero al mismo tiempo consideramos se

---

<sup>135</sup> Acuerdo, Referencia: Acta número diez/2016 (El Salvador, Junta Directiva de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales Universidad de El Salvador, 2016). Voto razonado de uno de los miembros de Junta Directiva de dicha facultad.

podiesen haber realizado investigaciones más profundas a fin de esclarecer el procedimiento administrativo antes de absolver a la inculpada.

Exigencia de Dolo o Culpa: No se determinó si la conducta desarrollada por ella fue de carácter doloso o culposo, pues no se profundizó en las investigaciones de los medios de prueba. Lo cual afecta su imputabilidad ya que al absolver por motivos externos a los expuestos en el proceso, no se puede determinar si hubiere podido actuar de manera distinta, configurando plenamente su culpabilidad y sancionando o absolviendo más razonadamente.

### Caso 3

Ref. 056-(F.MED)-07: Infracción Grave cometida por un docente de la Facultad de Medicina.

Artículo que motiva la apertura del procedimiento: Art. 11 letra “p” del RDUES, el cual literalmente dice:

*“El acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria consistente en conductas inequívocas tendientes a obtener una relación sexual, manifestada en acechos o tocamientos rechazados por la otra persona, o promesas de promoción de una asignatura, o la obtención de un beneficio académico o administrativo a cambio de la concesión de un favor sexual. También constituye acoso sexual la punición o castigo de cualquier naturaleza que se manifieste como consecuencia directa de que la persona acechada ha rechazado las propuestas o insinuaciones sexuales recibidas...”*

Antecedentes: El procedimiento dio inicio por la denuncia interpuesta por

una bachiller quien afirma que se han violado sus derechos al honor y la dignidad como mujer y estudiante, por parte de un docente que le imparte clases quien realizó conductas inadecuadas en una actividad de campo que llevó a cabo junto con otros compañeros de clase, sostuvo que los actos consistieron en el roce de los genitales de dicho docente a la bachiller, quien al ver este comportamiento se alejó del docente y se fue con sus compañeros, no obstante, el docente se volvió a acercarse tomándole de una pierna y haciendo la simulación de una relación sexual, ella gritó que la soltara, posterior a ese día el docente le pegó en uno de sus glúteos y fue cuando la bachiller decidió denunciar las conductas reiteradas de acoso sexual del docente.

En respuesta a la acusación realizada, el docente manifestó que no cometió dichos actos más allá de leves roces físicos involuntarios con la bachiller y que en cada uno de ellos le había pedido disculpas; añadiendo que el curso que él imparte es de pocos estudiantes y para hacer familiar la clase solía abrazar a algunos estudiantes, surgiendo una mala interpretación de sus actos.

Se inició el proceso respectivo en la facultad de medicina remitiéndose el expediente a la Fiscalía General Universitaria, quien procedió a analizar las pruebas y posteriormente emitió el informativo correspondiente.

Resolución: La Junta Directiva luego de analizar las pruebas, así como el informativo emitido por fiscalía, acuerda Sancionar con Suspensión temporal del cargo de profesor Universitario III, durante 9 meses sin goce de sueldo; al notificarle al docente decide interponer un recurso ante el Consejo Superior Universitario para revocar dicha sanción, sin embargo la Comisión disciplinaria y de conflictos ratifica la sanción establecida por la Junta

Directiva ya que existe un nexo causal que permite concluir que las acciones realizadas por el docente se consideran acoso sexual por existir acecho, tocamiento y persecución, lo cual no se puede permitir en el recinto universitario menos viniendo de un docente.<sup>136</sup>

Análisis del Caso 3: Dentro de la presente resolución, analizando si se tomaron en cuenta los sub principios de la culpabilidad podemos manifestar que:

Personalidad de las sanciones: Se ha tomado en cuenta, puesto que al docente se le imputan hechos y acciones que han sido cometidos por su persona.

Responsabilidad por el hecho cometido: A diferencia de las anteriores resoluciones planteadas, se tomaron en cuenta los medios probatorios vertidos para fundamentar la acusación del docente, resolviendo al final que era culpable de los hechos atribuidos por la bachiller denunciante.

Exigencia de Dolo o Culpa: En la presente resolución no es posible identificar si las acciones que cometió el docente fueron realizadas a título de dolo o culpa, por lo que se sancionó mediando criterios de imputación objetiva.

Imputabilidad reprochable al infractor: Podemos determinar que tenía pleno conocimiento de que con sus acciones no solo estaba infringiendo el reglamento disciplinario de la Universidad, sino también cometiendo un delito tipificado en el código penal y leyes secundarias; por lo cual su actuar pudo ser distinto al realizado.

---

<sup>136</sup> Acuerdo, Referencia: Sesión Ordinaria N° 64 (El Salvador, Junta Directiva de la Facultad de Medicina Universidad de El Salvador, 2007).

#### Caso 4

Acuerdo N° 076-2007-2011 (VII-1.1): Infracción grave cometida por un docente de la Facultad de Medicina.

Artículo que motiva la apertura del procedimiento: El procedimiento inició por una denuncia interpuesta por estudiantes que manifiestan que el docente realizó una prueba extemporánea de examen en la cual cometió supuestamente fraude a la hora de calificar las respuestas, pues supuestamente los estudiantes que realizaron la prueba le habían ofrecido dinero para que pasaran dicho examen, posterior a su realización todos los estudiantes que se sometieron a dicha prueba fueron Aprobados.

Al analizar los exámenes en cuestión, se detectó que contenían ciertas anomalías como las siguientes: algunas respuestas estaban con tinta negra y otras con tinta azul, algunas respuestas estaban con un tipo de letra distinto a la que se había escrito el nombre del estudiante, hay respuestas con la misma letra en varios exámenes, sin haber sido un examen de carácter grupal, hay respuestas a lápiz y a la par a bolígrafo una respuesta diferente a las marcadas como buenas, es decir existen respuestas dobles. Manifestando el docente que él siempre reconsidera los puntos buenos de cada respuesta y que no es minucioso en constatar los tipos de letra; de igual forma que no se prestaría a recibir dinero por calificar como bueno un examen.

Resolución: Junta Directiva remitió el proceso a la Fiscalía Universitaria quien recomendó sancionar al docente, determinando como resolución final del procedimiento la Destitución del Cargo de Profesor Universitario III, por la comprobación de fraude que se le realizó a su persona. Dicha resolución fue

ratificada por la Comisión Disciplinaria y de Conflictos de la UES.<sup>137</sup>

Análisis del Caso 4: Desarrollando los sub principios de la culpabilidad en esta resolución podemos determinar que, en cuanto a la personalidad de las sanciones se le acusa al docente por acciones que fueron cometidas únicamente por él, comprobando el nexo de culpabilidad con las pruebas analizadas en el proceso, en cuanto a la responsabilidad por el hecho cometido pese a las explicaciones que dio el docente del porque existían esas anomalías en las pruebas calificadas, en las pruebas documentales y verbales por medio de testigos se pudo constatar su culpabilidad.

Por último no se puede concluir si el docente actuó con dolo o culpa al momento de calificar fraudulentamente los exámenes, independientemente si se le había ofrecido o no dinero por aprobar a los estudiantes que se sometieron a la prueba, pues en la resolución nada se dice al respecto del elemento subjetivo, imponiendo la sanción bajo criterios de imputación objetiva.

#### Caso 5

Acuerdo N° 48-07-11-IV-1: Falta grave cometida por un docente del Departamento de Medicina.

Artículo que motiva la apertura del procedimiento: Expediente disciplinario instruido por presumirse que el docente en mención cometió la falta grave tipificada en el Art.11, literal “p”, del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador que literalmente dice:

---

<sup>137</sup> Dictamen relativo a recurso de revocatoria interpuesto por docente denunciado, Referencia: 021-2007 (El Salvador, Comisión Disciplinaria y de Conflictos de la Universidad de El Salvador, Facultad de Medicina, 2009).

*“...El acoso sexual hacia cualquier miembro de la comunidad universitaria consistente en conductas inequívocas tendientes a obtener una relación sexual, manifestada en acechos o tocamientos rechazados por la otra persona, o promesas de promoción de una asignatura, o la obtención de un beneficio académico o administrativo a cambio de la concesión de un favor sexual. También constituye acoso sexual la punición o castigo de cualquier naturaleza que se manifieste como consecuencia directa que la persona acechada ha rechazado las propuestas o insinuaciones sexuales recibidas”.*

Resolución: Junta Directiva de la Facultad Multidisciplinaria Oriental valoró las pruebas ofertadas en el presente caso y determinó que la testigo y víctima ha sido clara en señalar las condiciones de tiempo, forma y lugar, en las que el docente inculpado cometió la infracción, además manifestó contar con dictamen pericial que ratifica lo señalado por la víctima, aunado a que no se presentaron pruebas de descargo, por lo tanto se tienen como probados los hechos atribuidos al docente. En ese sentido la Junta Directiva resolvió tener por cometida la infracción y destituir de su cargo al docente imputado

Análisis del Caso 5: Leída la presente resolución es posible determinar que en ningún momento se puso de manifiesto el Principio de Culpabilidad, es decir, que la sanción fue impuesta sin realizar la fundamentación específica respecto a los elementos subjetivos del tipo infraccionario, en el sentido de cumplir con el denominado principio de culpabilidad o imputación subjetiva, dado que en la resolución, nada se dice respecto de los elementos subjetivos como lo son el dolo y la culpa, por lo que a nuestro criterio, la sanción impuesta se realiza dentro de los parámetros de una imputación objetiva, en tanto que se impuso una sanción sin especificar cuáles son los elementos subjetivos que llevaron a determinar la imposición de la sanción.

Lo anterior con llevó a que la sanción se impusiera mediante un margen de imputación objetiva, vulnerando el principio de culpabilidad, regulado en los Arts. 12 de la Constitución y 139, numeral 5 LPA.

Luego de analizar las resoluciones emitidas por las autoridades de la Universidad de El Salvador podemos concluir que las sanciones impuestas se determinaron sin entrar a conocer los elementos subjetivos con los que actuaron los sujetos sancionados, lo que constituye una clara violación al mandato constitucional regulado en el Art. 12 de nuestra carta magna, además de ir contra los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo, puesto que como ya se determinó en apartados anteriores, el principio de culpabilidad es plenamente aplicable en los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que es necesario que las resoluciones emitidas por se apege a lo mencionado

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El presente capítulo y por ser el último de nuestro trabajo de investigación desarrollará nuestras conclusiones y recomendaciones las cuales van encaminadas a ser el fundamento de los objetivos planteados en nuestra investigación, tras el estudio de la normativa universitaria, doctrina, jurisprudencia y derecho extranjero, planteando así una serie de soluciones o beneficios para la comunidad universitaria para que exista una buena fundamentación en cada una de las resoluciones emitidas por parte de la Administración Pública, cuando exista la necesidad de la aplicación de los diferentes principios administrativos y determinar la culpabilidad del infractor en los procedimientos administrativos disciplinarios cuando incurran en una infracción a una norma administrativa, y así garantizar que no exista vulneración al principio de culpabilidad.

### **Conclusiones.**

Si bien es cierto, el Reglamento disciplinario de la Universidad de El Salvador no contempla el principio de Culpabilidad en su contenido este es de obligatorio cumplimiento, su aplicación deriva directamente del Art. 12 de la Constitución además del Art. 139 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

El principio de culpabilidad debe ser aplicado en las resoluciones administrativas, analizando los cuatro sub principios derivados del principio de culpabilidad, los cuales son la personalidad de las sanciones, responsabilidad de los hechos, existencia de dolo o culpa, y por último la imputabilidad, las cuales contribuyen a su aplicación en los procedimientos administrativos.

El Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, se encuentra presente el principio de culpabilidad no de forma expresa, pero sí tácitamente al momento de catalogar las diversas faltas que se sub dividen en leves, graves y muy graves y manifestar la sanción aplicable a cada caso, sin embargo no está acorde a lo que estipula la LPA pues un reglamento no tiene el carácter sancionatorio que una Ley.

Actualmente en la Legislación universitaria no existe una diferenciación entre conductas dolosas y culposas por lo que en la actualidad se vuelve imposible graduar las sanciones de las mismas.

En nuestro capítulo cinco analizamos directamente nuestro problema de investigación, pudiendo conocer las diversas etapas que conforman el procedimiento administrativo disciplinario de la Universidad de El Salvador según la Ley Orgánica y el Reglamento disciplinario, determinando que necesita crearse una Ley Disciplinaria ya que según la LPA un reglamento no es suficiente para sancionar y emitir resoluciones, así mismo debe actualizarse según la misma LPA en lo relativo a plazos y principios que rigen la potestad sancionadora de la administración.

Luego del desarrollo de la culpabilidad y el principio de culpabilidad en nuestra investigación, reconocemos que su correcta aplicación en las resoluciones administrativas son necesarias para garantizar que las actuaciones de la administración estén fundamentadas conforme a lo que dicta la norma, no obstante en el análisis de las resoluciones emitidas por la administración de la UES hemos podido comprobar que no están debidamente fundamentadas, lo cual no garantiza imparcialidad en los procesos, afectando con ello a los administrados a los cuales se les imponen sanciones por mera responsabilidad objetiva y a la administración cuando se absuelve arbitrariamente.

### **Recomendaciones:**

1. Se recomienda la creación de una Ley Disciplinaria debido a que la Ley de Procedimientos Administrativos regula que las infracciones y sanciones no pueden estar contenidas en un reglamento volviendo al que está actualmente en nuestra Universidad inoperante, y se violenta los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley; debiendo estar contenidas en la nueva ley todas las disposiciones principales en lo relativo a lo administrativo, pues a pesar que la Universidad de El Salvador es autónoma no la inhiere de responsabilidad al tener que cumplir lo regulado por la LPA.

2. Se recomienda la creación nuevos Reglamentos disciplinarios de la Universidad de El Salvador, debiendo existir un reglamento disciplinario por cada sector en específico tanto estudiantil, docente, y administrativo que normaran de una forma más ordenada y sistemática cada una de las sanciones e infracciones enfocadas a cada sector en específico, así como la regulación de las figuras secundarias, reformándose así mismo las estructuras, plazos, principios y la estructura del procedimiento administrativo disciplinario ya que el actual reglamento no está acorde a lo que estipula la LPA y desde su creación nunca ha sido modificado y como hemos desarrollado en nuestra investigación el Derecho es cambiante y cada cuerpo normativo debe adecuarse a estos cambios para garantizar su funcionalidad a la hora de ser aplicado.

3. Se recomienda la Creación de un comité independiente conformado por personas ajenas a la institución universitaria, que sean conocedores del Derecho, para que ejerzan un control e intervengan en los procedimientos disciplinarios que se tramitan actualmente, debido a que existe demasiada parcialidad a la hora de emitir alguna resolución, de igual forma hay

infractores que desconocen sus derechos en los procesos, por lo tanto con este comité se garantizaría que las resoluciones estén acordes a lo que dicta la normativa universitaria, siendo imparcial y buscando equidad para la administración y los administrados.

4. Se recomienda la creación de mecanismos de transparencia en los procesos y decisiones, las cuales permitan el acceso de ciertos sectores tales como la representación estudiantil, el sector docente y no docente, para tratar de que los procedimientos sean más transparentes y exista un mayor conocimiento de lo que se resuelve, para que sea un precedente y guía para los estudiantes e integrantes de la comunidad universitaria que en algún momento deseen iniciar un proceso o que sean parte de ello.

5. Se recomienda capacitar a los miembros de las Juntas Directivas de cada Facultad para que puedan ejercer el control judicial que pretendan implementar, debido que aparte de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales que conocen de la aplicación e interpretación de normas, las demás facultades desconocen cómo deben implementar, interpretar y emitir resoluciones cuando se presenta un proceso administrativo disciplinario o simplemente para la imposición de sanciones. Así mismo que sea parte del proceso la presencia de un fiscal auxiliar de la universidad así como la defensa ya sea del estudiante, docente o de alguno del personal administrativo para que e vea garantizado el debido proceso y el derecho de defensa de las partes, y para la no vulneración de derechos.

6. Se recomienda la implementación por parte de proyección social de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, como parte de los proyectos de horas sociales que los estudiantes activos de dicha facultad, apoyen a la FGU en ordenar y actualizar expedientes activos de dicha unidad, brinden asesoría a los miembros de Juntas Directivas de otras facultades,

estudiantes y docentes en general sobre el actuar de FGU en lo relativo a procedimientos disciplinarios y de dichos procedimientos en general, para evitar de esta manera la dilatación de los procesos activos y que exista mayor conocimiento de ellos y de sus deberes y derechos como miembros de la comunidad universitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros.

Antolisei, Francesco. *Manual de Derecho Penal, Parte General*. Buenos Aires: UTEHA Argentina, 1969.

Ayala, José María. *Manual de Justicia Administrativa*. Consejo Nacional de la Judicatura San Salvador, 2003.

Beccaria, Cesare. *Tratado de los delitos y las penas*, 5ª Edición. España: Juan Antonio de las Casas, 1774.

Bonesana, César. *Tratado de los Delitos y las Penas*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L, 2013.

Cano Campos, Tomás. *Las sanciones de tráfico*, 2º edición. España: Aranzadi, 2014.

Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, Tomo I, 6ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996.

Castillo Alva, José Luis. *Principios de Derecho penal parte general*. Lima: Grijley, 2008.

Cerezo Mir, José. *Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, Tomo 28. España: Dialnet, 1975.

Danós Ordóñez, Jorge. *Notas sobre la potestad sancionadora de la Administración*. Perú: Asociación Civil Derecho y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994.

Dromi, José Roberto. *Derecho Administrativo*, 7ª edición Actualizada. Buenos Aires: editorial de Ciencia y Cultura, 1998.

Euseda Aguilar, Ronald A. *El principio de culpabilidad como garantía para los empleados públicos en los procesos disciplinarios*. El Salvador: UTEC, 2018.

Gallardo Castillo, María José. *Los principios de la potestad sancionadora administrativa, Teoría y práctica*. España: Iustel, 2008.

Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel. *Lecciones de Derecho Administrativo, Actos y Procedimientos Administrativos*. España: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2001.

García Cavero, Percy. *La imputación subjetiva en Derecho penal: Cuestiones actuales de Derecho penal general y patrimonial*, 2° ed. Perú: 2005.

García De Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. *Curso de Derecho administrativo, Tomo I*. España: Civitas, 1973.

García de Enterría, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1962.

García Pullés, F. *Sanciones de Policía: La distinción entre los conceptos de delito, faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración: "Servicio Público Policía y Fomento"*. Buenos Aires: RAP, 2003.

Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 4° edición. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2007.

Gómez Tomillo, Manuel. *Derecho Administrativo Sancionador, Parte general: teoría general y práctica del Derecho penal administrativo*, 4° edición. España: Aranzadi, 2008.

González Pérez, Jesús y González Navarro, Francisco. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Civitas, 1999.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, 5ta reimpresión. México: UNAM, 1983.

Kunsemuller Loebenfelder, Carlos. *Culpabilidad y Pena*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2001.

Llorca Ortega, José. *Manual de Determinación de las Penas*. Valencia: Tirant to Blanc, 1979.

Louis de Secondat, Charles. *El Espíritu de las leyes*, Tomo I. España: Villalpando, 1906.

Luzón Peña, Diego Manuel. *Derecho penal del Estado social y democrático de Derecho*. Barcelona: Ariel, 1994.

Marienhoff, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ª edición Actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992.

Mena Guerra, Ricardo. *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*. El Salvador: 2005.

Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo*. El Salvador: Cuscatleca, 2014.

Mellado, Francisco de Paula, Pérez Comoto, J., Villabrille, FF, Diez Canseco, V. y Iturralde, C. *Diccionario Universal de Historia y de Geografía*. 3er tomo. Madrid: España, 1847.

Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, 3ª edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

Novoa Monreal, Eduardo. *Derecho Penal*, Tomo I. Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1960.

Oliva de la Cotera, Roberto. *Derecho Administrativo*. El Salvador: Lex Innovation, 2012.

Pedreschi Garcés, Willy. *Análisis sobre la potestad sancionada de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el marco de la Ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo general*. Lima: ARA Editores, 2003.

Pemán Gavín, Ignacio. *“El sistema sancionador español”*. España: Cedecs, 2000.

Plascencia Villanueva, Raúl. *Teoría del delito*, 3ª edición. México: Unam, 2004.

Quintano Repollés, Antonio. *La influencia del Derecho español en las legislaciones hispanoamericanas*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1953.

Rodríguez Ten, Javier. *Deporte y derecho administrativo sancionador*. Madrid: Editorial Reus, 2008.

Roxin, Claus. *Derecho penal, parte general*, Tomo I. 2ª edición. España: Civitas, 1997.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*,

Volumen I, 4ª edición. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2002.

Severo Giannini, Massimo. *Derecho Administrativo. Vol. 1 traducido por Luis Ortega*. España: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

Soler, Sebastián. *Derecho Penal Argentino: Parte General, tomo 1*, 5ª edición. Argentina: Tipografía Editora Argentina, 1988.

Welzel, Hans. *Estudios de Derecho penal*. Uruguay: B de F, 2007.

## **Trabajos de Graduación.**

### **Tesis**

Alarcón Jovel, Mauricio Javier. *Diferencias entre Derecho Penal Administrativo y el Derecho Penal Común*. Tesis de Grado, de El Salvador, 1996.

Gómez Pérez, Ángela. *Contravenciones y Delitos Paralelos; Tutela Legal, las Contravenciones y los Delitos Paralelos en Cuba*. Tesis Doctoral, Universidad de la Habana, 2001.

Mateos Santiago, José Francisco. *Las Penas en el Antiguo Régimen Español*. Trabajo Fin de Grado, Universidad de Valladolid, 2014.

Pérez Manzano, Mercedes. *Culpabilidad y prevención: Las Teorías de la prevención general positiva en la fundamentación de la imputación subjetiva y de la pena*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1986.

## **Legislación.**

### **Leyes**

Asamblea Legislativa de El Salvador. Código Penal de El Salvador, El Salvador, 1997. El Salvador.

Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1983. El Salvador.

Asamblea Legislativa de El Salvador, Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador, 2018. El Salvador.

Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, 1999. El Salvador.

Cortes Generales Españolas. Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, 2015. España.

### **Reglamentos.**

Asamblea Legislativa de El Salvador. Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, 2001. El Salvador.

### **Legislación Extranjera**

Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. París.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976.

Asamblea Nacional Constituyente Francesa. Declaración de los Derechos

del Hombre y del Ciudadano, 1789. Francia.

Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969. Costa Rica.

### **Jurisprudencia.**

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Definitiva, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Amparo con referencia 117/2003, de fecha 15 de junio de 2004.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia: 65-2007*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia: 205-M-2001*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva. Referencia: 351-2012*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016.

Sentencia de Apelación, Referencia: 36-G-95. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 1998.

Sentencia de Casación, Referencia: 306-CAS-2007. El Salvador, Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, 2010.

Sentencia de Inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, referencia 52-2003.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-96. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, 30 de junio 1999.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 110-2015. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 16-2001. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-2008. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 2013.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 21-2018. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 2019.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 49-F-2000. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, 5 de mayo 2003.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 52-2003. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2004.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 52-2003/56-2003/57-2003. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 2004.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 5 de octubre de 2015.

Sentencia de revisión, Referencia: 29-G-91. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 1998.

Sentencia Definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 9 de julio de 2007, Ref. 31-2005.

Sentencia Definitiva, Referencia: 39-2008. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2013.

Sentencia Definitiva, Referencia: 39-2008. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2013.

Sentencia Definitiva, Referencia: 94-2008. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Tribunal Constitucional, Recurso de Amparo, Referencia: 1274/1988. Tribunal Constitucional, 1991.

Tribunal Constitucional, *Sentencia Definitiva, Referencia: STC N°01873-2009-AA/TC*, Perú, 2010.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *caso Salabiaku contra Francia*, Referencia: 10519/83. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1988.

### **Fuentes hemerográficas.**

#### **Revistas**

Cordero Quinzacara, Eduardo. “Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración”. Revista Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, n.39 (2012).

Cuerda Riezu, Antonio Rafael. “El principio constitucional de responsabilidad personal por el hecho propio: manifestaciones cualitativas”. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, n. 9 (2009).

Gamero Casado, Eduardo. “El Derecho Administrativo: Avances y desafíos”. Tema No. 5 Ventana Jurídica, Consejo Nacional de la Judicatura, n.4 (2004).

García Pullés, Fernando. “Sanciones de Policía: La distinción entre los conceptos de delito y faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración: Servicio Público, Policía y Fomento”. Ediciones RAP, n. 2 (2003).

Gonzalo Quintero Olivares. “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”. Revista de Administración Pública, n.126 (1991).

Laguna de Paz, José Carlos. “Culpabilidad y responsabilidad personal en las sanciones administrativas en materia de defensa de la competencia en el derecho europeo y español”. Revista de Derecho de la Universidad de Piura, n.21 (2018).

Lievano Chorro, José Gerardo. “Principios del Derecho Administrativo Sancionador”. Revista Divulgación Jurídica, Unidad Técnica Ejecutiva, n.1 (1997).

Martínez, Marco. “Las Bases de la Potestad Sancionadora en el Sector Eléctrico Peruano”. Revista Circulo de Derecho Administrativo, n.8 (2019).

Mena Guerra, Ricardo. “La Finalidad y el efecto de la Ley de Procedimientos Administrativos”. Revista de la Universidad Francisco Gavidia, n. 86 (2019).

Palma del Teso, Ángeles. “La Culpabilidad en Justicia Administrativa”. Revista de Derecho Administrativo, n. 1 (2001).

Rebollo Puig, Manuel. “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, Revista Estudios Socio-Jurídicos, n.1 (2009).

Román Cordero, Cristian. “El castigo en el Derecho Administrativo”. Revista de Derecho y Humanidades, n.16 (2010).

Roxin, Claus. "Conferencia sobre *Culpabilidad y exclusión de la culpabilidad en el Derecho Penal*" Congreso Argentino de Ciencias Penales, realizado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, el día 6 de septiembre de 1996.

### **Diccionarios y enciclopedias.**

Diccionario Jurídico Virtual. <https://www.conceptosjuridicos.com/dolo/>.

Palma del Teso, Ángeles De. *Diccionario de sanciones administrativas, Principio de Culpabilidad. Definición y aplicación a las personas físicas* Madrid, iustel.

Real Academia Española, *Diccionario del español jurídico* (Madrid, 2019) <https://dej.rae.es/lema/motivaci%C3%B3n>

### **Sitios Webs.**

Bunster, Álvaro *Boletín mexicano de Derecho Comparado: Culpabilidad en el Código Penal*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3477/4111>.

Cárdenas Aravena, Claudia Marcela. El Principio de Culpabilidad: Estado de la cuestión. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 2008. <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataFiles/14092.pdf>.

Ciorciari, Adrián Ernesto. *Breves apuntes sobre principios constitucionales y legales en relación a la magnitud de la culpabilidad*. Argentina 25 de noviembre de 2018. [http://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/breve\\_apun.htm](http://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/breve_apun.htm).

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,

Departamento de Estudios Legales. *Análisis Jurídico del Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos*, 2011. [http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/An%C3%A1lisis%20jur%C3%ADdico%20del%20anteproyecto %20de%20Ley%20de%20Procedimientos%20Administrativos.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/An%C3%A1lisis%20jur%C3%ADdico%20del%20anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Procedimientos%20Administrativos.pdf)

García Cavero, Percy. *La imputación subjetiva en Derecho penal. En: Cuestiones actuales de Derecho penal general y patrimonial*". <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5312302>.

LATAM LEX Abogados. *El Salvador aprueba la Ley de Procedimientos Administrativos*, 2018. <http://www.latamlex.com/es/el-salvador-aprueba-ley-de-procedimientosadministrativos/>.

Maciel Estigarribia, Karina. *Aplicación con matices de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador: Herramientas para resolver la inactividad de la administración*. <https://www.contrataciones.gov.py/revista/principios-del-derecho-penal-y-derecho-administrativosancionador/>

Ovejero, Evangelina. *El principio de culpabilidad, garantía constitucional, relación con la categoría de la culpabilidad en la teoría del delito*. Campus Virtual, Asociación del Pensamiento Penal. <ftp://ftp.justiciachaco.gov.ar/biblioteca/PRINCIPIO%20DE%20CULPABILIDAD/PRINCIPIO%20DE%20CULPABILIDAD.pdf>

## **ANEXOS**