

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



**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS
DE RESERVA DE LEY Y TIPICIDAD CONTENIDOS EN LA LEY DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL EJERCICIO DE LA
POTESTAD SANCIONADORA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADAS EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

**MONTES AYALA, GABRIELA ALEJANDRA
MURCIA QUIJADA, JACKELYN JOHANA**

**DOCENTE ASESOR:
LIC. NOE GEOVANNI GARCÍA IRAHETA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2021

TRIBUNAL CALIFICADOR

Dr. HENRY ALEXANDER MEJÍA

PRESIDENTE

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA

SECRETARIO

LIC. NOÉ GEOVANNI GARCÍA IRAHETA.

VOCAL

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO.

RECTOR

PHD. RAÚL ERNESTO AZCÚNAGA LÓPEZ.

VICERRECTOR ACADÉMICO

ING. JUAN ROSA QUINTANILLA .

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

MSC. FRANCISCO ANTONIO ALARCÓN SANDOVAL.

SECRETARIO GENERAL

LICDO. RAFAEL ALBERTO PEÑA MARÍN.

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA.

DECANA

LICDA. DIGNA REINA CONTRERAS DE CORNEJO.

SECRETARIA

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA.

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

MSC. DIANA DEL CARMEN MERINO DE SORTO.

DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

LIC. ENMANUEL CRISTÓBAL ROMÁN FUNES.

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

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	iv
CAPÍTULO I.....	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR Y DE LA POTESTAD SANCIONADORA	1
1.1. Breve Reseña Histórica de la Universidad de El Salvador	1
1.1.1. Origen y desarrollo de la Universidad de El Salvador	2
1.1.2. Naturaleza Jurídica de la Universidad de El Salvador.....	4
1.1.3. Evolución histórica de la autonomía administrativa de la Universidad de El Salvador	5
1.2. Antecedentes históricos y evolución de la potestad sancionadora	7
1.2.1. Antecedentes internacionales de la potestad sancionadora	8
1.2.2. Época pre constitucional en El Salvador	11
1.2.3. Potestad sancionadora en el Derecho Constitucional Salvadoreño	12
CAPÍTULO II.....	15
EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y TIPICIDAD COMO LÍMITES A LA POTESTAD SANCIONADORA.....	15
2.1. Generalidades de la potestad sancionadora de la Administración Pública.....	15

2.1.1. Aproximación a una conceptualización de la potestad sancionadora.....	15
2.1.2. Formas en que se aplica la potestad sancionadora	18
2.1.2.2. <i>Potestad sancionadora ad-extra</i>	21
2.1.3. Formas en que la Universidad de El Salvador ejercía la potestad sancionadora antes de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos	22
2.1.4. Relación del ejercicio de la potestad sancionadora con el Derecho Penal	25
2.2. Los principios como límites de la potestad sancionadora.....	28
2.2.1. Principio de legalidad	28
2.2.2. Principio de reserva de ley	30
2.2.3. Principio de tipicidad.....	32
2.2.4. Principio de irretroactividad	34
2.2.5. Principio de presunción de inocencia	35
2.2.6. Principio de responsabilidad.....	36
2.2.7. Principio de doble sanción.....	37
2.2.8. Principio de proporcionalidad	39
2.2.9. Principio de seguridad jurídica	39
2.2.10. Principio de supremacía de la Constitución.....	40
CAPÍTULO III	41
RÉGIMEN JURÍDICO QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR	41
3.1 Legislación nacional	41

3.1.1 Constitución de la República de El Salvador.....	41
3.1.2 Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador	43
3.1.3 Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador	44
3.1.4 Reglamento Especial de la Defensoría de los derechos de los miembros de la Universidad de El Salvador.....	46
3.1.5 Reglamento General de Ordenamiento para el Control del Ingreso Peatonal y Vehicular de la Universidad de El Salvador.....	46
3.1.6 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	47
3.1.7 Ley de Procedimientos Administrativos.....	49
3.2 Tratados internacionales	60
3.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos	61
3.4 Jurisprudencia internacional	63
3.5 Jurisprudencia de El Salvador	65
3.5.1 Sala de lo Constitucional	65
3.5.2 Sala de lo Contencioso Administrativo	66
3.5.3 Cámara de lo Contencioso Administrativo.....	67
3.5.4 Juzgados de la Contencioso Administrativo	68
CAPÍTULO IV.....	69
PROPUESTA REGULATORIA PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	69

-

4.1 Efectos de la Ley de Procedimientos Administrativos en relación a la normativa actual que rige el ejercicio de la potestad sancionadora en la Universidad de El Salvador	69
4.1.1 Efecto universal.....	69
4.1.2 Efecto complementario.....	70
4.1.3 Efecto derogatorio	70
4.2. Adecuación del procedimiento administrativo sancionador de la Universidad de El Salvador a los principios de reserva de ley y tipicidad que establece la Ley de Procedimientos Administrativos	71
4.2.1 Inexistencia de la adecuación normativa de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador a la Ley de Procedimientos Administrativos.....	71
4.2.2 Consecuencias del Acto Administrativo que sanciona una infracción en el ejercicio de la potestad sancionadora actual de la Universidad de El Salvador	74
4.3 Propuesta de reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador para el ejercicio de la potestad sancionadora conforme a lo establecido en la LPA.....	79
CONCLUSIONES	88
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA.....	90

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se desarrollan los efectos jurídicos de la aplicación de los principios de reserva de ley y tipicidad contenidos en la Ley de Procedimientos Administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador; haciendo referencia, primeramente, a los antecedentes históricos de la Universidad de El Salvador y la potestad sancionadora.

De lo anterior, deriva la necesidad de hacer alusión, de forma precisa, a los principios de reserva de ley y tipicidad como límites a la potestad sancionadora. Desarrollando para la mejor comprensión de estos, los principios que rigen la potestad sancionadora, según la doctrina y la jurisprudencia, en relación a los que regula nuestro ordenamiento jurídico.

En el capítulo III del presente trabajo se indica, de manera concisa, el régimen jurídico que regula el ejercicio de la potestad sancionadora en la Universidad de El Salvador; detallando para ello legislación nacional, en especial lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos, Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador y el Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador; jurisprudencia internacional y nacional.

Habiéndose desarrollado lo anterior, y siendo evidente la derogación de los preceptos normativos que regulan infracciones y sanciones en diferentes reglamentos de la Universidad de El Salvador, se propone una regulación para el ejercicio de la potestad sancionadora de los diversos órganos de la Universidad de El Salvador; teniendo en cuenta para ello, los parámetros de la Ley de Procedimientos Administrativos y la obligación de la adecuación normativa que ha incumplido la Universidad de El Salvador para el ejercicio de su potestad sancionadora.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
Cn.	Constitución de la República de El Salvador.
Lic.	Licenciado/a.
Pdte.	Presidente.

SIGLAS.

AP	Administración Pública
AGU	Asamblea General Universitaria.
CAPUES	Consejo de Administración Provisional de la Universidad de El Salvador.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSU	Consejo Superior Universitario.
DA	Derecho Administrativo
DL	Decreto Legislativo.
DO	Diario Oficial.
DP	Derecho Público.
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

LOUES	Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.
LPA	Ley de Procedimientos Administrativos.
RDUES	Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador.
RLOUES	Reglamento de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.
RGOCIPVUES	Reglamento General de Ordenamiento para el Control del Ingreso Peatonal y Vehicular a la Universidad de El Salvador.
SCA	Sala de lo Contencioso Administrativo.
UES	Universidad de El Salvador.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación que se ha desarrollado versa sobre el tema “Los efectos jurídicos de la aplicación de los principios de reserva de ley y tipicidad contenidos en la Ley de Procedimientos Administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador”; tema que surge debido a la inexistencia de adecuación normativa, de carácter imperativa, por parte de la Universidad de El Salvador a la Ley de Procedimientos Administrativos; en virtud de la entrada en vigencia de la última, ya que, en El Salvador, no existía una ley que uniformara los procedimientos llevados a cabo por la Administración Pública.

Para el desarrollo del tema se tomó a bien el estudio de las siguientes leyes: 1) Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador; 2) Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador; 3) Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; 4) Ley de Procedimientos Administrativos, entre otras; con el fin de concretizar los efectos que produce el principio de reserva de ley y de tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la de la Universidad de El Salvador.

La formulación del problema fue planteada de la siguiente forma: ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la aplicación de los principios de reserva de ley y tipicidad contenidos en la Ley de Procedimientos Administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador?

En ese sentido, el objetivo general, del presente trabajo de investigación, es conocer los efectos de la aplicación de los principios de reserva de ley y tipicidad contenidos en la Ley de Procedimientos Administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador.

-

Los objetivos específicos son: I) Describir los antecedentes históricos de la Universidad de El Salvador y del ejercicio de la potestad sancionadora de esta; II) Desarrollar el principio de reserva de ley y tipicidad como límites al ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador; III) Identificar los cuerpos normativos y jurisprudencia que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador; IV) Establecer la estructura de las normas que deben de regular la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador de acuerdo a los parámetros de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Con el cumplimiento de los objetivos generales y específicos planteados en el párrafo anterior, se da a conocer, en el desarrollo del presente trabajo de investigación, que los efectos de la aplicación de los principios de reserva de ley y tipicidad contenidos en la Ley de Procedimientos Administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador son negativos; siendo que el Acto Administrativo que sanciona una o más infracciones contenidas en reglamentos carece de legalidad.

Para ello, se realizó una investigación dogmática-jurídica, en la que se estudia de manera abstracta normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia sobre los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su aplicación en la normativa interna de la Universidad de El Salvador.

La ejecución del trabajo de investigación de investigación se desarrolla por medio de cuatro capítulos, desglosados de la siguiente manera: El capítulo uno, el cual contiene una breve reseña respectos a los antecedentes históricos de la Universidad de El Salvador y de la potestad sancionadora; explicando su origen, desarrollo, naturaleza jurídica, evolución histórica en cuanto a su autonomía administrativa, antecedentes históricos y evolución de la potestad sancionadora; teniendo en cuenta para su desarrollo sus antecedentes

-

internacionales, su aplicación en la época pre constitucional en El Salvador y, posteriormente, en la época Constitucional.

Respecto al capítulo dos, se desarrollan los principios de reserva de ley y tipicidad como límites al ejercicio de la potestad sancionadora; estableciendo las generalidades de la potestad sancionadora de la Administración Pública, su aproximación conceptual, formas en que se aplica, forma en que la Universidad de El Salvador ejercía la potestad sancionadora antes de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, su relación con el Derecho Penal; y, los principios como límites a la potestad sancionadora, detallando para ello el principio de legalidad, reserva de ley, tipicidad, irretroactividad, presunción de inocencia, responsabilidad, doble sanción, proporcionalidad, seguridad jurídica y supremacía de la Constitución.

A partir del capítulo III, se desarrolla el régimen jurídico que regula el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador, investigando la legislación nacional, en la que destaca la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, el Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, el Reglamento Especial de la Defensoría de los miembros de la Universidad de El Salvador, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la Ley de Procedimientos Administrativos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo relativo a la Administración Pública y su potestad sancionadora; Jurisprudencia internacional, como también jurisprudencia nacional.

El capítulo cuatro, se plantea la propuesta de reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, para el ejercicio de su potestad sancionadora, por lo anterior, se desarrollan los efectos universal, complementario y derogatorio de la Ley de Procedimientos Administrativos; la adecuación del procedimiento administrativo sancionador de la Universidad de El Salvador a

-

los principios de reserva de ley y tipicidad que establece la Ley de Procedimientos Administrativos en donde se establece la inexistencia de la adecuación normativa de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador a la Ley de Procedimientos Administrativos y las consecuencias del Acto Administrativo que sanciona una infracción en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador; y, la propuesta de una estructura normativa de las infracciones y sanciones de la Universidad de El Salvador conforme a los principios de reserva de ley y tipicidad establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos, el desarrollo de la especialidad del procedimiento administrativo sancionador de la Universidad de El Salvador atención a las reglas del procedimiento que establece la Ley de Procedimientos Administrativos y la estructura normativa de las infracciones y sanciones de la Universidad de El Salvador conforme a los principios de Reserva de Ley y Tipicidad establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativo.

Por lo tanto, al establecer la bibliografía utilizada para el desarrollo del presente trabajo de grado, se robustece la información consignada en el mismo, gracias a las formulaciones de los autores del área del Derecho Administrativo, que enriquecen los distintos planteamientos realizados, y los cotejos con distintas leyes, para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR Y DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El presente capítulo consiste en establecer etapas trascendentales que marcaron la pauta, a través del tiempo, hasta precisar la noción actual de la Universidad de El Salvador y de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Desarrollando los antecedentes históricos, el origen, naturaleza jurídica y la evolución histórica de la autonomía administrativa de la Universidad de El Salvador; los antecedentes internacionales de la potestad sancionadora en la época pre constitucional en El Salvador y la potestad sancionadora en el Derecho Constitucional.

1.1. Breve Reseña Histórica de la Universidad de El Salvador

La historia de la Universidad de El Salvador -en adelante UES- inició con la Independencia de El Salvador en 1821; pronunciándose como necesidad del Estado, ya que en Centroamérica solo existían *“la Pontificia y Real Universidad de San Carlos Borromeo, en Guatemala, fundada el 31 de enero de 1676 por Real Cédula de Carlos II,”* y *“la Universidad de León, Nicaragua, fundada el 10 de enero de 1812 por Decreto CXVI expedido por las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz, España.”*¹

El 29 de abril de 1825 marcó un antecedente importante para la educación superior del país; don Juan Vicente Villacorta, jefe del Estado liberal, ordenó la creación de un Colegio de Educación Científica, mediante un decreto de creación que establecía en su artículo –en adelante art.– 3: *“se pondrá un*

¹ Órgano Científico-Cultural de la Universidad de El Salvador, “La Universidad: Bosquejo Histórico 172 años de identidad universitaria, Nº 20” Editorial Universitaria: Universidad de El Salvador, 2013: 11.

Rector y Vice-Rector que, con los catedráticos o teniendo ellos mismos las cátedras, cuiden de los alumnos, arreglado al estatuto provisional que formará el Gobierno, de acuerdo con el Padre Obispo electo, el que a su tiempo se presentara a la Asamblea para obtener su aprobación.”²

1.1.1. Origen y desarrollo de la Universidad de El Salvador

La UES fue fundada el 16 de febrero del año 1841, bajo el mandato del presidente del Estado, Licenciado -en adelante Lic.- Juan Nepomuceno Fernández Lindo y Zelaya, a través de decreto emitido por la Asamblea Constituyente, suscrito por el Presidente -en adelante Pdte.- Participaron en su creación *“el Lic. Eugenio Aguilar, el Dr. y el Pbro. Isidro Menéndez, el Dr. Manuel S. Muñoz, Dr. Santiago Barbarena y el Lic. Rafael Pino.”³*

El art. 1 del decreto en mención estipula que: *“se establece en esta ciudad una Universidad y un colegio de educación, al cual se destina el edificio material del convento de San Francisco, fundándose por ahora, una clase de gramática latina y castellana de filosofía y de moral, cuidando el poder ejecutivo de ir estableciendo las más que correspondan a otros ramos...”⁴*

El colegio fue el primero en funcionar, posteriormente se iniciaron las actividades propias de la UES, siendo el primer Rector el Doctor Eugenio Aguilar, nombrado el 16 de octubre del mismo año de fundación. ⁵

La incorporación de diferentes carreras universitarias, a las que se estipulan en el decreto emitido por la Asamblea Constituyente, se realiza de manera

² Rafael Durán Barraza, “Revista La Universidad, Perfil histórico de la autonomía” Editorial Universitaria: San Salvador (1986): 7

³ Mario Flores Macal, “Anuario de Estudios Centro Americanos: Historia de la Universidad de El Salvador”, vol. 2 Universidad de Costa Rica, (1976): 109.

⁴ Miguel Ángel Duran, “Historia de la Universidad de El Salvador 1841-1930” (El Salvador: Editorial Universitaria, segunda edición, 1975), 18-20.

⁵ Flores Macal, “Historia de la Universidad de El Salvador”, 123.

progresiva. En 1846 se inician cátedras de Medicina, Farmacia y Leyes. En 1849, se crea la Facultad de Medicina y la de Farmacia, creando consigo un Reglamento Protomedicato, el cual sancionó el Gobierno en función. El 31 de julio de 1853, se inauguró el edificio para la UES.

Después de sufrir daños en su infraestructura por desastres naturales, influencias políticas del momento, cambian el nexo que el Clero tenía con la UES, y esta se logra desligar del pensamiento laicista en el año 1854.⁶

Con el Pdte. Rafael Zaldívar (1876-1880) se reestructuran los planes de estudios de la UES, se le aporta infraestructura, se crean estatutos y, *se le confiere calidad de Persona de Derecho al Alma Mater*. En los estatutos se estableció que el máximo organismo de gobierno de la UES era el Consejo Superior de la Instrucción Pública, *formado por el Rector, Vicerrector, Secretario y Fiscal*. Estas autoridades, nombradas por el poder ejecutivo, elegirían a un Consejo representante de cada Facultad.

En 1886 se crean nuevos estatutos de la UES, conservando la calidad de persona jurídica, se otorga al Consejo y a las Juntas Directivas de las Facultades el derecho de gobernarla. Suprimiendo la autonomía el 26 de diciembre de 1887, el Pdte. Francisco Menéndez, ya que las autoridades de la UES incurrieron en mora de pagos salariales, y el Gobierno intervino.

En 1927 se reestableció, en un decreto emitido por el Pdte. Pío Romero Bosque, la autonomía de la UES; se quebrantó, nuevamente, por el gobierno del Pdte. General Maximiliano Hernández Martínez, etiquetando de comunistas a los miembros UES y ejecutando una matanza en 1932.⁷

⁶ Ibid.124.

⁷ Flores Macal, "Historia de la Universidad de El Salvador ",124 – 30.

-

En la Constitución de la República -en adelante Cn. - del 7 de septiembre de 1950 se eleva la autonomía a categoría de norma constitucional, según su art. 205 *“la Universidad de El Salvador es una institución autónoma en los aspectos docentes, administrativos y económicos y deberá prestar un servicio social. Se regirá por estatutos enmarcados dentro de una ley que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento.”*⁸ En la Cn. de 1962, se establece el mismo texto en el art. 204.⁹

Actualmente, en el art. 61 de la Cn, se establece: *“La educación superior se regirá por una ley especial. La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico. Deberán prestar un servicio social...”*¹⁰

1.1.2. Naturaleza Jurídica de la Universidad de El Salvador

Fundamentada en la Cn., la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador -en adelante LOUES- establece en el art. 2 su Naturaleza Jurídica, señalando que *es una corporación de derecho público, creada para prestar servicios de educación superior, cuya existencia es reconocida por el art. 61 de la Constitución de la República, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con domicilio principal en la Universidad de El Salvador.*¹¹

⁸ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1950), art. 205.

⁹ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1962), art. 204.

¹⁰ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), art. 61.

¹¹ Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1999), art. 2.

1.1.3. Evolución histórica de la autonomía administrativa de la Universidad de El Salvador

Treinta años después de su fundación y bajo el mandato del Pdte. Santiago González, se le reconoce autonomía a la UES mediante Decreto Legislativo -en adelante DL- el 23 de octubre de 1871; que fue abolida años después por el Pdte. Rafael Zaldívar a inicios de 1885. El 16 de febrero de 1886, reaparece dicha autonomía con el Pdte. Francisco Menéndez y nuevamente fue abolida por él mismo, el 26 de diciembre de 1887. Resurge gracias al Pdte. Pío Romero Bosque el 23 de mayo de 1927 y es nuevamente suprimida por el Pdte. Maximiliano Hernández Martínez el 2 de febrero de 1934. Dicha autonomía fue arrebatada nuevamente el 20 de enero de 1939 y devuelta gracias al Pdte. Andrés Ignacio Menéndez.

La autonomía de la UES fue otorgada el 27 de julio del año 1944, fecha en que se publicó el Decreto Ejecutivo número 9, emitido por el Pdte. Andrés Ignacio Menéndez, y publicado en el Diario Oficial -en adelante DO- número 170, Tomo 137 de fecha 29 de julio de 1944,¹² con la desventaja que dicha autonomía dependía de la voluntad de quién gobernara al país. Por ello, la lucha de los estudiantes para que dicha autonomía se elevara a rango constitucional, se logró en la Cn. de 1950, reconociéndose “*autonomía*”¹³ a la UES. En 1951 se aprueba la primera LOUES y su Estatuto Orgánico.

En 1972, la UES sufrió una intervención militar, autorizada por medio del DL número 41 del 19 de julio de ese año.¹⁴ Por ello, el progreso de la autonomía de la UES tuvo su declive que se agravó cuando el Congreso Salvadoreño

¹² Universidad de El Salvador, “La Universidad: Bosquejo Histórico”, 45.

¹³ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Constituyente de 1950), art. 205.

¹⁴ Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1972, Parte 19* (julio–1972_Parte19.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

-

derogó la LOUES de 1951 y creó una comisión *ad hoc*, que “estaba integrada por un presidente, un secretario, un tesorero y dos asesores,” encargada de custodiar y administrar el patrimonio universitario, de acuerdo a lo establecido por el Decreto Ejecutivo No. 3, del 20 de julio de 1972, publicado en el DO No. 135, Tomo No. 236, del 20 de julio de 1972.¹⁵ Al concurrir este suceso se creó una nueva LOUES en el año de 1972¹⁶ y sus correspondientes Estatutos en 1973.¹⁷ La UES fue entregada finalmente a las nuevas autoridades universitarias el 5 de julio de 1973.¹⁸

En 1977, el Pdte. Arturo Armando Molina creó el Consejo de Administración Provisional de la UES - en adelante CAPUES-¹⁹ a través del DL número 247 de fecha 31 de marzo de 1977, publicado en el DO número 65, Tomo 255, de abril de 1977.²⁰ Inicialmente su duración sería hasta 1978, extendiéndose a 1982 por medio del DL número 363, de fecha 22 de septiembre de 1977, publicado en el DO número 186, Tomo 257, de fecha 7 de octubre de 1977.²¹

Se disuelve el CAPUES, por presión estudiantil, con el Pdte. Carlos Humberto Romero el 19 de diciembre de 1978;²² según el DL número 108, de fecha 19 de diciembre de 1978, publicado en el DO número 236, Tomo

¹⁵ *Ibíd*, (julio-1972_Parte21.pdf)

¹⁶ Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1972)

¹⁷ Estatutos de la de la Universidad de El Salvador, (Universidad de El Salvador, Asamblea General Universitaria, 1973)

¹⁸ Secretaría de Comunicaciones de la Universidad de El Salvador, “El Universitario, Época XIII, Número 5” (Ciudad Universitaria, julio de 2008): 3.

¹⁹ Universidad de El Salvador, *La Universidad: Bosquejo Histórico Nº 20*, 61.

²⁰ Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1977, parte 1* (abril-1977_Parte1.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

²¹ *Ibid* (octubre-1977 Parte9.pdf)

²² Universidad de El Salvador, *La Universidad: Bosquejo Histórico Nº 20*, 61 y 62.

261, de fecha 19 de diciembre de 1978,²³ lo sustituye el Directivo Provisional de la UES, establecido para funcionar como la entidad pública del gobierno mientras tomaban posesión nuevas autoridades universitarias en 1979.

Posterior al reconocimiento constitucional de la autonomía de la UES, en 1983, se emite una nueva LOUES por DL número 597, de fecha 29 de abril de 1999, publicado en el DO del 25 de mayo de 1999, Tomo 343, número 96.²⁴ La LOUES de 1999 es la ley por la cual se rige la UES actualmente, en su art. 4 literal d) establece la autonomía de ésta en “*darse sus propios reglamentos e instrumentos legales...*”²⁵

1.2. Antecedentes históricos y evolución de la potestad sancionadora

Se ejerce la potestad sancionadora de la Administración Pública – en adelante AP- desde que el ser humano empezó a convivir en sociedad, estructurando la misma, organizándose, delegando funciones; teniendo como característica esencial una relación de subordinación. Dichos antecedentes no tienen mayores sustentos doctrinarios, pero marcan un paso indispensable en el ejercicio de la potestad sancionadora de la AP: el inicio de la organización administrativa.²⁶

No se puede señalar con precisión el inicio de la potestad sancionadora de la AP, pero se puede traer a colisión ciertos sucesos que han contribuido a la definición de esta. El hombre, por sí solo, nunca ha sido capaz de llevar

²³ Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1978, parte 23* (diciembre-1978_Parte23.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

²⁴ Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1999), art. 91.

²⁵ *Ibíd.*, art. 4 letra d).

²⁶ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, (Editorial Cuscatleca: San Salvador, Talleres Gráficos UCA, primera edición, 2016), 35.

a cabo todas las actividades necesarias para suplir cada una de sus necesidades primordiales; es en el entender de esta situación que se inicia la relación entre la AP y el administrado, irreflexivamente. “*La existencia de las instituciones administrativas no es nueva*”;²⁷ como tampoco lo es que ejerzan una potestad sancionadora frente al incumplimiento de deberes u obligaciones del particular administrado.

Frente al hecho que la AP y su potestad sancionadora se ejercen desde que el hombre vive en sociedad, prácticamente desde la historia del mismo, existen diferentes etapas que marcan la pauta hasta lo que hoy en día se conceptualiza como ejercicio de la potestad sancionadora de la AP. El acontecimiento más relevante que marcó el antes y después de esta es la Revolución Francesa, que inició en 1789 y culminó en 1799.

1.2.1. Antecedentes internacionales de la potestad sancionadora

Introduciendo como el punto de partida destacado la Revolución Francesa, con el desarrollo del Estado Liberal y del Constitucionalismo, se introdujo la idea de impedir a la monarquía el poder que ostentaba para imponer penas y entregárselo exclusivamente a los jueces y tribunales, para evitar arbitrariedades y limitar al poder político; conservando algunas facultades, dentro del poder ejecutivo, para imponer sanciones que con el paso del tiempo ha sido reconocida como la potestad sancionatoria de la AP.²⁸

Exigiendo una considerable reducción del ejercicio de la potestad sancionadora de la AP “*la burguesía liberal del siglo XIX se vuelve contra la tutela y la reglamentación de un Estado personificado en la figura del monarca y su aparato funcional.*” Lo cual no extinguió en su totalidad la

²⁷ *Ibíd.* 36.

²⁸ Harmut Maurer, *Derecho Administrativo Alemán*, (Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012), 17.

-

problemática existente, ya que el poder ejecutivo seguía siendo ejercido por el monarca en las constituciones francesas que se originaron en ese siglo, regido por leyes previamente aprobadas “*por la representación popular*.”²⁹

Partiendo de que el moderno ejercicio potestad sancionadora de la AP inició en Francia, con la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, donde se reconocen los principios de legalidad y división de poderes.³⁰

Los significativos aportes del régimen jurídico español, retomando para ellos tres etapas claves, son: “*A. Primera etapa. Paulatino reconocimiento y aceptación de las potestades administrativas sancionadoras; B. Segunda etapa. Marcada tendencia a la consolidación del derecho administrativo sancionador; C. Tercera etapa. Afianzamiento y expansión de los poderes represivos sancionadores de la administración.*”³¹

La primera etapa consolidada con la Cn. de Cádiz de 1812 es en la que se redactó la anhelada separación de las competencias administrativas de las judiciales, aunque dicha escritura no tuvo la relevancia práctica añorada. Entre los años 1823 a 1833 se establecieron leyes para ejercer la actividad administrativa en materia sancionatoria, como lo fue la Ley de Caza de 1833. La segunda etapa empieza en 1923, justo cuando, hasta esa fecha, la potestad sancionadora de la AP alcanza su cúspide, independizándose de la materia penal por el Decreto Ley del 18 de marzo de 1926, proporcionándole al gobierno facultad para la imposición de sanciones.

La última etapa es la positivización del derecho administrativo y el ejercicio de su potestad sancionadora en diferentes ordenamientos jurídicos de

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Henry Alexander Mejía, “Manual de Derecho Administrativo,” 36.

³¹ Omar Albeiro Mejía Patiño, “Reseña Histórica del Derecho Administrativo Sancionador”, vol. 2, (2008): 261 – 269.

-

España. Se dio la promulgación de la Ley de Bases del procedimiento administrativo el 19 de octubre de 1889; materializando *“el constante propósito de todos los tiempos... hacer leyes de procedimientos en los que el ciudadano adquiriera confianza de que, cuando trate de hacer valer sus derechos, tiene una norma fija a que atenerse en sus reclamaciones, norma que no puede prescindir la autoridad ante la cual le demande”*³²

En Italia, a pesar de haber atribuido la competencia sancionatoria a los jueces y tribunales penales, destaca la Ley del 3 de mayo de 1967, en la que sustituyen antiguas penas de delitos leves, por sanciones de multa impuestas por la AP. Posteriormente, con la Ley 689/81 se le otorgó a la AP italiana el régimen jurídico necesario para ejercer la potestad sancionadora, estableciendo los principios de legalidad, capacidad, culpabilidad, etc.³³

En Alemania se da un proceso despenalizador, en el que se convirtieron una serie de sanciones penales en administrativas, estableciéndose un régimen jurídico con principios y lineamientos generales que debían ser utilizados por la AP en el ejercicio de esta potestad.³⁴

Con la constitucionalización del Derecho Administrativo – en adelante DA-, que se vuelve necesario limitar la potestad sancionadora de la AP mediante leyes, derechos y garantías constitucionales, tales como la presunción de inocencia, la prohibición del doble juzgamiento, derecho de defensa y el control de la actuación administrativa a través de la vía judicial.³⁵

³² Segismundo Royo Villanova, *El procedimiento administrativo como garantía* (Revista de estudios políticos), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127762>

³³ Mejía Patiño, “Reseña Histórica del Derecho Administrativo Sancionador”, vol. 2, 271.

³⁴ *Ibíd.*, 272.

³⁵ Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, (San Salvador: Aequus Editorial, 2015), 172.

1.2.2. Época pre constitucional en El Salvador

El DA, considerado la concretización del Derecho Constitucional, se condiciona a cada Cn.³⁶ Antes de la entrada en vigor de la Cn. de 1983, la potestad sancionadora de la AP, fue reconocida en el art. 167 de la Cn. de 1950:³⁷ *“Corresponde únicamente al Poder Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por quince días o con multa, y si ésta no fuere pagada se permutará por arresto, el cual no excederá de treinta días.”*³⁸ Dicha disposición normativa fue retomada con exactitud en la Cn. de 1962.³⁹

El constituyente de 1950 estableció el arresto y la multa como sanciones administrativas; según la Sala de lo Contencioso Administrativo -en adelante SCA-, el constituyente, indudablemente, consideró el hecho que el arresto y la multa han sido históricamente las penas tradicionales en el Derecho Penal.⁴⁰ De acuerdo a la SCA, la expresión "no obstante", usada en la segunda parte del art. con el fin de facultar a la autoridad administrativa la imposición de sanciones como el arresto y la multa, sólo implica de alguna manera, el recordatorio del origen penal de esas sanciones.⁴¹

³⁶ Harmut Maurer, *Derecho Administrativo Alemán*, 14.

³⁷ Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *La Potestad Administrativa Sancionadora ejercida sobre los jueces por el Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la independencia judicial interna*, (tesis de maestría, Universidad de El Salvador, 2012), 9.

³⁸ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Constituyente de 1950), art. 167.

³⁹ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Constituyente de 1962), art. 167

⁴⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 149-M-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

⁴¹ *Ibíd.*

-

Este art. fue indudablemente considerado por el constituyente de 1983, ya que su contenido y redacción ha sido retomada en gran parte por la disposición constitucional que actualmente reconoce la potestad sancionadora. Dicha disposición se analizará a continuación.

1.2.3. Potestad sancionadora en el Derecho Constitucional Salvadoreño

La potestad sancionadora de la AP se fundamenta en el art. 14 de la Cn. Dicha disposición de la actual Cn. de 1983, establecía: *“Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por quince días o con multa, la cual podrá permutarse por un periodo igual.”*⁴²

Con este art. en la Cn. de 1983, se retomó con algunas modificaciones, el contenido del art. 167 de las Constituciones de 1950 y 1962, agregando que la sanción deberá realizarse *“mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente”*, y estableciendo la sanción de *“arresto hasta por quince días o (...) multa, la cual podrá permutarse por un periodo igual.”*

Sin embargo, el mencionado art. fue reformado en 1996, expresando actualmente lo siguiente: *“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*

⁴² Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), art. 14.

-

por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.”⁴³

Reduciendo el límite de la sanción administrativa de arresto hasta un máximo de cinco días, y estipula la posibilidad de permutar la sanción de multa, ya no por arresto, a servicios sociales prestados a la comunidad.

En cuanto a su contenido, el art. 14 de la Cn. reconoce en su parte inicial el principio de exclusividad de la jurisdicción, al establecer que corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas; de esa manera, el constituyente le confiere el poder penal únicamente a los tribunales que conforman el Órgano Judicial, con la finalidad de garantizar independencia e imparcialidad en la imposición de penas y medidas de seguridad, con estricta observancia a la Cn. y las leyes.⁴⁴

Además, junto al establecimiento del principio de exclusividad de la jurisdicción, el constituyente estipula una excepción, habilitando a la AP para sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas.⁴⁵

Estas sanciones administrativas, según la Sala de lo Constitucional, constituyen un acto de gravamen *“un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (prohibición de una determinada actividad, a la que la*

⁴³ Reforma Constitucional, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1996), art. 14.

⁴⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 149-M-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

⁴⁵ Sala de lo Constitucional, *Controversia, Referencia 1- 88* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1988).

-

doctrina denomina sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (sanción pecuniaria)".⁴⁶

De acuerdo a lo anterior, las sanciones administrativas implican una limitación de derechos y, por lo tanto, para su imposición es necesario estar precedida por un procedimiento, de acuerdo a la forma y condiciones establecidas en la Cn. y en las leyes.⁴⁷

Con este análisis, se observa la importancia de establecer a nivel constitucional los límites a la potestad sancionadora de la AP, ya que garantiza un límite al poder público, evitando posibles arbitrariedades y abuso de poder en la imposición de sanciones administrativas.

⁴⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 809-99*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

⁴⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 550-2004*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y TIPICIDAD COMO LÍMITES A LA POTESTAD SANCIONADORA

En este capítulo se desarrollan diversos principios que han sido reconocidos como dirigentes en la doctrina, la jurisprudencia y en la Ley de Procedimientos Administrativos -en adelante LPA-; con la finalidad de limitar el ejercicio de la potestad sancionadora de la AP, y establecer el auge del principio de reserva de ley y el principio de tipicidad. Para su mejor desenvolvimiento, se integra de los siguientes elementos: conceptualización de la potestad sancionadora, la forma en que se aplica, su aplicación en la UES, y los principios rigen la potestad sancionadora.

2.1. Generalidades de la potestad sancionadora de la Administración Pública

2.1.1. Aproximación a una conceptualización de la potestad sancionadora

La potestad sancionadora es una facultad otorgada a la AP para ejecutar sus fines; para diferenciarla de las demás potestades administrativas y del *ius puniendi* del Estado en materia penal, se analizará a continuación.

Ha sido definida por diferentes autores, doctrinarios del DA, uno de ellos manifiesta que es *“la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas*

-

restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos".⁴⁸ La anterior definición, solo se enfoca en los administrados.

Eduardo José Mitre Guerra la define como la *"autoridad para sancionar a las personas vinculadas o no a la Administración, que con su actuar incurren en una conducta tipificada y/o sancionable por el ordenamiento administrativo (...) el ejercicio del Derecho sancionador, el cual, tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del Estado.*"⁴⁹

La anterior definición tampoco profundiza acerca de los sujetos que pueden ser sancionados; ya que, el autor señala como sujeto pasivo a *"personas vinculadas o no a la Administración"*. Dicha generalidad, hace referencia a la clasificación de la potestad sancionadora en disciplinaria o correctiva.⁵⁰

En otra definición, el mismo autor, la concibe como *"aquella que reconoce a los órganos de la administración (autoridades, instituciones y dependencias administrativas, autónomas, centralizadas y descentralizadas) la capacidad para imponer sanciones administrativas a los particulares y a los funcionarios, en caso de incurrir de forma pasiva o activa en alguna infracción de los deberes legales establecidos en el ordenamiento jurídico."*⁵¹

⁴⁸ Carlos Javier Velásquez Muñoz, "Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales", (*Revista de Derecho Universidad del Norte* N° 22, 2004): 3.

⁴⁹ Eduardo José Mitre Guerra, "La Potestad Sancionadora del Estado: Principios, Garantías y la influencia del Derecho Administrativo Interamericano" *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* No. 27, (Universidad Católica Santa María la Antigua Panamá, 2014): 105.

⁵⁰ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 167-168.

⁵¹ Eduardo José Mitre Guerra, *Bases y límites constitucionales y convencionales de la potestad sancionadora del Estado en Panamá*, (*La Administración de Justicia en el Estado Constitucional*, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2015ius pu), 43.

-

Es decir, la potestad sancionadora genera una relación jurídica, regida por el Derecho Público –en adelante DP-, en la cual el sujeto activo es la AP, y los sujetos pasivos serían los administrados y los servidores públicos que incurran en infracciones. La infracción puede cometerse de forma activa o pasiva. Es activa o de acción cuando el administrado o servidor público realice una conducta prohibida y sancionada por la AP; la infracción es pasiva o de omisión, cuando el administrado o servidor público incumpla un deber de carácter obligatorio.

Es importante subrayar que la potestad sancionadora no debe visualizarse como el poder, facultad o prerrogativa de la AP para imponer su voluntad de forma abusiva y arbitraria sobre los administrados o sujetos pasivos, sino que es una atribución que la Cn. y las leyes otorgan a los entes administrativos para que dentro del marco legal sancionen las infracciones contra el ordenamiento jurídico. Además, cabe recordar que tanto las infracciones como las sanciones deben estar recogidas con anterioridad al hecho y de forma expresa en la ley, debiéndose seguir un procedimiento previo en el que se respeten todos los principios del DA Sancionador.

Otro autor destaca lo que se busca alcanzar mediante el ejercicio de la potestad sancionadora: *“el ius puniendi del Estado que ejerce la Administración sobre los servidores públicos y administrados que infringen el ordenamiento que les rige, con el fin de resguardar o proteger el normal funcionamiento de esta y el interés público (...) la potestad sancionadora habilita a la administración para sancionar directamente sin tener que acudir al juez, tanto a los administrados como a su mismo personal.”*⁵²

⁵² Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 172 – 174.

-

Cuando se ejerce la potestad sancionadora interna, la finalidad es tutelar el normal funcionamiento de la AP; la externa, busca proteger el interés público. Algunos autores utilizan los términos “*convivencia social*”⁵³ o “*convivencia pacífica*”⁵⁴ para señalar tal finalidad. Lo cierto es que, como lo reza el art. 1 de la Cn., toda la actividad estatal, incluyendo el ejercicio de la potestad sancionadora, tiene como fin la consecución del bien común.⁵⁵

Por otro lado, Tomas Cano Campos reflexiona que, en el ejercicio de dicha potestad, “*la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados.*”⁵⁶

Como puede observarse en las definiciones recogidas de varios autores, la potestad sancionadora es una facultad o poder que la ley otorga a la AP para imponer sanciones a los administrados o servidores públicos que cometan infracciones administrativas del ordenamiento jurídico, todo con la finalidad de garantizar el normal funcionamiento del Estado y el bien común.

2.1.2. Formas en que se aplica la potestad sancionadora

Tal como se ha establecido con anterioridad, la potestad sancionadora cuenta con una doble dimensión, alcance o manifestación: una interna y una externa. A continuación, se presentan algunas consideraciones al respecto.

⁵³ Mitre Guerra, “La Potestad Sancionadora del Estado: Principios, Garantías y la influencia del Derecho Administrativo Interamericano”: 103.

⁵⁴ Mitre Guerra, *Bases y límites constitucionales y convencionales de la potestad sancionadora del Estado en Panamá*, 40.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Tomas Cano Campos, “Derecho Administrativo Sancionador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 43, (1995): 339.

2.1.2.1. Potestad sancionadora *ad-intra*

La potestad sancionadora *ad-intra*, interna o disciplinaria, es aquella que la AP ejerce internamente; se aplica a los servidores públicos que cometen infracciones administrativas en el ejercicio de sus funciones. Su objetivo resguardar el control dentro de la estructura organizativa de la función administrativa;⁵⁷ es decir, de aquellas personas que, en el sentido formal, desarrollan la actividad organizativa de la administración.⁵⁸

Para evidenciar frente a quienes se ejerce la potestad sancionadora interna, se debe entender que la AP puede realizar actividades internas, externas o mixtas. La interna *“se cumple en el seno mismo de la organización... crea las condiciones mismas para que cada organización o entidad administrativa pueda gestionar los intereses públicos correspondientes;”*⁵⁹ es decir, la administración dentro de la relación con sí misma y su relación de subordinación con el poder ejecutivo con el Estado o con la Cn.

La actividad externa es una relación de la actividad administrativa con el ciudadano o administrado;⁶⁰ da *“lugar a la relación jurídico-administrativa clásica o tradicional, en la que los sujetos son, de un lado, una AP y, de otro, uno o varios ciudadanos.”*⁶¹ Implica que dentro de la relación jurídica generada por el ejercicio de la potestad sancionadora interna o disciplinaria, el sujeto pasivo a quien se le impone la sanción será un servidor público que, dentro del ejercicio de sus actividades internas, externas o mixtas, se

⁵⁷ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 208.

⁵⁸ Harmut Maurer, *“Derecho Administrativo Alemán”*. 2

⁵⁹ Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Administrativo* 5º edición revisada y actualizada (Editorial: TIRANT LO BLANCH, Valencia 2012): 283.

⁶⁰ Harmut Maurer, *Derecho Administrativo Alemán*, 41

⁶¹ Luciano Parejo Alfonso, *“Lecciones de Derecho Administrativo.”* 283.

le compruebe el cometimiento de una fracción previamente tipificada, de acuerdo al procedimiento legalmente establecido, y se le imponga sanción.

Es importante aclarar que esta potestad sancionadora interna aplica solo dentro del ejercicio de las funciones administrativas de la persona, y no en la relación como administrado. A través de este tipo de manifestación de la potestad sancionadora, se le reconoce a la AP la titularidad dentro de su ámbito interno, mediante la cual tutela su organización y funcionamiento.⁶²

En ese sentido, las normas del DA sancionador se orientan hacia la autotutela de la AP, es decir a la protección de sus propios intereses sin necesidad de acudir ante tribunales de justicia.⁶³ Su finalidad es garantizar el normal funcionamiento de la AP y proteger sus intereses.

*“Está fundada en el supuesto de que los servidores públicos incumplan sus deberes u obligaciones e irrespeten sus prohibiciones, lo que supone la deducción de irresponsabilidades.”*⁶⁴ Una clara ejemplificación del anterior presupuesto doctrinario se encuentra en el art. 235 de la Cn., el cual expresa obligaciones y el compromiso, en el cumplimiento al ordenamiento jurídico, al que se somete una persona al ser funcionario público.

La SCA ha señalado *“los órganos administrativos, denotan, en términos generales, una potestad disciplinaria sobre los empleados que se hayan integrado en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la*

⁶² Sala de Lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 116-S-2000* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003).

⁶³ Elard R. Bolaños Salazar, “Los principios del procedimiento Administrativo sancionador desde una perspectiva constitucional” (Revista Gaceta Jurídica S.A., Primera Edición, junio 2016): 14.

⁶⁴ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 211.

-

disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas”.⁶⁵

2.1.2.2. Potestad sancionadora ad-extra

La potestad sancionadora *ad-extra*, externa o correctiva, es aquella que la AP ejerce para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico.⁶⁶ La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la AP estipula que los particulares son los protagonistas principales del DA, por los cuales existe la AP, el principal objetivo de la dimensión jurídica frente a la AP.⁶⁷

Al concatenar de ideas se debe comprender que, si bien es cierto que los particulares, ciudadanos o administrados son la finalidad de la AP, estos también pueden infringir las normativas de la misma, afectando los asuntos de interés general.⁶⁸ Lo anterior, se debe fundamentar en el art. 1 de la Cn. en que se establece que la persona humana es el origen y fin del Estado, relacionado a consecución del bien común, y con el art. 14 de la misma, que expresa “*la autoridad administrativa podrá sancionar.*”

Es decir, se crean las instituciones, órganos, establecimientos pertinentes para el desarrollo humano y la consecución del bien común en diferentes dimensiones, a las que se denomina AP; pero, en caso de abusar de los derechos, la misma AP tiene la facultad de imponerles sanciones.

⁶⁵ Sala de Lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 330-2010* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

⁶⁶ Sala de Lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 330-2010* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

⁶⁷ Consejo Directivo del CLAD, “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reformas del Estado, 2013): 2 – 4.

⁶⁸ *Ibíd.* 2

-

Esta potestad se ejerce cuando los administrados se resisten notablemente a cumplir mandatos normativos: leyes, reglamentos o Actos Administrativos que le atañen. Por ello, se ha dotado *“a los órganos administrativos de potestades que garanticen el cumplimiento coactivo de sus decisiones.”*⁶⁹

La potestad sancionadora externa o correctiva *“se extiende a todas las personas, sean o no agentes de la Administración, y tiene por objeto sancionar hechos que contravienen disposiciones de la misma administración, sin perjuicio a la acción de los tribunales judiciales.”*⁷⁰

Las personas que ejercen la actividad administrativa no están excluidas de ser el sujeto pasivo de la potestad sancionadora externa, al infringir el cumplimiento de los mandatos normativos como ciudadanos o administrados. Se establece para la tutela de los intereses generales o *“heterotutela”*.⁷¹ En ese sentido, se puede concluir que la finalidad de la potestad sancionadora correctiva o externa es garantizar el interés público.

2.1.3. Formas en que la Universidad de El Salvador ejercía la potestad sancionadora antes de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos

En el art. 61 de la Cn. de 1983 se reconoce la autonomía universitaria en los aspectos docente, administrativo y económico. Carentes de una Ley que rigiera los Procedimientos Administrativos; en el año de 1999, la Asamblea Legislativa emite la actual LOUES,⁷² la cual le otorga a la institución autonomía para crear sus propios reglamentos e instrumentos legales,

⁶⁹ Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, (San Salvador: Aequus Editorial, 2015): 204.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ Bolaños Salazar, “Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador desde una Perspectiva Constitucional, Administración Pública y Control”: 14.

⁷² Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1999).

-

establece un régimen disciplinario con infracciones y sanciones tipificadas en un reglamento. Bajo ese contexto, la UES ejerció su potestad sancionadora.

2.1.3.1. Potestad sancionadora externa de la Universidad de El Salvador.

La potestad sancionadora externa de la UES, es aquella que se ejerce externamente con la facultad de aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico, aunque no sean miembros de la Comunidad Universitaria.

En el caso de la UES, el Reglamento General de Ordenamiento para el Control del Ingreso Peatonal y Vehicular de la Universidad de El Salvador - en adelante RGOCIPVUES-, que regula el ingreso y desplazamiento peatonal y vehicular, el ordenamiento y la permanencia de los vehículos en el Campus Universitario, la protección de estos y del patrimonio universitario, la fijación de tarifas y su actualización, la recolección, guarda y custodia de las mismas, establece infracciones y sanciones a los particulares que infrinjan las disposiciones normativas del RGOCIPVUES.

Así mismo, a través de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública -en adelante LACAP- la UES puede sancionar a todo aquel proveedor que no responda de acuerdo a los términos del contrato, especialmente por la calidad técnica de los trabajos que desarrolle, de los bienes que suministre y de las prestaciones y servicios realizados; así como de las consecuencias por las omisiones o acciones incorrectas en la ejecución del contrato; por ello, La UES, puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador a particulares que incumplan la LACAP.

2.1.3.1. Potestad sancionadora interna de la Universidad de El Salvador

La potestad sancionadora interna o disciplinaria de la UES se aplica sobre los miembros de la Comunidad Universitaria, según el art. 3 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador -en adelante RDUES-, éstos son; los miembros de organismos colegiados (Asamblea General Universitaria -en adelante AGU-, Consejo Superior Universitario -en adelante CSU- y Juntas Directivas -en adelante JD-), las autoridades, los funcionarios, el personal académico, el personal administrativo y los estudiantes de la UES⁷³.

Las autoridades y funcionarios de UES que pueden ser objeto de la potestad sancionadora interna incluyen al Rector, Vicerrector Académico y Administrativo, Fiscal General, Defensor de los Derechos Universitarios, Secretario General, Auditor Interno, Decanos, Vicedecanos, los miembros de la AGU, CSU, JD, Secretarios de JD, entre otros. Al ser, la UES, corporación de DP, sus autoridades se encuentran sometidas al principio de legalidad del art. 86 de la Cn., y responderán como funcionarios públicos por las infracciones que cometan, según los arts. 235 al 245 de la Cn.⁷⁴

Las personas que integran el sector profesional no docente de los organismos colegiados de UES, no son empleados de la institución, pero realizan una importante función en la toma de decisiones, y se encuentran sometidos al régimen disciplinario de la UES, pudiendo ser sancionados por las infracciones que cometan en el ejercicio de sus funciones.

⁷³ Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, (Universidad de El Salvador, Asamblea General Universitaria, 2001), art. 3.

⁷⁴ Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1999), art. 59.

-

De igual forma, puede ejercer su potestad sancionadora interna a través de la LACAP, ya que establece prohibiciones, infracciones y sanciones que se aplican a los funcionarios y empleados públicos cuando incumplan las disposiciones normativas de adquisiciones y contrataciones de la AP.

2.1.4. Relación del ejercicio de la potestad sancionadora con el Derecho Penal

Para profundizar dicha relación, se debe comprender que la distinción entre estas es relativamente reciente y, para algunos autores, aún no se cuenta con una diferenciación definitiva, el límite podría confundirse. Sin embargo, se cuenta con teorías doctrinarias que indiscutiblemente marcan su desigualdad y relación del ejercicio de la potestad sancionadora con el derecho penal. En la actualidad, con la positivización de leyes de carácter administrativo, se cuenta con una mejor envergadura de las mismas.

Retomando, de manera general, tres puntos de relación del DA con el Derecho Penal: I. El Derecho Penal es el encargado de sancionar hechos constitutivos de delitos contra la AP y los oficiales que cometan sus funcionarios; II. La existencia de un régimen administrativo penitenciario, que es una actividad de AP, para aquellas personas que son condenadas y deben cumplir penas privativas de libertad en centros penitenciarios, claro está que dicha actividad es realizada con regulación expresas en leyes y reglamentos; III. El DA Sancionador se auxilia del Derecho Penal, con cierta translucidez, a partir del análisis de la lectura del art. 14 de la Cn.⁷⁵

En el último punto, establecido en el párrafo anterior, establece que *“estamos frente a mecanismos represivos que nuestro ordenamiento pone*

⁷⁵ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 69

-

a disposición del Estado para cumplir su función constitucional al servicio de la persona humana y de promoción del bien común.”⁷⁶

2.1.4.1. Teoría del *ius puniendi* único.

Desde el apareamiento de la concepción del pacto social, se legitima al Estado como garante de los derechos de las personas, de la convivencia social y del bien común. De esa forma, se le otorga al Estado el monopolio de la violencia, a través de potestades restrictivas de derechos con el fin de proteger los bienes jurídicos de la sociedad.

El denominado *ius puniendi* es concebido como la facultad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, y se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales competentes de dicha jurisdicción, y en la actuación de la AP, cuando ésta impone sanciones por el cometimiento de las infracciones que estipula el ordenamiento jurídico.⁷⁷

Actualmente, gran parte de la doctrina y administraciones de justicia, aceptan la idea que el *ius puniendi* del Estado es único, el cual se manifiesta a través del poder punitivo penal, ejercido por los tribunales de justicia, y la potestad sancionadora de la AP. De acuerdo a la teoría del *ius puniendi* único, la potestad sancionadora, junto a la facultad penal de los tribunales del Órgano Judicial, conforman el denominado *ius puniendi* superior del Estado, que es único y del que aquellas potestades no son más que sus manifestaciones.⁷⁸

⁷⁶ Eduardo Cordero Quinzacara, “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal” (Revista de Derecho Vol. XXV – N° 2, diciembre 2012): 155

⁷⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 325-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

⁷⁸ Carlos Javier Velásquez Muñoz, “Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales” (Revista de Derecho Universidad del Norte N° 22, 2004): 4.

-

Dicha teoría ha sido aceptada en el país, tal como se observa en la reiterada jurisprudencia de los tribunales de justicia. Por ejemplo, la SCA ha manifestado a través de su jurisprudencia que el poder punitivo del Estado, “no solo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal jurisdicción, sino que también se manifiesta en manos de la Administración Pública”.⁷⁹

La Sala de lo Constitucional ha establecido que “se acepta que (el *ius puniendi*) se trata de un único poder estatal de castigar que se divide en una u otra dimensión atendiendo a las finalidades de ordenación que se persigan.⁸⁰ Dualidad de sistemas represivos-sancionatorios, a manera de una despenalización de ciertas conductas, que traslada desde los jueces penales a la administración la represión de determinados delitos y faltas.”⁸¹

La aceptación de la teoría única del *ius puniendi* implica una estrecha relación entre el Derecho Penal y el ejercicio de la potestad sancionadora de la AP. En virtud de ello, es necesario, al ejercer la potestad sancionadora, la observancia de principios consonantes que inspiran al Derecho Penal.⁸²

Al respecto, la Sala de lo Constitucional,⁸³ ha retomado la doctrina del Tribunal Constitucional Español, el cual sentenció que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del

⁷⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 148-C-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

⁸⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 107-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

⁸¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 21-2018* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2019).

⁸² Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 181 – 182.

⁸³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 3-92* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992).

-

*ordenamiento punitivo del Estado, tal y como la propia constitución y una reiterada jurisprudencia de nuestro tribunal lo ha sostenido*⁸⁴

En otras palabras, los principios del Derecho Penal también orientan a la potestad sancionadora de la AP, con el objetivo de establecer límites al poder punitivo del Estado, evitando abusos y arbitrariedades, garantizando el estricto cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales.

2.2. Los principios como límites de la potestad sancionadora

El ejercicio de la potestad sancionadora de la AP, al poder constituir un gravamen que disminuye la esfera jurídica de una persona, debe estar sujeto a principios, tanto sustantivos como procedimentales, que garanticen su imparcialidad y estricto apego a las leyes. Dichos principios se convierten en verdaderos límites, evitando el abuso del poder, a través de arbitrariedades de la AP, tutelando los derechos y las garantías mínimas.

Como se advirtió con anterioridad, los principios de la potestad sancionadora emergen del Derecho Penal, dado que ambos son manifestaciones del poder punitivo del Estado. Sin embargo, en el DA estos principios se adoptan con ciertos matices y particularidades que se desarrollarán a continuación.

2.2.1. Principio de legalidad

El principio de legalidad es uno de los más importantes que rige el funcionamiento de la AP, considerado el freno a la arbitrariedad del Estado. Adquiere un contenido limitador para la imposición de sanciones. En el art.

⁸⁴ Tribunal Constitucional español, *Sentencia de proceso constitucional, referencia 2/1981* (España, Tribunal Supremo, 8-VI-1981)

15 de la Cn. se establece que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate.⁸⁵

La ejemplificación de dicho principio está contenida en el último inciso del art. 86 de la Cn., establece que los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley⁸⁶. Es así que, el principio de legalidad, no permite la atribución de faltas ni sanciones que no hayan sido previamente determinadas en la ley.⁸⁷

Se desprenden, de este principio, la garantía material y la formal. La primera consiste en el manejo de los siguientes supuestos: *a) la existencia de una ley (lex scripta), b) que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex praevia), c) que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).*⁸⁸ Es decir, la ley existente debe describir claramente la infracción y su respectiva sanción.

Las sanciones deben estar estrictamente sujetas al ordenamiento jurídico legal y vigente, según lo manifestado en cuanto al principio de legalidad. Los límites para ejercer la potestad sancionadora de la AP, los rige la Cn.⁸⁹

La garantía formal admite la reserva de ley relativa, *“que básicamente consiste en la colaboración reglamentaria para la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas.”*⁹⁰

⁸⁵ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), art. 15.

⁸⁶ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), art. 86.

⁸⁷ Bolaños Salazar, “Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador desde una Perspectiva Constitucional”, 15

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso de Amparo, Referencia 330-2000” (Veintisiete de septiembre del año 2002): 6.

⁹⁰ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 286 – 287.

-

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el principio de legalidad “*exige el respeto de la totalidad del ordenamiento jurídico, a cuya cúspide se encuentra la Constitución y en el que, por debajo de ella, tiene especial protagonismo la ley formal, por ser la única jerarquía normativa que, fuera de la norma fundamental, tiene la potencialidad de limitar legítimamente los derechos fundamentales. De este modo, la concreción del principio de legalidad reafirma la seguridad jurídica del individuo en cuanto a que su situación no será modificada más que por procedimientos regulares y por autoridades competentes previamente establecidas*”.⁹¹

Este principio es una concreción de la seguridad jurídica y, a su vez, le devienen dos principios que han adquirido autonomía: el principio de reserva legal y el principio de tipicidad.⁹²

2.2.2. Principio de reserva de ley

De acuerdo con el principio de reserva de ley, únicamente se habilita a la AP para su actuación mediante una ley, impone “*la existencia de un fundamento legal para la actividad administrativa... La ausencia de una ley excluye la actuación administrativa.*”⁹³ La AP no puede crear por sí misma las infracciones y sus sanciones a imponer.

Constituye una técnica de distribución de potestades a favor del órgano legislativo, determinada constitucionalmente, implicando que “*determinadas materias sólo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en*

⁹¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 125-2015/126-2015*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

⁹² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-2008*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

⁹³ Harmut Maurer, “*Derecho Administrativo Alemán*” (Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012) 114.

primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas (reglamentaria) y, en segundo lugar, frente a sí misma.”⁹⁴

La LPA establece que, bajo el principio de reserva de ley, *“la potestad sancionadora de la Administración Pública se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley y siguiendo el procedimiento previsto para su ejercicio”*.⁹⁵

Según la Sala de lo Constitucional, este principio implica una distribución de competencias normativas entre los distintos Órganos del Estado, *“reservándose por regla general al Legislativo una exclusividad regulatoria de determinadas materias –en razón de su carácter y procedimiento democrático y representativo–. Tal y como ha expuesto esta Sala, cuando se trata de limitaciones a derechos fundamentales –como las que acontecen en los regímenes administrativos sancionatorios– ello únicamente puede hacerse mediante una ley formal emanada de la Asamblea Legislativa. Ahora bien, lo anterior opera sin perjuicio de que otras normas inferiores, como los reglamentos, puedan desempeñar una modesta colaboración con una finalidad explicativa o complementaria.”*⁹⁶

Doctrinariamente, la reserva de ley puede manifestarse en dos sentidos: como reserva absoluta o relativa. La reserva de ley absoluta, implica que la ley en sentido formal regula por sí misma toda materia reservada, de tal suerte que queda completamente exenta de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos. Mientras que, la reserva

⁹⁴ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 183.

⁹⁵ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019), artículo 139 número 1.

⁹⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-2008*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

-

relativa implica que la ley formal puede limitarse a establecer lo básico de la materia reservada, remitiendo el resto a otras normas, reglamentos.⁹⁷

Dicha reserva relativa, según la doctrina, no es antojadiza, sino que debe cumplir ciertos requisitos reconocidos por la jurisprudencia, sin los cuales resultaría inconstitucional: (i) Debe existir una regulación sustantiva de la materia que deliberadamente no es absoluta; (ii) Deben existir bases o criterios generales que sean suficientes para que a partir de ellos se pueda desarrollar la normativa; (iii) Debe existir la habilitación expresa o tácita para que se realice una regulación de la materia en una norma inferior a la ley.⁹⁸

No existe libertad al remitir una norma, ya que, el legislador se encarga de condicionar la misma detalladamente. La norma con rango de ley debe tener una base consolidada, y la remitida debe regirse por los límites impuestos.

Pese a los supuestos doctrinarios anteriores, con la entrada en vigencia de la LPA, el principio de reserva de ley de la potestad sancionadora que regula el ordenamiento jurídico es absoluto, la LPA en su art. 139 n° 1 expresa “*se ejercerá expresamente reconocida por una norma con rango de ley y siguiendo el procedimiento previsto para su ejercicio.*” Lo cual, se complementa con el principio de tipicidad descrito a continuación.

2.2.3. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad suele confundirse con el de legalidad, por ello, se hace referencia a la importancia de la distinción. El principio de legalidad se satisface con el cumplimiento de la previsión de infracciones y sanciones en una norma con rango de ley; el de tipicidad “*define la conducta que la ley*

⁹⁷ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 185.

⁹⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 82-2015*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

-

*considera como falta... complementado a través de los reglamentos respectivos.*⁹⁹ Este principio complementa al principio de legalidad.

El principio de tipicidad se deriva del de legalidad e implica la determinación normativa de las infracciones administrativas, ya que en aplicación de este principio sólo pueden constituir infracciones administrativas aquellas conductas previstas expresamente en la ley, prohibiendo la analogía o la interpretación extensiva;¹⁰⁰ en virtud del principio penal que no existe pena sin ley, infracciones y sanciones son únicamente las previstas en la ley.¹⁰¹

La LPA admite que las descripciones o detalles específicos de la infracción sean desarrollados a través de reglamentos, siempre que el consolidado principal de la infracción se encuentre contenido en la ley secundaria.

La Sala de lo Constitucional ha establecido que la aplicación de este implica que tanto la conducta que constituye la infracción administrativa como su sanción, deben estar redactadas de forma clara, precisa e inequívoca, sin posibilidad de poder dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la facultad de definir la materia de prohibición, o incluso efectuar una interpretación analógica en detrimento de los derechos del administrado.¹⁰²

La jurisprudencia, anterior a la LPA, establece que no es fundamental que se desarrolle en una norma con rango de ley todo lo referente a infracciones

⁹⁹ Bolaños Salazar, *“Los principios del procedimiento Administrativo sancionador desde una perspectiva constitucional,”* 15.

¹⁰⁰ Bolaños Salazar *“Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador desde una Perspectiva Constitucional,”* 16-17.

¹⁰¹ Manuel María Díez, *Manual De Derecho Administrativo* (Tomo II. España Madrid: Editorial Civitas, 1993), 126.

¹⁰² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-2008*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

y sanciones, es válida la remisión “a efecto que las mismas terminen de concretar el sentido de los elementos precisados en su texto.”¹⁰³

El art. 139 de la LPA establece dicho principio: “solo podrán sancionarse las infracciones e imponerse las sanciones previstas como tales en la Ley, de manera clara, precisa e inequívoca. Las normas que establezcan infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica. No obstante, podrá acudirse a los Reglamentos o normas administrativas para desarrollar o introducir especificaciones al cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas, pero sin crear nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites fijados por la Ley”.¹⁰⁴

2.2.4. Principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad de la ley consiste en que las normas deben surtir efectos hacia el futuro, no siendo aplicables a los hechos, actos o situaciones que hayan tenido lugar antes de su emanación, salvo los casos de excepción establecidos en la Cn. Como regla general, se establece que a partir del momento en que entran en vigor es que las normas rigen.¹⁰⁵

La Cn. reconoce la irretroactividad de las normas en su art. 21, el cual establece que las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente. El mismo art. faculta a la Corte Suprema de

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018), artículo 139 número 2.

¹⁰⁵ Bolaños Salazar, “Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador desde una Perspectiva Constitucional”, 17.

Justicia para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público.¹⁰⁶

La LPA establece, al respecto del principio de irretroactividad, *“solo podrán aplicarse las infracciones y sanciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras solo tendrán efecto retroactivo en los supuestos previstos en el art. 21 de la Cn”*.¹⁰⁷

Dicho principio, aplicable a cualquier materia del ordenamiento jurídico, también amplía sus alcances hacia el DA Sancionador. La Sala de lo Constitucional ha establecido que, en virtud de este principio, *“no es posible trasladar las consecuencias jurídicas sancionatorias a una infracción que no esté prevista al momento en que acontecen los hechos”*.¹⁰⁸

2.2.5. Principio de presunción de inocencia

Se encuentra recogido en el art. 12 de la Cn., con un enfoque penal, establece *“toda persona a quien se 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.”*¹⁰⁹

Por su parte, la LPA establece que, bajo el Principio de Presunción de Inocencia, *“no se considerará que existe responsabilidad administrativa,*

¹⁰⁶ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1983), art. 21

¹⁰⁷ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019), artículo 139 número 3.

¹⁰⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-2008*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

¹⁰⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-2008* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013). La presunción de inocencia regulada en el art. 12 Cn., no debe entenderse de aplicación exclusiva al ámbito procesal penal; sino igualmente en toda secuencia procedimental que suponga la imposición de una sanción de naturaleza administrativa.

*mientras no se establezca conforme a la Ley, para lo cual se requiere prueba de la acción u omisión que se atribuya al presunto infractor”.*¹¹⁰

Una de las implicaciones más relevantes de la aplicación de este principio es la garantía de *in dubio pro reo*, que supondría que en un caso de duda o de laguna probatoria, se prohíbe suplir con suposiciones de culpabilidad, favoreciendo siempre a la persona a quien se le imputa la infracción.¹¹¹

La presunción desaparece por completo en caso que la autoridad competente de seguimiento al procedimiento administrativo sancionador y logre *“obtener convicción y certeza de la culpabilidad del sujeto sometido.”*¹¹²

2.2.6. Principio de responsabilidad

Dentro de este principio se pone de manifiesto que únicamente puede ser sancionada la persona natural o jurídica que ha cometido la infracción, *“ya sea a título de dolo, culpa o cualquier otro que determine la Ley”.*¹¹³

Está íntimamente relacionado con la garantía constitucional de presunción de inocencia, ya que hasta que se prueba el cometimiento de la infracción por el sujeto se le puede imponer la sanción correspondiente.

Mediante este se reconoce la máxima de una responsabilidad personal por hechos propios, descartando las diversas formas de responsabilidad objetiva. En consecuencia, la AP debe probar el dolo o culpa de la acción,

¹¹⁰ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018), art 139 núm. 4.

¹¹¹ Velásquez Muñoz, Carlos Javier, “Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”: 58.

¹¹² Bolaños Salazar, “Los principios del procedimiento Administrativo sancionador desde una perspectiva constitucional,” 19.

¹¹³ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018), art. 139 núm. 5.

-

eliminando la posibilidad de imponer sanciones solamente en razón del resultado.¹¹⁴

Destaca de este que “*el elemento subjetivo de la culpabilidad no puede ser sustituido por solo el elemento objetivo*”¹¹⁵; para imponer una pena no solo se deben tomar en cuenta criterios de responsabilidad objetiva.¹¹⁶

Para imponer sanciones a un administrado o personal de AP, le corresponde a la AP probar el cometimiento de la infracción por el sujeto determinado, integrando el elemento objetivo y subjetivo de la misma.

2.2.7. Principio de doble sanción

También conocido como principio de *nom bis in ídem* que “*es un aforismo penal utilizado para señalar que no es posible procesar ni sancionar dos veces a un mismo sujeto en razón de un mismo hecho.*”¹¹⁷

Es la prohibición de una doble sanción administrativa por la misma infracción; se basa en la teoría de las tres identidades: identidad de sujeto, identidad de hecho (objeto) e identidad de fundamento (causa),¹¹⁸

La parte final, inciso 1 del art. 11 de la Cn., establece “*Ninguna persona puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa.*” La prohibición que conlleva éste se encuentra tipificada en los arts.144 y 145 de la LPA.

Al imponerse una sanción administrativa, no necesariamente se impide la imposición de una sanción penal o viceversa. Antes que entrara en vigencia

¹¹⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-2008*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

¹¹⁵ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 194.

¹¹⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 3-92-Ac.6-92*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992.)

¹¹⁷ Bolaños Salazar “Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador desde una Perspectiva Constitucional”, 19.

¹¹⁸ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 303.

la LPA, la jurisprudencia sostuvo la prohibición de imponer más de una sanción cuando se identifiquen las tres identidades, señalando la Sala de lo Constitucional que la identidad de causa integra el “*sustrato fáctico y fundamento jurídico; en armonía con la cosa juzgada y la litispendencia*”¹¹⁹

El legislador no ha establecido normas concretas para el juzgamiento en diferentes jurisdicciones, más específicas de las que se encuentran en el art. 145 de la LPA, por lo que hasta el momento no existe claridad exacta de cuándo se debe tomar una postura contraria a la prohibición de doble juzgamiento: La Sala de lo Constitucional había establecido desde el año 2008 una serie de parámetros en el modo que se debe proceder, evitando sanciones administrativas y penales de manera conjunta:¹²⁰

a) El acaecer de sanciones administrativas y penales por protección de distintos bienes e intereses jurídicos; b) respeto a la prevalencia de la jurisdicción penal sobre la AP en caso de existir un enfrentamiento de instancias. Ejemplo: si en materia penal se dicta sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, la AP está sujeta a ese resultado para iniciar o continuar con el expediente administrativo; c) en situaciones presumibles de delito la administración debe darlo a conocer a la Fiscalía General de la República, sin poder actuar hasta existir un pronunciamiento definitivo por parte del fiscal; d) la AP debe respetar los pronunciamientos penales sobre, tomando como base la prevalencia de la prueba para poder iniciar el procedimiento administrativo sancionador.¹²¹

¹¹⁹ Sala de lo Constitucional, “*Sentencia de Amparo*,” Referencia 231 – 98, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

¹²⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 18 – 2008, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013.)

¹²¹ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 308.

2.2.8. Principio de proporcionalidad

La sanción a imponer debe ser proporcional a la infracción cometida, tomando en cuenta ciertos elementos del actuar del infractor: *“la gravedad de los daños causados; las acciones que tomó el infractor para detener el ilícito administrativo; el beneficio obtenido; la capacidad económica del infractor, el nivel de intencionalidad; (...) y los perjuicios ocasionados.”*¹²²

Prohíbe los excesos para la imposición de las sanciones, teniendo que adecuarse estas a los elementos señalados con anterioridad; su directriz de referencia es que las sanciones administrativas no implican privación de libertad; pero sí que dicha sanción tenga el impacto suficiente en el infractor para que este no convide o pretenda por sí mismo volver a infringir la norma.

2.2.9. Principio de seguridad jurídica

El principio de seguridad jurídica pretende que la persecución de las infracciones no sea de manera indefinida. Para ello, se realiza una rigurosa observancia sobre las instituciones de la prescripción y la caducidad.

La prescripción de la sanción como de la infracción extingue la responsabilidad, regulada en los arts. 147 al 149 de la LPA, depende de que las infracciones o sanciones sean muy graves, graves o leves; las primeras prescriben a los tres años, las segundas a los dos años y las terceras al año. La caducidad *“no significa que no se pueda volver a iniciar otro con el mismo efecto o finalidad en tanto y en cuanto no haya operado la prescripción.”*¹²³

¹²² *Ibíd.*, 300.

¹²³ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 192.

-

La SCA ha establecido que el instituto de la prescripción es una herramienta que permite: i) que sea efectivo el derecho de cualquier persona a liberarse del estado de sospecha vinculado a la dignidad y a la garantía de defensa en juicio; II) obtener la seguridad jurídica, impidiendo así que el Estado ejerza de manera arbitraria e indefinida su poder de castigar; III) evitar que al transcurrir el tiempo el hecho punible desaparezca de la legislación.¹²⁴

2.2.10. Principio de supremacía de la Constitución

Este principio es válido en el ordenamiento jurídico por ser un Estado constitucional de Derecho; ha sido retomado de la división de poderes que estableció el filósofo político francés el Barón de Montesquieu.¹²⁵

La aplicación de la supremacía constitucional debe ser indiscutible, la Cn. siempre debe prevalecer sobre todas las leyes, tratados y reglamentos. Estando la Cn. en la cúspide del ordenamiento jurídico del Estado de Derecho; antes de imponer una sanción administrativa, se debe seguir un procedimiento administrativo sancionador que respete los principios rectores del proceso.¹²⁶

Se refiere a la sujeción, que debe existir, de la AP respecto a la Cn. Esclareciendo que, en sentido positivo, la AP debe actuar conforme a las mismas, y en sentido negativo *“no debe adoptar ninguna medida que la contradiga.”* La supremacía prohíbe una violación a la Cn.¹²⁷

¹²⁴ Sala de lo Constitucional, *“Sentencia definitiva,” Referencia 16-2001*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 11 de noviembre de 2003.)

¹²⁵ Diego López Medina, *“El derecho de los jueces de América Latina: historia, usos y técnicas,”* Primera Edición (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/El Salvador, 2011), 96.

¹²⁶ Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial*, 183.

¹²⁷ Harmut Maurer, *“Derecho Administrativo Alemán,”* 113.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

El desarrollo del régimen jurídico que regula el ejercicio de la potestad sancionadora, es fundamental para aclarar la estructura del procedimiento en que debe de basarse legalmente la UES; el propósito es evidenciar la aplicación de normativa derogada. Se detalla la legislación nacional, en especial lo dispuesto en la LPA, LOUES y el RDUS; y jurisprudencia.

3.1 Legislación nacional

3.1.1 Constitución de la República de El Salvador

El fundamento trascendental de la potestad sancionadora de la AP se encuentra estipulado en el art. 1 de la Cn.; al manifestarse la consecución del bien común, como uno de los fines del Estado, se comprende que la potestad sancionadora es ejercida para el cumplimiento de tal finalidad.¹²⁸

Como se ha establecido en el capítulo anterior, la Cn. reconoce la potestad sancionadora de la AP en su art. 14, el cual reza: *“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*

¹²⁸ *“Destaca la necesaria caracterización constitucional de Derecho Administrativo... aunque no se reconoce expresamente en el catálogo de derechos fundamentales, puede considerarse una derivación lógica de la tarea de servicio objetivo que debe caracterizar la actuación de las Administraciones Públicas... El Estado es, sobretodo y, ante todo, garantizador de derechos y libertades ciudadanas, para lo cual goza de un conjunto de nuevas técnicas jurídicas que le permiten cumplir cabalmente su función. El Estado, a través de la Administración ha de garantizar los derechos fundamentales.”* Jaime Rodríguez Arana, “El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo,” Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 408 (2012): 6 – 11.

-

ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.”

Como límite al art. precedente, el art. 15 de la Cn. establece que: *“Nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate...”*

Aunque el art. 14 de la Cn. expresa dicho ejercicio de manera general, no es el único que hace referencia a la potestad sancionadora de la AP, por ejemplo, el art. 68 de la Cn., al referirse a las facultades del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia, señala en su inciso segundo que estos organismos tienen la *“facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad”*.

De igual forma, el art. 131 de la Cn., al establecer las competencias de la Asamblea Legislativa señala en su ordinal segundo, que le corresponde deducir las responsabilidades de sus miembros; incluyendo la responsabilidad de carácter administrativo.

El art. 181 de la Cn., establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señalando en el número 12 que podrá suspender o inhabilitar a los abogados y notarios autorizados por las causas legales previstas.

Asimismo, el art. 219 de la Cn., al establecer la Carrera Administrativa, señala que la ley regulará el servicio civil, los traslados, suspensiones y cesantías de los servidores públicos.

La base constitucional, para que UES ejerza la potestad sancionadora de la AP, es la relación de los arts. 1, 14, 15 y 61 de la Cn.; ya que, en el art. 61 que se establece la autonomía de la UES en el aspecto administrativo.

3.1.2 Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador

La UES, al ser una institución de DP, creada para prestar servicios de educación superior, se encuentra dotada de la facultad de ejercer la potestad sancionadora, en virtud de lo cual puede imponer sanciones a quienes integran la Comunidad Universitaria.

La LOUES tiene como objeto establecer los principios y fines generales en que se basa la organización y el funcionamiento de la UES; establece en su capítulo VIII las bases generales del régimen disciplinario de la institución.

El art. 56 dicho cuerpo normativo señala que el régimen disciplinario se establecerá en los reglamentos, los cuales deben 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 sanciones.

El art. 57 establece escuetamente algunas infracciones graves, sancionadas con destitución, tales como: disponer del patrimonio de UES contraviniendo sus fines y objetivos, ser condenado por delito doloso que amerite pena de prisión, no acatar las resoluciones de la AGU o del CSU, grave violación a la LOUES, al Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador -en adelante RGLOUES- u otras disposiciones reglamentarias de la UES.

Lo que establece el art. 56 en relación con el art. 57 de la LOUES, carece de congruencia; ya que, en el primero hace uso de la figura de la remisión, que establece la doctrina dentro del principio de reserva de ley, entendiéndose que dicha remisión no está condicionada ni determinada en la LOUES, como los supuestos doctrinarios requieren. Sin embargo, en el

art. 57 de la misma se desarrollan vanamente sanciones e infracciones, que no tiene ningún núcleo consolidado en dicha normativa.

En el art. 61 de la LOUES se reconoce el derecho de impugnación contra aquellas resoluciones y actos emitidos por los órganos y funcionarios de UES, en la forma y dentro de los plazos establecidos. Además, se señala que las impugnaciones contra actos y resoluciones de la institución sólo podrán incoarse judicialmente una vez agotados todos los recursos internos y de conformidad con las demás leyes de la República.

3.1.3 Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador

Como producto del art. 56 de la LOUES, la AGU emitió el RDUES. El cual contiene el régimen disciplinario, estableciendo las infracciones en que los integrantes de la comunidad universitaria pueden incurrir, la clasificación de las mismas, las sanciones aplicables a cada caso, la competencia de los organismos y autoridades encargadas de su aplicación, el procedimiento a seguir y los recursos admisibles contra las resoluciones que se dicten.¹²⁹

El RDUES clasifica en su art.10 las infracciones en tres categorías: infracciones graves, tipificadas en el art. 11; infracciones menos graves, tipificadas en el art. 12; e, infracciones leves, tipificadas en el art. 13.¹³⁰ Las sanciones aplicables por infracciones graves están recogidas en el art. 16 del citado cuerpo normativo. Las sanciones aplicables por infracciones menos graves están contenidas en el art.17 del RDUES. Conforme al art. 19 del RDUES, la sanción aplicable por infracciones leves es la amonestación privada verbal o escrita.

¹²⁹ Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, (Universidad de El Salvador, Asamblea General Universitaria, 2001).

¹³⁰ *Ibíd.*, art. 13.

-

El esquema del procedimiento administrativo disciplinario que establece el RDUES inicia con la obligación de dar aviso, de oficio o a petición de parte, del conocimiento sobre el cometimiento de algún hecho constitutivo de infracción. Si la infracción es leve, la autoridad competente toma acuerdo dentro de los quince días siguientes del conocimiento de dicha infracción, se declara la improcedencia o se apertura el Informativo Administrativo Disciplinario, para lo cual se señala día, hora y lugar para la celebración de audiencia oral, emplazando al presunto infractor.¹³¹

Dichas infracciones al ser graves y/o menos graves proceden a declaratoria de improcedencia o a la apertura del informativo disciplinario, por medio de la toma de acuerdo de la autoridad competente, en los quince días siguientes al conocimiento de la presunta infracción. En el segundo de los casos, se le instruye al Fiscal General para que en el plazo de sesenta días realice la investigación; se le instruye al presunto infractor para que en un plazo de tres días ejerza su defensa; se le notifica la defensoría y al Socorro Jurídico de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Finalizada la etapa de instrucción, la fiscalía remite el dictamen legal en un plazo de quince días, se programa audiencia única para absolver o condenar al infractor. Se puede interponer recurso de apelación, hasta tres días después de notificada la sanción, ante la autoridad que impuso dicha sanción. Las infracciones graves deben ser ratificadas por el CSU para tomar un acuerdo de ejecución de sanción.¹³²

¹³¹ Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador (El Salvador, Asamblea General Universitaria de la Universidad de El Salvador, 2001), art. 27.

¹³² Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador (El Salvador, Asamblea General Universitaria de la Universidad de El Salvador, 2001), arts. 27 – 35.

3.1.4 Reglamento Especial de la Defensoría de los derechos de los miembros de la Universidad de El Salvador

El Reglamento Especial de la Defensoría de los Derechos de los miembros de la UES tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y procedimiento para la intervención de la Defensoría de los Derechos de los Miembros de UES, según su art. 4, las dos principales funciones de la Defensoría son la promoción de los derechos y la protección de los mismos.

Específicamente, le corresponde al Defensor de los Derechos Universitarios brindar asesoría jurídica a los afectados por supuestas violaciones a sus derechos e interposición de peticiones o recursos administrativos en su nombre o representación, garantizar la observancia del debido proceso en el caso de informativos disciplinarios instruidos contra supuestos responsables de violaciones al RDUES, y garantizar la restauración de los derechos universitarios violados, a través peticiones de reconsideración, interposiciones de avisos, emisión de opiniones, medidas de protección, reflexiones públicas, entre otras.¹³³

3.1.5 Reglamento General de Ordenamiento para el Control del Ingreso Peatonal y Vehicular de la Universidad de El Salvador

En el capítulo IV del RGOCIPVUES se encuentran tipificadas las infracciones y sanciones aplicables a los particulares o miembros de la comunidad universitaria, que infrinjan las disposiciones normativas del mismo. Para la aplicación de dichas sanciones es competente el Vicerrector administrativo.

¹³³ Reglamento Especial de la Defensoría de los miembros de la Universidad de El Salvador (Universidad de El Salvador, Asamblea General Universitaria, 2001), art. 6.

-

Entre las infracciones contenidas en el art. 16 del RGOCIPVUES se encuentra conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes, dañar bienes de UES, irrespetar señales y normas comunes de tránsito, estacionarse en lugares no permitidos, entre otras. Clasifica las infracciones en graves, menos graves y leves.

De conformidad al art. 17 del RGOCIPVUES, las sanciones, también, se clasifican en graves, menos graves y leves. Las sanciones reguladas comprenden desde una amonestación por escrito, multar y restringir el ingreso de uno a seis meses calendario, hasta prohibir el ingreso vehicular definitivamente durante un año.

3.1.6 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

El régimen jurídico aplicable a los contratos administrativos que realiza la AP está integrado por la norma jurídica primaria, la Cn., por normas jurídicas secundarias, la LACAP, y otras normativas del derecho común.

La UES, al realizar contrataciones de bienes y servicios, puede ejercer su potestad sancionadora determinada en la LACAP, la cual regula los procedimientos que deben observarse previamente a la celebración de contratos por parte de la AP; incluye diversas actuaciones, de carácter previo y otras que integran el proceso mismo de contratación. Establece generalidades de las contrataciones, los tipos de contratos, especialmente los reglamentados, la calificación de los contratistas, las garantías exigidas para celebrar los contratos y las formas de selección de los contratantes.

En los títulos VII y VIII de la LACAP se regulan las prohibiciones, infracciones y sanciones. El título VII contiene regulaciones sustantivas y procesales, que determinan las infracciones, sanciones y trámites que

-

deben aplicarse con relación a los funcionarios y empleados públicos; también disposiciones sancionatorias aplicables a los particulares con fundamento en el principio de legalidad y el derecho de defensa.

La multa por mora es una sanción administrativa impuesta a contratistas por las conductas establecidas en el art. 85 de la LACAP, la cual, previo a la determinación de la misma, debe seguir el debido procedimiento regulado en el art. 160 de la LACAP. Es decir que, para la imposición y determinación de dichas las multas, la UES debe considerar lo señalado en el art. 156 LPA. Para la determinación de la multa, en atención al principio de tipicidad, la norma establece como infracción: la mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales; determina como sanción: imposición de multa.

El procedimiento contemplado en el art. 160 de la LACAP es para sancionar a particulares, de acuerdo al art. 158 de la LACAP, y las multas contempladas en el art. 85 de la LACAP. Es importante destacar que la imposición de una sanción, constituye un Acto Administrativo y que es competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer sobre la legalidad de los mismos, de conformidad a los arts. 173 inc. 1° de la Cn., 36, 37 de la LPA, 3, 58 y 59 letra a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Es importante destacar que con la entrada en vigencia de la LPA la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la AP ha emitido criterios para la aplicación LPA con relación a la LACAP, respecto al procedimiento de sanciones a particulares se destaca la inhabilitación, sanción administrativa impuesta a oferentes y contratistas por incurrir en las conductas establecidas en el art. 158 LACAP que, previo a su determinación, debe seguir el debido procedimiento administrativo.

3.1.7 Ley de Procedimientos Administrativos

Mediante DL número 856 de fecha quince de diciembre del año dos mil diecisiete se decretó la LPA, estableciendo que el mismo entraría en vigencia doce meses después de su publicación en el DO, plazo que fue interrumpido, ya que, éste fue devuelto con observaciones por el Pdte., profesor Salvador Sánchez Cerén, en fecha 9 de enero del año 2018, posteriormente fue aprobado a los doce días del mes febrero del año dos mil dieciocho y publicado en el DO número 30, tomo número 418 de fecha 13 de febrero de ese mismo año en el que entró en vigencia la LPA.

La LPA señala en su art. 1 que tiene como objeto la regulación de los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador. Dicho cuerpo normativo, desarrolla la uniformidad de los procesos administrativos para la regulación específica de las dependencias del Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas, entidades públicas, municipalidades, los tres Órganos del Estado, y cualquier institución de carácter público cuando se encuentre en el desarrollo de sus actos y trámites administrativos, o *“ejerza potestades sujetas al derecho administrativo,”* art. 2 de la LPA. Desarrollando la potestad sancionadora en su Título V, el cual comprende los arts. 139 al 158.

Contemplando así, la LPA, una uniformidad en los procedimientos administrativos en el régimen jurídico, estableciendo los principios fundamentales para sus procedimientos sin pretender extinguir los procedimientos establecidos en la ley de cada institución, siempre y cuando estén en concordancia con lo establecido en la Carta Magna. *“El procedimiento administrativo se nos presenta como una unidad formal de actos coordinados entre sí, que apuntan a un determinado fin, cual es la preparación de la voluntad administrativa; es decir, es la forma o cauce*

formal por el que se exterioriza la actuación administrativa del Estado, que por su significación jurídica afecta derechos subjetivos públicos.”¹³⁴

El título V de la LPA “*De la potestad sancionadora*” establece sus aspectos generales y reglas aplicables para el ejercicio de la misma, siendo lo que concierne en la presente investigación. En el capítulo primero del referido título, la LPA regula los aspectos generales, iniciando con la regulación de los principios que limitan el ejercicio de la potestad sancionadora.

El art. 139 de la LPA desarrolla, los principios de reserva de ley, tipicidad, irretroactividad, presunción de inocencia, responsabilidad, prohibición de doble sanción, y proporcionalidad. La potestad sancionadora está sujeta a principios generales por los que la AP se debe regir, plasmando en ellos requisitos indispensables para su ejercicio.

La LPA, en su art. 140 reconoce derechos a los presuntos infractores, estableciendo que estos tienen el derecho a ser informados de los términos de la imputación, a formular alegaciones, presentar prueba de descargo y utilizar todos los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, que resulten procedentes y a no declarar contra sí mismos. Estos tres derechos que se mencionan a la referida ley, son las garantías legales que el administrado necesita para hacer uso de su derecho de defensa; también es una manera de sistematizar el cumplimiento de los principios generales que establece la LPA para el procedimiento administrativo, y los principios específicos para que la AP ejerza su potestad sancionadora.

Entre los aspectos generales del ejercicio de la potestad sancionadora, se encuentran las reglas relativas a la autoría de las infracciones, estipuladas en el art. 141 de la LPA, donde se encuentra reflejado el principio de

¹³⁴ Arguedas ChenApuy, Ana Cecilia et al., Manual de Procedimiento Administrativo (Costa Rica: Procuraduría General de la República, 2006), 210.

-

tipicidad, ya que, dicha LPA indica que se sancionarán las infracciones que hayan sido consumadas; quedando fuera del ejercicio de la potestad sancionadora las conductas de conspiración, proposición, la provocación para cometer infracciones, la apología de la infracción.

En dicho cuerpo legal no se desarrolla el catálogo de infracciones. Situación que es completamente justificable, ya que, cada institución es una AP constituida con diferentes objetivos, para hacer efectivos diferentes servicios a los ciudadanos y, por tanto, resultaría imposible tipificar en la LPA todas las sanciones en las que se puede incurrir en cada institución.

La LPA también manifiesta el precepto legal que regula la autoría de las conductas punibles. Estableciendo que los autores pueden ser personas naturales o jurídicas, que actúen por sí solas, de manera conjunta o por medio de personas que sirvan como instrumento. Además, establece dos supuestos en los que se considera a una persona autor de una infracción: el primero, cuando exista una cooperación en la ejecución de un acto necesario para el cometimiento de una infracción. El segundo supuesto, por incumplimiento del deber de prevenir el cometimiento de una infracción, cuando dicho deber este estipulado en una norma con rango de ley. Para el caso de estudio en concreto, dicho deber tendría que estar estipulado en la LOUES para que se pueda sancionar el incumplimiento de este, según el art. 142 de la LPA.

Los concursos de normas, regulados en el art. 143 de la LPA, tratan de lo concerniente en caso de encontrarse tipificadas infracciones equivalentes en diferentes cuerpos normativos, para lo cual prevalecerá lo contenido en el precepto especial de una AP; se aplicará el precepto subsidiario cuando se declare expresa o tácitamente deducible la aplicación de éste en defecto del principal; si hay un precepto más amplio o completo, en el que se

-

estipulan las sanciones, será el que absorbe; o, en el caso específico que una infracción sea mayormente penada en un cuerpo normativo.

El concurso de infracciones complementa al concurso de normas. Estableciendo que, si se han cometido dos infracciones, en adelante, se van a imponer las sanciones pertinentes a cada infracción. De haberse cometido varias infracciones, como hecho necesario para la comisión de otra, se aplicará la regla primordial en proporción de sanciones menos graves para dichas infracciones, según el art. 144 de la LPA.

En la LPA se toma a bien regular, a manera de especificación, la prohibición de doble juzgamiento establecida fundamentalmente en la Cn.; dicho precepto legal se basa en el fundamento doctrinario del principio de *nom bis in ídem*. En el art. 145 la LPA, se establece que cuando se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento en conductas que previamente han sido sancionadas penal o administrativamente, no se podrá sancionar nuevamente. Para ello, se especifica que la identidad de fundamento cuando se proteja el mismo bien jurídico o cuando este sea diferente, pero es imposible justificar la doble punición.

Se regulan las causas de exención de responsabilidad, mas no se desarrollan en la LPA, sino que su art. 146, remite a los supuestos previstos en el Código Penal. Dicha remisión no debe entenderse de manera total, ya que dependerá de la compatibilidad de la naturaleza y finalidad de la infracción, de cada caso en concreto, de su regulación material sectorial y los matices que la determinen. El Código Penal regula las causas de exención de responsabilidad a partir de tu art. 27 al 28 – A; sin embargo, las aplicaciones de sus preceptos legales diferirán en cada procedimiento administrativo sancionador que se lleve a cabo por la AP.

-

Asimismo, la LPA establece la extinción de responsabilidad, desarrollando en su art. 147 sus causas: la muerte de la persona física a la que se le impone o pretende imponer una sanción, que se haya ejecutado la sanción impuesta, que la infracción o la sanción haya prescrito.

Los plazos de la prescripción de infracciones o sanciones pueden ser establecidas por cada AP; pero en caso de hacer uso de ello, se tomarán en cuenta los plazos que establece el art. 148 de la LPA: las infracciones muy graves prescriben a los tres años; las graves a los dos años y las leves a los seis meses. Los mismos plazos se establecen para las sanciones impuestas por infracciones muy graves, graves y leves respectivamente: tres años, dos años y seis meses.

Es el art. 149 de la LPA el que establece el cómputo de los plazos de la prescripción. Es concerniente aclarar que la figura de la prescripción evita una indefinida persecución de infracciones o sanciones por parte de la AP;¹³⁵ y diferenciar la figura de la prescripción con la figura de la caducidad. La primera es una manera de finalizar la acción y persecución sancionadora que ejerce la AP dentro de su potestad sancionadora; la caducidad es la consecuencia del abandono del procedimiento, por parte de la AP, quedando sin efecto el mismo.

La LPA no establece un procedimiento administrativo sancionador determinado específicamente en su cuerpo normativo, por ello se debe hacer uso de las reglas del procedimiento común que ésta establece, aplicando complementariamente de la regulación de la potestad

¹³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 435 – 2007* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, (2012)

-

sancionadora que la misma desarrolla y, en su caso, los preceptos legales específicos de cada AP por la necesaria especialidad de la misma.

El procedimiento administrativo puede iniciarse en atención a tres situaciones que plantea en art. 64 de LPA, siendo la primera *“por decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de otros órganos o funcionarios.”* Para ello, se debe comprender que la autoridad competente puede ser un funcionario, servidor o empleado público que cumple los objetivos de una determinada organización pública,¹³⁶ prevaleciendo en bien común. Es decir que, si un miembro de la Comunidad Universitaria de la UES comete una infracción, la autoridad competente para iniciar este proceso son los funcionarios o empleados públicos que conforman la organización de dicha AP.

La segunda forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionador es a petición del interesado. Dicho interesado debe interponer una petición, la cual debe contener con los requisitos establecidos en el art. 71 de la LPA: 1. El órgano o funcionario a quién se dirige; 2. Su nombre y datos generales, señalamiento de medio técnico para recibir notificaciones y, de establecerse un representante, el nombre y generales de quien le represente; 3. Nombre y generales de terceros que puedan ser interesados de la petición; 4. Hechos y razones que fundamenten dicha petición; 5. Lo que pide en términos precisos; 6. Firma del interesado y de su representante; 7. Lugar y fecha, entre otras.

La tercera manera de dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador es la denuncia de particulares. Según el art. 150 de la LPA,

¹³⁶ Sergio Ascary Castro Garibay, “La autoridad competente para ejercitar el régimen disciplinario sobre los funcionarios o servidores públicos, en España y México: un estudio de Derecho Comparado,” (Memoria para optar al grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2010), 538.

-

dicha denuncia deberá contener los requisitos establecidos en el art. 171 de la LPA y, además, *“los datos personales de la persona o personas que la representan, el relato sucinto de los hechos tipificados como infracción y la identificación de los presuntos responsables.”*

Si existiere falta de requisitos necesarios en la petición del interesado o en la denuncia de los particulares, la AP le requiere para que subsane dichos requisitos en un plazo de diez días, *so pena* de archivar su escrito sin más trámite, quedando a salvo su derecho material. Plazo que podría ampliarse, de solicitarlo el interesado, por razones que lo justifiquen, de acuerdo al art. 72 de la LPA.

La tramitación del procedimiento que se regula a partir del art. 91 de la LPA y se relaciona con el auto de inicio que establece la LPA. Los procedimientos sancionatorios inician con la resolución motivada o auto de inicio, que debe contener los requisitos necesarios para iniciarse el mismo, basándose en el cometimiento de una presunta infracción, según el art. 151 de la LPA.

Una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador, el órgano competente puede hacer uso de la adopción de medidas provisionales que regula el art. 78 de la LPA en relación al art. 152 del mismo cuerpo normativo. La adopción de dichas medidas, en la particularidad de los procedimientos sancionatorios, puede ser adoptada en cualquier momento, la resolución que la establece debe estar debidamente motivada, y se deben expresar, con exactitud, las medidas de carácter provisional necesarias, con la finalidad de tutelar los intereses generales.

Los medios y períodos de prueba en el procedimiento, la comunicación para llevar a cabo dicha prueba, los dictámenes y peritajes, se rigen de conformidad a los arts. 106 al 109 de la LPA, del procedimiento común; con

-

la particularidad manifiesta en el art. 153 de la misma ley, para los procedimientos sancionatorios *“en el plazo probatorio se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del denunciante y el presunto responsable, cuantas pruebas sean pertinentes y útiles para la determinación de hechos y posibles responsabilidades, o el descargo...”*

Como requisito necesario para poner fin al procedimiento administrativo sancionador, la AP debe programar audiencia a los interesados. En el art. 110 de la LPA se establece que se deben poner a disposición de los interesados: su expediente instruido con las actuaciones para que las personas afectadas puedan, en un plazo no mayor de quince días ni menor de diez días, presentar documentos y justificaciones pertinentes.

Dentro de las reglas aplicables al procedimiento sancionatorio que establece la LPA, en su art. 156 se estipula que después de iniciado dicho procedimiento, hasta antes que se dicte la resolución del mismo, el infractor puede reconocer su responsabilidad de forma expresa y por escrito, aceptar los hechos que se incoan en su contra, con la finalidad de resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que corresponda. Dicha aceptación se considera una atenuante al imponer la sanción al administrado, y en caso que ésta sea de carácter pecuniario se le puede reducir hasta la cuarta parte de su importe.

De conformidad al art. 111 de la LPA existen diferentes maneras de poner fin al procedimiento, como la expresa de la autoridad administrativa competente, el silencio administrativo, el desistimiento, la renuncia o la declaración de la caducidad.

La resolución final del procedimiento administrativo sancionador se establece en el art. 112 de la LPA con la especialidad que regula el art. 154 de la LPA, debe ser motivada, cumpliendo con los requisitos de detallar los

-

hechos relacionados, valoración de prueba de cargo y descargo, y argumentos jurídicos. Todo ello, en virtud del principio de congruencia; pudiendo modificar la calificación jurídica de los hechos cometidos por el infractor. En la resolución se puede determinar la culpabilidad del infractor o absolver al administrado de los cargos que se le atribuían presuntamente, según la valoración de la prueba.

Para la imposición de sanciones se deben observar los concursos de normas, de infracciones, la prohibición del doble juzgamiento, las causas de exención de responsabilidad y las de extinción de la misma, así como el cómputo de plazo de la prescripción establecidos en los arts. 143 al 149 de la LPA. Es exigible el resarcimiento e indemnización al sujeto infractor cuando se haya perjudicado a la AP o a terceros.

Dentro del procedimiento administrativo sancionador se pueden implementar medidas alternativas a la imposición de una sanción, regulado en el art. 157 de la LPA. Dicha alternativa debe estar consignada en una norma con rango de ley para poder proceder, ya que es considerada una excepción por parte del legislador. Para ello, se establecen una serie de requisitos como la apreciación de la disminución de culpabilidad del sujeto infractor o que la persona que cometió la infracción regularice de forma dirigente la situación que dio lugar a la misma, siendo la base fundamental de las medidas alternativas las siguientes: 1. Que los hechos hayan sido constitutivos de infracción leve; 2. Que sea la primera vez que el infractor es sancionado o apercibido.

Cuando sea observado el cometimiento de una infracción leve se registrará de acuerdo a lo dispuesto en el procedimiento simplificado, también cuando exista la suficiente determinación de los hechos en actuaciones administrativas o cuando en interés público así lo requiera, la AP en el

-

ejercicio de su facultad sancionadora, puede hacer uso del procedimiento simplificado que se regula en el art. 158 de la LPA. Dicho procedimiento consta de: 1. La iniciación por una resolución que indique este es de carácter simplificado y se le notifique a los interesados; 2. Posterior al plazo de cinco días desde la notificación los presuntos infractores pueden hacer uso de su derecho de defensa; 3. El órgano competente realiza las actuaciones oportunas y las pruebas admitidas en virtud de la defensa; 4. El órgano competente dicta resolución definitiva en el plazo de quince días, contados desde su última actuación; 5. La resolución por la que se inicia y por la que se pone fin al procedimiento simplificado no admite ningún recurso y queda habilitada la vía contenciosa - administrativa.

La LPA desarrolla tres tipos de recursos: 1) el de reconsideración, 2) el de apelación, y 3) el recurso extraordinario de revisión. El recurso de reconsideración procede contra los actos definitivos, debe interponerse ante el mismo órgano que los dicta en un plazo de diez días, si el acto fuese expreso, o en el plazo de un mes, si el acto fuera presunto.¹³⁷

El recurso de apelación procede contra los actos definitivos que ponen fin al procedimiento, siempre que no agoten la vía administrativa, y los actos de trámite cualificados a que se refiere la LPA, ante el superior jerárquico de quien hubiera dictado el acto o ante el órgano que determine la ley. Si el acto fuera expreso, el plazo para interponer el recurso de apelación será de quince días, y si se tratase de un acto presunto, el plazo es un mes.¹³⁸

Por su parte, el recurso extraordinario de revisión procede contra los actos firmes en la vía administrativa ante el superior jerárquico, si lo hubiera, o

¹³⁷ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018), arts. 132-133.

¹³⁸ *Ibíd.*, arts. 134-135.

ante el propio órgano que los dictó, siempre que concurra alguna de las circunstancias siguientes:¹³⁹

- 1) Si al dictar el acto se hubiera incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente. El plazo para su interposición será hasta por un año siguiente al de la notificación del acto impugnado;
- 2) Cuando aparezcan documentos con valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución, o de imposible aportación entonces. En este caso, el plazo para la interposición del recurso será de tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde que exista la posibilidad de aportarlos;
- 3) En el caso que para la emisión del acto hayan influido esencialmente documentos, peritajes o testimonios declarados falsos por Sentencia Judicial firme anterior o posterior al acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad. El plazo para la interposición del recurso será hasta por un año posterior al conocimiento de la Sentencia firme respectiva; y,
- 4) Cuando el acto se hubiese dictado como consecuencia de cohecho, violencia u otra conducta punible y se hubiera declarado así en virtud de Sentencia Judicial firme. El plazo para la interposición del recurso será hasta por un año posterior al conocimiento de la Sentencia firme respectiva.

Según el art. 124 de la LPA, el recurso de reconsideración y el extraordinario de revisión son de carácter potestativo, mientras que el de apelación es preceptivo para acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

¹³⁹ *Ibíd.*, arts. 136-137.

-

En consecuencia, el art. 131 de la LPA estipula que la vía administrativa se entenderá agotada con el acto que pone fin al procedimiento respectivo o con el acto que resuelva el recurso de apelación, o con el que resuelva cualquier medio impugnativo que inicialmente deba resolver el superior jerárquico, cuando dichos recursos sean previstos en leyes especiales.

El agotamiento de la vía administrativa difiere según cada procedimiento sancionador específico, depende del acto que pone fin al respectivo procedimiento o el acto que resuelve cualesquier de los medios impugnativos que haya sido interpuesto.

3.2 Tratados internacionales

A nivel internacional existen diversos tratados que tutelan los derechos de los administrados ante el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, ejemplo de ello es la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹⁴⁰ adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. La referida Declaración reconoce en su art. 8, el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Cn. o por la ley.

En su art. 10 establece el derecho a la garantía de audiencia en planos de igualdad ante tribunales independientes e imparciales; mientras que el art. 11 del mismo instrumento reconoce en su primer numeral la presunción de inocencia y derecho de defensa, y en el numeral dos se establece el principio de irretroactividad de la ley en materia penal.

¹⁴⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, (Organización de Naciones Unidas, Asamblea General de la ONU, 1948)

-

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual también se establecen una serie de derechos y garantías de las que gozan las personas frente al ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

El Pacto en su art. 2.3 establece: “*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”¹⁴¹*

En el art.14 del Pacto se reconoce la garantía de audiencia, el principio de presunción de inocencia, el principio de igualdad procesal y una serie de garantías procesales, tales como el derecho a la defensa técnica, a no ser obligado a declarar, a no ser juzgado dos veces por la misma causa, etc.

3.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos

Celebrada en noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴² busca consolidar en el continente

¹⁴¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Organización de Naciones Unidas, Asamblea General de la ONU, 1996)

¹⁴² Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica (Organización de los Estados Americanos, 1969).

Americano, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales de las personas. Los Estados Americanos Parte de esta Convención se comprometieron respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

Dentro de esta se pueden encontrar los principios, derechos y garantías básicas que tutelan la dignidad de la persona humana frente al ejercicio del *ius puniendi* del Estado en sus distintas manifestaciones, tanto en materia penal como en el DA Sancionador.

Es así como en el art. 8.1 reconoce el derecho al debido proceso, estipulando que *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”*¹⁴³

De la misma forma, el art. 8.2 reconoce el principio de presunción de inocencia y establece una serie de garantías mínimas a las que tiene derecho la persona durante el proceso, dentro de las cuales se puede destacar el derecho de defensa técnica, derecho a no ser obligado a declarar, derecho a recurrir, entre otros.

Asimismo, otro de los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador se encuentra en su art. 9, el cual desarrolla los principios de

¹⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Organización de los Estados Americanos, 1969)

legalidad e irretroactividad. El mencionado art., reza “*Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*”¹⁴⁴

3.4 Jurisprudencia internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos – en adelante CIDH – ha señalado en jurisprudencia que las garantías reconocidas en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también deben ser aplicadas por las autoridades no judiciales cuando tomen decisiones que puedan llegar a afectar los derechos humanos de las personas.¹⁴⁵

La CIDH ha establecido que si bien el art. 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, la aplicación de estas no está limitada estrictamente al ámbito judicial, constituyen el conjunto de requisitos que deben cumplirse en los procedimientos con el objetivo de que las personas tengan el derecho a defenderse adecuadamente frente a cualquier decisión del Estado que pueda causar algún agravio en sus derechos.¹⁴⁶

En el caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, la Corte estableció: “*Así, es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. Bajo esta concepción,*

¹⁴⁴ *Ibíd.*, art. 9.

¹⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar*, (Fondo, Reparaciones y Costas, 2015) Serie C No. 302, párr. 207

¹⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tribunal Constitucional Vs. Perú*, sentencia 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas, 2001), párr. 69

-

la Corte IDH ha aplicado las garantías mínimas del art. 8.2 de la Convención Americana en juicios políticos, procedimientos administrativos conducidos por el poder ejecutivo y procedimientos administrativos migratorios."¹⁴⁷

Por lo que se concluye que los principios, derechos y garantías judiciales contenidas en la Convención Americana, no son de exclusiva aplicación en los procesos jurisdiccionales, sino que, también constituye un derecho humano el obtener estas garantías en los procedimientos administrativos y en todos aquellos actos emanados del Estado que puedan llegar a afectar los derechos humanos de las personas.

El Tribunal Constitucional Chileno, debido a la falta de regulación de la actividad sancionadora de la administración pública, se ha pronunciado: "*los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado*" (STC 244/1996).

El Tribunal Constitucional del Chileno, también estableció mediante resolución, con referencia STC 480/2006, que el principio de legalidad tiene la misma aplicación dentro de la actividad sancionadora de la Administración Pública, señalando que aunque las sanciones administrativas y las penas son diferentes, también se encuentran dentro de una misma actividad sancionadora del Estado.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá*. (Fondo, Reparaciones y Costas, 2001) Serie C No. 72, párr. 127

3.5 Jurisprudencia de El Salvador

3.5.1 Sala de lo Constitucional

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emanado abundante jurisprudencia sobre la potestad sancionadora de la AP; alguna ya ha sido mencionada en esta investigación, pero es relevante destacar otras consideraciones que este tribunal ha establecido al respecto.

En la sentencia de amparo 28-2005, la Sala de lo Constitucional aclara que en el art. 14 de la Cn. se encuentra el principio de exclusividad de la jurisdicción, pero explica que el *ius puniendi* del Estado concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no sólo se manifiesta en las leyes y tribunales penales, sino que también es ejercido por la AP a través de su potestad sancionadora.¹⁴⁸

Por otra parte, la Sala hizo un análisis sobre la naturaleza jurídica de las sanciones en el Amparo 809-99, expresando que “la sanción administrativa es un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (prohibición de una determinada actividad, a la que la doctrina denomina sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (sanción pecuniaria)”.¹⁴⁹

Al respecto, la Sala ha aclarado que la potestad sancionadora no sólo puede ser ejercida por los jueces y la AP, sino que también los particulares, en

¹⁴⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 28-2005*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2006).

¹⁴⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 809-99*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001).

-

aquellas actuaciones emitidas con fundamento en la potestad privada para sancionar.¹⁵⁰

Finalmente, otra resolución a destacar es el amparo 550-2004, en la cual la Sala expresa que la imposición de sanciones implica una restricción de derechos fundamentales, por lo que en todo momento, el ejercicio de la potestad sancionadora debe realizarse a través del debido procedimiento legalmente establecido y bajo el estricto cumplimiento de todos los principios del *ius puniendi*.¹⁵¹

3.5.2 Sala de lo Contencioso Administrativo

La SCA ha emitido importante jurisprudencia de la materia, destacando la relevancia de la aplicación de los principios básicos que rigen la actuación administrativa y el ejercicio de la potestad sancionadora de la AP.

En la sentencia definitiva con referencia 78-2006, la SCA estableció que es esencial que, en toda actuación de la AP, se deben asumir y respetar los principios procedimentales básicos, sobre todo en aquellos que informan al DA Sancionador, como el principio de legalidad, tipicidad, de culpabilidad, de proporcionalidad, derecho a la presunción de inocencia, entre otros.¹⁵²

En ese sentido, la SCA aclara que los principios que rigen al *ius puniendi* del Estado, tanto en materia penal como en el DA Sancionador, tienen un origen común en la identidad ontológica, sin embargo *“los mismos han sido tradicionalmente configurados y aplicados antes en el ámbito penal y de ahí trasladados gradualmente al ámbito administrativo a fuerza de*

¹⁵⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 251-2015*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2017).

¹⁵¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 550-2004*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

¹⁵² Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva con número de referencia 78-2006*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009).

-

*construcciones doctrinarias y jurisprudenciales. (...) Esta Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones que la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o matices propios de la actividad realizada por la Administración. Sabido es que existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las distintas funciones que cumplen en un Estado de Derecho, aunque ello no debe inhibir a la Administración de la aplicación de los principios rectores del ius puniendi al ámbito administrativo sancionador, pues estos tienen origen primordialmente en la norma fundamental (...)*¹⁵³

En consecuencia, la SCA afirma que en el procedimiento administrativo sancionador salvadoreño resultan aplicables los principios en materia penal, de tal manera, que por una parte se garantice el cumplimiento de los fines del Estado, y por otro, se tutelen los derechos y garantías en favor de los administrados, quienes en materia administrativa estarán siempre amparados por las garantías constitucionales.¹⁵⁴

3.5.3 Cámara de lo Contencioso Administrativo

La Cámara de lo Contencioso Administrativo retoma jurisprudencia emitida por la SCA respecto a la potestad sancionadora. En ese sentido, resalta la aplicación de los principios, tanto de los principios generales que rigen la actuación de la AP, como de los principios del DA Sancionador. Sobre este último punto, retoma la teoría del *ius puniendi* único, aplicando los principios de materia penal, al procedimiento administrativo sancionador, por estar

¹⁵³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, Referencia 28-2005, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010).

¹⁵⁴ *Ibíd.*

ante una manifestación del *ius puniendi* del Estado y ante la posible afectación en los derechos de los administrados.¹⁵⁵

3.5.4 Juzgados de la Contencioso Administrativo

Los Juzgados de lo Contencioso Administrativo han sentenciado que la potestad sancionadora de la AP derivada del art. 14 de la Cn., debe ser ejercida conforme a límites, directrices y orientaciones constitucionales, ya que es una manifestación del *ius puniendi* del Estado.

En ese sentido, el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, ha establecido que *“los principios del Derecho Administrativo Sancionador derivados del Derecho Punitivo del Estado, delimitan la potestad sancionadora en un marco en el que la Administración Pública debe obligatoriamente desenvolverse para garantizar que los procedimientos sancionadores y sus eventuales sanciones sean conformes a la Constitución y a la ley. Así, desde el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, la comprobación del irrespeto a los principios del Derecho Administrativo Sancionador trae como consecuencia la declaratoria de ilegalidad de la actuación...”*¹⁵⁶

¹⁵⁵ Cámara de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 00049-18-ST-CORA-CAM*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

¹⁵⁶ Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 00011-18-ST-COPA-2CO*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

CAPÍTULO IV

PROPUESTA REGULATORIA PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El presente, consiste en establecer la imposibilidad de ejercer la potestad sancionadora en la UES, como consecuencia del efecto derogatorio de la LPA; con la finalidad que se reforme la LOUES. Para ello, se generan como elementos: los efectos de la LPA, la adecuación del procedimiento administrativo sancionador de la UES a los principios de reserva de ley y tipicidad, las consecuencias del Acto Administrativo, y la propuesta de una estructura normativa de las infracciones y sanciones de la UES conforme a los principios de reserva de ley y tipicidad establecidos en la LPA.

4.1 Efectos de la Ley de Procedimientos Administrativos en relación a la normativa actual que rige el ejercicio de la potestad sancionadora en la Universidad de El Salvador

4.1.1 Efecto universal

La promulgación de la LPA obliga en el territorio de la República.¹⁵⁷ Es la norma reguladora universal para la uniformidad de los procedimientos administrativos; contiene una aplicación inmediata y obligatoria, por lo que se convierte en el cimiento para el ordenamiento jurídico de la materia.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Código Civil, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1860) art. 6

¹⁵⁸ Brayan Francisco Melgar Orellana, Edwin Rafael Rivas Jaimes, Hector Antonio Sánchez Sánchez, "El Procedimiento Administrativo Sancionador en el marco de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos", (Trabajo de Investigación para obtener el grado de Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2019), 123.

-

En el procedimiento administrativo sancionador establecido en la LOUES vigente desde el año 1999, se aplicaba supletoriamente el Código Procesal Civil y Mercantil; pero ahora la UES, establecida en el ámbito de aplicación de la LPA, debe sujetarse al cuerpo normativo que regula el DA, incluyendo las disposiciones normativas de la potestad sancionadora.

4.1.2 Efecto complementario

La LPA establece el procedimiento administrativo a seguir, sin embargo, no puede por sí sola establecer el procedimiento respectivo para cada AP; regula la parte general del procedimiento, pero depende de la especialidad de la materia el establecimiento de *“trámites adicionales, fases, etapas, audiencias y trámites que fortalezcan el Derecho de Defensa sin que esta ley contraríen a las normas y principios en la LPA, dichos trámites podrán aplicarse en armonía con las disposiciones del procedimiento...”*¹⁵⁹

4.1.3 Efecto derogatorio

Según el art. 163 de la LPA *“será de aplicación en todos los procedimientos administrativos, por tanto, quedan derogadas expresamente todas las Disposiciones contenidas en Leyes Generales o Especiales que la contraríen, incluyendo las que regulen el régimen de procedimientos...”*

La derogación expresa o tácita es la figura jurídica por medio de la cual se deja sin vigencia una normativa promulgada con anterioridad, estando en el rango de ley o en un rango inferior. La LPA hace una derogación expresa para todos aquellos preceptos legales que la contraríen; sin embargo, por la naturaleza de la misma, se imposibilita la especificación de cada precepto. Con entrada en vigencia de la LPA no se ocasionó el efecto

¹⁵⁹ Ibíd., 123.

-

derogatorio absoluto en el cuerpo normativo de la LOUES y reglamentos de la UES, sino que en aquellas disposiciones que no están conformes a las directrices que la LPA establece.

La problemática principal es que las infracciones y sanciones establecidas en el RDUES y en el RGOCIPVUES están derogadas. La UES, actualmente, no cuenta con sanciones e infracciones legalmente tipificadas en virtud de los principios de reserva de ley y tipicidad porque las infracciones y las sanciones se encuentran reguladas en reglamentos.

4.2. Adecuación del procedimiento administrativo sancionador de la Universidad de El Salvador a los principios de reserva de ley y tipicidad que establece la Ley de Procedimientos Administrativos

4.2.1 Inexistencia de la adecuación normativa de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador a la Ley de Procedimientos Administrativos

Con la entrada en vigor de la LPA, el ejercicio de la potestad sancionadora de la UES se transforma en letra muerta, por descender a un vacío de ilegalidad que cae de su propio peso, por ello, la indispensable necesidad y obligación de realizar la adecuación normativa de la LOUES a la LPA.

Lo consignado en el párrafo anterior, se robustece con la regulación contenida en el capítulo VIII de la LOUES, iniciando con la mera denominación del capítulo como *“régimen disciplinario, responsabilidad de los funcionarios, recursos y defensoría.”* Habiendo diferenciado, en el capítulo III del presente trabajo de investigación, la potestad sancionadora interna y externa de la AP, resulta lógico comprender que la LOUES solo habilita el ejercicio de la potestad sancionadora interna, por estar únicamente reconocido su régimen disciplinario. Siendo absolutamente

ilegal el RGOCIPVUES, ya que éste regula el ejercicio de la potestad sancionadora externa de la UES, carente de reconocimiento en la LOUES.

Aunado a ello, que de conformidad con el art. 139, número 1 de la LPA, la condición para que la potestad sancionadora de la UES se pueda ejercer es que haya sido reconocida en la norma con rango de ley, en este caso en la LOUES, y siguiendo el procedimiento previsto para su ejercicio. En la LOUES no se encuentra previsto el procedimiento para el ejercicio de la potestad disciplinaria que regula, remitiendo a reglamentos.

Sobre el procedimiento administrativo sancionador, al que se hace referencia en el principio de reserva de ley regulado en la LPA, se puede analizar que en ningún art. de la LPA se expresa que sea obligatorio aplicar las reglas del procedimiento, usualmente denominado procedimiento común, establecido a partir del art. 64 de la LPA.

A partir del vacío legal, analizado en el párrafo precedente, se pueden tomar dos posturas contrapuestas. La primera, que las reglas aplicables a los procedimientos sancionatorios, que regula el capítulo II del Título V de la potestad sancionadora de la LPA, sean aplicadas a los procedimientos administrativos sancionatorios que establecen las leyes sectoriales. En este caso de estudio, en concreto, ni siquiera a esta postura se puede recurrir porque la LOUES no establece el procedimiento sancionatorio.

La segunda postura es que, al consultar el espíritu de la LPA, en búsqueda de normas claras y uniformes, las reglas aplicables a los procedimientos sancionatorios requieren fundamentarse del procedimiento común establecido en la LPA. Para cumplir con la uniformidad de la actividad de la AP, la segunda postura es la que garantiza el pleno sometimiento de la AP al principio de legalidad. Por tanto, el procedimiento administrativo sancionador que debe llevar a cabo la UES debe regirse por las normas del

procedimiento, que establece el título III de la LPA, las reglas aplicables al procedimiento sancionatorio, según los arts. 150 al 158 de la LPA.

Por lo anteriormente expuesto, se asevera que, en atención de las regulaciones contenidas en la LOUES, el RDUES, el RGOCIPVUES u otros en los que establezcan infracciones y sanciones, el ejercicio de la potestad sancionadora de la UES no riñe con el principio de reserva de ley establecido en la LPA.

Al analizar el principio de tipicidad que regula la LPA en el art. 139, número 2, se consolida la postura inicial de este apartado, encontrándose tipificadas las infracciones y sanciones de la UES en reglamentos; cuando expresamente se establece que *“solo podrán sancionarse las infracciones e imponerse las sanciones previstas como tales en la Ley, de manera clara, precisa e inequívoca.”* Tomando en cuenta el efecto derogatorio de la LPA, las infracciones y sanciones que regula la UES en reglamentos se encuentran expresamente derogadas.

La obligación de la adaptación de la LOUES y su normativa interna, en cuanto a lo que regula en discordancia con la LPA, es imperativa para las autoridades universitarias, ya que la existencia de normas claras y uniformes, sin perjuicio de la especialidad propia de la UES, garantiza la seguridad jurídica y el pleno sometimiento al principio de legalidad.¹⁶⁰

El art. 166 de la LPA establece que *“en el plazo de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, se deberán adecuar a la misma las normas de cualquier naturaleza que regulen los distintos procedimientos administrativos que pudieren ser incompatibles..”*

¹⁶⁰ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019), considerando 1.

Pese a encontrarse expresa la obligación de realizar la adecuación normativa a la LPA, y a veintiséis meses de haber entrado en vigencia dicho cuerpo normativo, la legislación interna que rige la potestad sancionadora de la UES no ha sido reformada, se continúa aplicando el procedimiento administrativo sancionador plasmado en el RDUES.

4.2.2 Consecuencias del Acto Administrativo que sanciona una infracción en el ejercicio de la potestad sancionadora actual de la Universidad de El Salvador

Para el desarrollo de este apartado, se debe tomar como punto de partida que, transcurrido el plazo de *vacatio legis*, la entrada en vigor de la LPA y los dieciocho meses para realizar la adaptación normativa, teniendo en cuenta la suspensión de plazos a raíz de la emergencia mundial por la pandemia *COVID-diecinueve*¹⁶¹, se debió reformar la LOUES en el mes de noviembre del año dos mil veinte, como fecha máxima, porque las infracciones y sanciones, en que se basa el ejercicio de la potestad sancionadora de la UES, están derogadas. Dicha institución ha hecho caso omiso a los arts. 163 y 166 de la LPA, quebrantando los principios de reserva de ley y de tipicidad establecidos en el art. 139 de la LPA.

Es decir que, al llevarse a cabo un procedimiento administrativo sancionador en la UES, dicho procedimiento se basa en infracciones y sanciones que no tienen vida jurídica; en consecuencia, el Acto Administrativo que sanciona una infracción en el ejercicio de la potestad sancionadora actual de la UES simula haber nacido y producir efectos jurídicos, porque dicho Acto se reviste de una presunción de legalidad, sin

¹⁶¹ Ministerio de Hacienda. *Unidad de Acceso a la Información Pública*. <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UAIP-IF-2020-11926.pdf>

embargo, dicha presunción admite pruebas en contrario. El Acto Administrativo no debería nacer a la vida jurídica por falta de elementos de fondo y, doctrinariamente, recaería en el fenómeno de la inexistencia.¹⁶²

La AP no tiene potestad para ejecutar Actos Administrativos inexistentes, por falta de los elementos de fondo, según el art. 31 de la LPA. Los elementos de fondo, mayormente abordados por diversos autores del DA, son el sujeto, el objeto y la forma, sin embargo, cada autor del DA adecua diferentes elementos, siendo imposible sujetarse a una sola lista.

Es imprescindible destacar que, en el ordenamiento jurídico, la figura de los Actos Administrativos inexistentes queda aniquilada al tropezar con la presunción de legalidad de los Actos Administrativos.

Los requisitos de existencia de los Actos Administrativos se encuentran íntimamente ligados con los requisitos de validez, añadiendo a ello que, no se cuenta con una clara diferenciación doctrinaria ni legal de los requisitos de existencia y los requisitos de validez.

Para el desarrollo del presente apartado, cimentado en el principio de legalidad, se referirá preferentemente al análisis de los requisitos de validez de los Actos Administrativos, establecidos en el art. 22 de la LPA:

a) *Competencia e investidura del órgano competente:* En el caso del régimen disciplinario de la UES, las autoridades competentes para imponer sanciones se encuentran establecidas en el art. 22 del RDUES y, según el RGOCIPVUES, para la imposición de sanciones a particulares es competente el vicerrector administrativo. La LPA determina en su art. 42

¹⁶² Paula Alejandra Suárez Cubillo, “La Inexistencia de los Actos Administrativos en Colombia, interpretación del Consejo de Estado desde 1970 hasta la actualidad.” (Especialización en Derecho Administrativo, Universidad de Santo Tomás, 2015), 2 – 14.

-

que la competencia se ejercerá cuando tenga lugar de acuerdo a los términos previstos en leyes; es decir que, están derogadas las disposiciones normativas que establecen las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas en reglamentos de la UES.

b) *Presupuesto de hecho:* Al no existir una tipificación de infracciones y sanciones en la LOUES, es inverosímil establecer el presupuesto de hecho en los procedimientos sancionatorios de la UES; salvo la sanción de destitución a las infracciones contenidas en el art. 57 de la LOUES y lo establecido en la LACAP.

c) *Causa:* En la LOUES no existen los presupuestos de derecho para motivar la causa del Acto Administrativo que sanciona una infracción en ejercicio actual de la potestad sancionadora de la UES.

d) *Fin:* En términos muy generales la finalidad de la UES es la consecución del bien común, a través de la autotutela o heretotutela, pero dicho fin debe establecerse, de una manera concreta y específica, a cada procedimiento administrativo sancionador que se lleve a cabo.

e) *Motivación:* El Acto Administrativo que sanciona infracciones, actualmente en la UES, no puede ser motivado conforme a derecho, porque carece de asidero legal. En todo caso, erróneamente será motivado con la tipificación de infracciones y sanciones derogadas, siempre que no se trate de la aplicación de la LACAP.

f) *Procedimiento:* Como se ha establecido en el apartado anterior, el procedimiento previsto para ejercer la potestad sancionadora de la UES esta abrogado, su aplicación es obsoleta e ilegal.

-

g) *Forma de expresión:* que, pese a ser un absurdo, porque el Acto Administrativo no reúne los ninguno de los requisitos anteriores, es el soporte físico que dará paso a la admisión de prueba en contrario de la presunción de legalidad.

En otras palabras, la forma de expresión es el documento en que se notifica la sanción impuesta. Aunque a simple vista consigne un Acto Administrativo aberrantemente ilegal y, evidentemente, sea considerado inexistente, al tenor de los conocimientos básicos del DA, se debe presumir legal.

Al ser notificada la sanción impuesta y transcurrido que fuese el plazo para su impugnación administrativa, puede ejecutarse el Acto Administrativo que sanciona una infracción en el ejercicio actual de la potestad sancionadora de la UES, gracias a la presunción de legalidad que reviste a los Actos Administrativos, aunque posteriormente acarree responsabilidad para el funcionario o servidor público que pretenda ejecutarlo.

El Acto Administrativo que sanciona infracciones es desfavorable, por lo que, en la vía administrativa procede recurrir a la figura de la revocatoria, de conformidad al art. 121 de la LPA, la cual podrá realizarse de oficio por parte de la AP. La revocatoria es el retiro unilateral de los efectos del Acto Administrativo desfavorable, por parte de la AP.

“Dicha figura (de revocatoria) tiene una doble finalidad; por un lado, permite al administrado interponer su inconformidad con la decisión administrativa, y por otro, le da la oportunidad a la misma autoridad emisora del acto, de revisar su actuación y subsanar los vicios que el acto pueda tener; se trata

-

de un mecanismo de control tanto para el administrado como para la propia Administración.”¹⁶³

La revocatoria de los Actos Administrativos desfavorables depende del vicio contenido, en el caso de ser vicio de nulidad absoluta o de pleno derecho, aunque el Acto haya adquirido estado de firmeza, *“el administrado puede solicitar la revocatoria del mismo, en cualquier tiempo.”* ¹⁶⁴

Francisco Racionero Carmona establece que *“solo son nullos de pleno derecho los actos administrativos que incurran en las causas específicamente establecidas en la ley.”*¹⁶⁵ YLPA establece las causales de nulidad absoluta o de pleno derecho en su art. 36:

El Acto Administrativo que sanciona una infracción en el ejercicio actual de la potestad sancionadora de la UES, sin estar conforme a lo dispuesto por la LPA, incurre en un vicio de fondo. Es nulo de pleno derecho por ser contrario al ordenamiento jurídico vigente que regula la LPA, además de prescindir del procedimiento legalmente establecido, según lo dispuesto en las letras f y b del art. 36 de la LPA.

La nulidad de pleno derecho tiene ciertas características: a. Puede ser apreciada de oficio por de Tribunal de lo Contencioso Administrativo; b. No puede convalidarse; c. Tiene efectos *ex tunc*, que significa que la nulidad del Acto Administrativo que sanciona una infracción, en el ejercicio actual

¹⁶³ Cámara de lo Contencioso Administrativo, *Identificación del proceso, partes y auto impugnado*, Referencia 00002-18-ST-CORA-CAM (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Francisco Racionero Carmona. *Temas de derecho administrativo uno*, (España Madrid: Consejo Nacional de la Judicatura, de El Salvador, 2016), 69 – 70

-

de la potestad sancionadora de la UES, puede ser desde que fue dictada y alegarse en cualquier momento.

Según la Cámara de lo Contencioso Administrativo, y el art. 131 de la LPA, la interposición del recurso de revocatoria agota la vía administrativa. Teniendo que interponerse revocatoria a la AP, como requisito indispensable, para habilitar el control jurisdiccional de lo contencioso administrativo.¹⁶⁶ La solicitud de revocatoria debe contener, como mínimo, los requisitos establecidos en el art. 71 de la LPA. En sede administrativa la procuración no es obligatoria, pero en caso de acudir a ella se debe regir por las reglas dispuestas para la representación, en el art. 67 de la LPA.

Interpuesta que fuera la revocatoria en sede administrativa, sin haber obtenido el resultado requerido, se habilita el acceso a la sede judicial, según inciso segundo del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La referida Ley no establece un plazo para la demanda fundamentada en nulidad de pleno derecho. El proceso, en sede judicial, se debe iniciar con interposición de la demanda, según los requisitos del art. 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4.3 Propuesta de reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador para el ejercicio de la potestad sancionadora conforme a lo establecido en la LPA

Habiendo desarrollado previamente, el análisis de los preceptos legales de la LOUES en relación con la LPA, siendo indudable la imposibilidad la UES para ejercer su potestad sancionadora, por estar abrogadas las disposiciones normativas que la regula; aseveración que fue robustecida con doctrina y

¹⁶⁶ Cámara de lo Contencioso Administrativo, *Identificación del proceso, partes y auto impugnado*, Referencia 00002-18-ST-CORA-CAM (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

-

jurisprudencia. Se realiza, en este apartado, una propuesta de reforma de la LOUES, para el ejercicio de la potestad sancionadora, conforme a lo establecido en la LPA.

Para culminar con dicha propuesta de reforma, se procede, primeramente, a realizar un análisis de la estructura normativa que debe contener las infracciones y sanciones, así como la necesidad de desarrollar la especialidad del procedimiento administrativo de la UES.

La denominación del capítulo VIII de la LOUES, en que únicamente se reconoce el régimen disciplinario de la UES, debe ser reformada a la siguiente designación: Capítulo VIII. De la potestad sancionadora: procedimiento sancionador, infracciones y sanciones. Para que la UES, como corporación de DP, pueda ejercer su potestad sancionadora interna y externa.

El art. 56 de la LOUES se debe reformar, en tal sentido que ya no remita a reglamentos para el desarrollo de la potestad sancionadora de la UES, sino que, se establezca el ejercicio de dicha potestad en el mismo capítulo de la LOUES, e introduzca, finalmente, la remisión a un reglamento para desarrollar e introducir las especificaciones al cuadro de infracciones y sanciones

Las infracciones y sanciones que se encuentran tipificadas en el RDUES, en el RGOCIPVUES u otros reglamentos de la UES, deben ser trasladadas al capítulo VIII de la LOUES. Dejando fuera de dicho traslado, las sanciones establecidas por conductas fallidas o tentadas, por ser contrario a lo establecido en el art. 141 de la LPA, *“únicamente serán punibles las infracciones consumadas.”*

-

La tipificación de infracciones y sanciones de la UES suele ser muy generalizada, en la mayoría de disposiciones normativas. Por ello es indispensable que con la reforma a la LOUES la creación de un reglamento que desarrolle las especificaciones al cuadro de infracciones y sanciones establecidas en la LOUES, sin crear nuevas infracciones y sanciones y fijando los límites establecidos tanto en la LPA, como en la LOUES.

Se debe reformar la clasificación de las infracciones y sanciones a muy graves, graves y leves, para que la LOUES no tenga la mínima desarmonización con lo dispuesto en la LPA. Lo anterior, ya que el art. 148 de la LPA establece los plazos de la prescripción. De esta manera, se puede prevaler de fijar plazos para la prescripción en la LOUES.

El inciso primero del art. 59 de la LOUES no requiere ser reformado, ya que solamente hace referencia, de manera específica, a la responsabilidad de sus funcionarios.

En el inciso segundo del art. 59 de la LOUES, se sugiere hacer una reforma para eliminar la figura del Fiscal General de la UES y del Defensor de los Derechos Universitarios. Ya que, fiscalía, es una figura propia el Derecho Penal, e innecesaria en el DA Sancionador, como lo es el Defensor de los Derechos Universitarios. En la potestad sancionadora de la AP los únicos legitimados para intervenir en el procedimiento son la AP y los servidores públicos, funcionarios y particulares administrados, según se esté ejerciendo la potestad sancionadora interna o externa de la AP.

En virtud de lo anterior, se propone la siguiente reforma a la LOUES:

La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, considerando:

1. Que mediante DL de fecha veintinueve de abril de 1999, publicado en el DO número 96, tomo número 343, del veinticinco de mayo del mismo

año se decretó la LOUES para el gozo de su autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico, de conformidad al art. 61 de la Cn.

2. Que la Ley de Procedimientos Administrativos, vigente desde el pasado trece de febrero del año 2019, ha implicado una gran innovación en la uniformidad de procedimientos administrativos de la AP, que la UES, como corporación de DP debe acatar, para ejercer su autonomía de carácter administrativa, de conformidad al principio de legalidad.

3. Que, a efectos de actualizar el marco legal para el ejercicio de la potestad sancionadora de la UES, resulta necesario efectuar una reforma al capítulo VIII de la LOUES.

4. Que, conforme a lo anterior, se vuelve necesario reformar la LOUES en la que se hace referencia en el considerando primero.

Por tanto, decreta las siguientes:

Reformas a la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.

Art. 1. Refórmese la denominación del capítulo VIII de la siguiente manera:
De la potestad sancionadora: procedimiento sancionador, infracciones y sanciones.

Art. 2. Sustitúyanse los arts. 56 al 62 de la LOUES, de la siguiente manera:

Potestad sancionadora y sus componentes.

Art. 56. La potestad sancionadora se ejercerá con el objeto de mantener el orden y garantizar el funcionamiento eficiente para la conservación de los fines de la UES, de conformidad a lo establecido en el Título V de la Potestad Sancionadora de la LPA. Constituye el conjunto de normas que regulan las infracciones en que los miembros de la comunidad universitaria o particulares pueden incurrir, la clasificación de las mismas, las sanciones

-

aplicables a cada caso, la competencia de los organismo y autoridades encargadas de su aplicación, y el procedimiento a seguir.

Integran la comunidad universitaria los miembros de organismos colegiados, las autoridades, los funcionarios, el personal académico, el personal administrativo y los estudiantes de la UES. Los particulares son todas las personas que, sin ser miembros de la comunidad universitaria, ingresen al campus universitario o aspiren a ser miembros de la comunidad universitaria.

En un reglamento se desarrollaran las especificaciones al cuadro de infracciones y sanciones establecidas en la LOUES, sin crear nuevas infracciones y sanciones y fijando los límites establecidos tanto en la LPA, como en la LOUES

De las infracciones.

Art. 57. Las infracciones se clasifican en: muy graves, graves y leves.

A) Infracciones muy graves:

1) - 23) Insertar las infracciones establecidas en las letras a) - w) del art. 11 del RDUES.

24) Manejar, dentro del Recinto Universitario, en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes.

25) Dañar o destruir señales de tránsito o cualquier bien de la UES.

26) Poner en peligro la integridad física de los miembros de la Comunidad Universitaria; y

27) La reiteración de infracciones menos graves.

B) Infracciones graves:

1) - 15) Insertar las infracciones establecidas en las letras a) - ñ) del art. 12 del RDUES.

- 16) Insertar la infracción establecida en el art. 19-B del RDUES
- 17) Irrespetar señales y normas comunes de tránsito dentro del campus universitario.
- 18) Conducir a mayor velocidad de la establecida dentro del campus universitario.

C) Infracciones leves.

- 1) - 9) Insertar las infracciones establecidas en las letras a) - i) del art. 13 del RDUES.
- 10) Estacionarse en lugares no permitidos.
- 11) Manejar, dentro del Campus Universitario, sin la diligencia debida.

De las sanciones.

Art. 58. Las sanciones aplicables dependen de la clasificación de las infracciones cometidas.

A) Sanciones aplicables por infracciones muy graves:

- 1) - 3) Insertar las sanciones establecidas en las letras a) - c) del art. 15 del RDUES.
- 4) Inhabilitación hasta por cuatro años para ejercer funciones en organismos colegiados y desempeñar cargos de autoridades universitarias, cuando sea pertinente.
- 5) Prohibir de manera definitiva el ingreso vehicular, al campus universitario, durante el año calendario.
- 6) Resarcir los daños causados al patrimonio de la UES.

B) Sanciones aplicables por infracciones graves:

- 1) - 2) Insertar las infracciones establecidas en las letras a) - b) del art. 17 del RDUES.

-
- 3) Insertar la sanción establecida en la parte final del art. 19-B del RDUES.
 - 4) Imposición de multa de \$10.00 al infractor reincidente a estacionarse en lugares no permitidos, y manejar sin la diligencia debida.
- C) Sanción aplicable por infracción leve: Amonestación privada y por escrito.

Responsabilidad de los funcionarios

Art. 59. - Siendo la Universidad una Corporación de Derecho Público, sus órganos y funcionarios estarán sujetos al régimen de legalidad establecido en el inciso último del artículo 86 de la Constitución de la República; por consiguiente, responderán como funcionarios públicos de conformidad a lo establecido en los artículos 240 al 245 de la misma, por los abusos que cometieren en el ejercicio de sus funciones.

El Rector y los Vicerrectores, los Decanos y Vicedecanos, el Secretario General de la Universidad, estarán obligados a rendir su declaración patrimonial de conformidad a lo establecido en el artículo 240 de la Constitución. Adicionalmente, estarán obligados a otorgar caución a favor de la Universidad, los funcionarios que señale el reglamento general.

Organismos y funcionarios competentes.

Art. 60. Son competentes para imponer las sanciones previstas en el presente Reglamento:

- a) Los Órganos de Gobierno de la Universidad, respecto de las infracciones previstas en sus correspondientes Reglamentos Internos, cometidas por sus integrantes;

- b) La Asamblea General Universitaria, cuando se trate de infracciones cometidas por funcionarios de su elección, el Consejo Superior Universitario o las Juntas Directivas de Facultad;
- c) El consejo Superior Universitario, cuando se trate de infracciones cometidas por funcionarios de su nombramiento o designación y en los casos de omisión señalados en el artículo siguiente;
- d) El Rector, cuando se trate de infracciones cometidas por el personal administrativo de su nombramiento;
- e) Las Juntas Directivas de Facultad, cuando se trate de infracciones cometidas por los funcionarios o el personal de su nombramiento y por los estudiantes de su misma Facultad; y
- f) Los Decanos, cuando se trate de infracciones cometidas por el personal administrativo de su nombramiento.

Las sanciones que se impusieren por infracciones graves, de las cuales no se apelare o se declare inadmisibile la apelación, deberán someterse a ratificación del Consejo Superior Universitario sin la cual no podrán ejecutarse, salvo las infracciones cuyo conocimiento corresponda a la Asamblea General Universitaria.

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

-

En caso de duda sobre cuál sea el organismo o funcionario competente para conocer de la infracción e imponer la sanción, la Asamblea General Universitaria dirimirá la competencia.

Procedimiento.

Art. 61. El procedimiento administrativo sancionador se regirá por las reglas del procedimiento y las aplicables a los procedimientos sancionatorios establecidos en la LPA.

Derecho de impugnación

Art. 62. -De las resoluciones emanadas de los órganos y funcionarios universitarios, podrán interponerse los recursos a que hubiere lugar, en la forma y dentro de los plazos establecidos en el régimen legal de la LPA. La impugnación de los actos administrativos y resoluciones de los órganos y funcionarios de la UES, sólo podrán incoarse judicialmente una vez agotados la vía administrativa, establecida en la LPA.

CONCLUSIONES

En virtud del principio de reserva de ley, la potestad sancionadora externa de la Universidad de El Salvador, contenida en el Reglamento General de Ordenamiento para el Control de Ingreso Peatonal y Vehicular a la Universidad de El Salvador, no se debe ejercer porque no ha sido reconocida en la norma con rango de ley, siendo aberrantemente ilegal, ya que en el capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador únicamente reconoce el régimen disciplinario de la institución, es decir, su potestad sancionadora interna.

De acuerdo con el principio de tipicidad, en la Universidad de El Salvador sólo se pueden sancionar las infracciones e imponer las sanciones previstas en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador y, las contenidas en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Por ende, las infracciones y sanciones establecidas en el Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador y en el Reglamento General de Ordenamiento para el Control de Ingreso Peatonal y Vehicular a la Universidad de El Salvador están derogadas.

El Acto Administrativo desfavorable, que sanciona una infracción en el ejercicio actual de la potestad sancionadora de la Universidad de El Salvador, incurre en las causales de nulidad de pleno derecho porque no cumple con los requisitos de existencia y de validez. Para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste dicho Acto Administrativo, se debe interponer revocatoria en sede administrativa. El derecho a solicitar la revocatoria de Actos nulos de pleno derecho es imprescriptible y de carácter habilitante para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

RECOMENDACIONES

Se recomienda a la Universidad de El Salvador dirigir el propósito de concretizar la reforma a la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, en el sentido de reformar el capítulo VIII, bajo la denominación: “de la potestad sancionadora: procedimiento sancionador, infracciones y sanciones.” En el que se establezcan las sanciones e infracciones que serán impuestas a los miembros de la comunidad universitaria y a los particulares. En virtud de ello, se recomienda retomar la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, establecida en la parte final del capítulo IV del presente trabajo de investigación.

Para la tipificación normas claras, precisas e inequívocas, se recomienda crear un reglamento que derogue, en su totalidad, el cuerpo normativo del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, y el capítulo V de las infracciones y sanciones que desarrolla el Reglamento General de Ordenamiento para el Control de Ingreso Peatonal y Vehicular a la Universidad de El Salvador; e introduzca especificaciones al cuadro de infracciones y sanciones que se establezcan en la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, sin crear nuevas infracciones y sanciones.

Una vez realizada la reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, y la derogación expresa a los reglamentos de la Universidad de El Salvador que contengan infracciones y sanciones, se recomienda crear campañas informativas, que generen el interés de los miembros de la comunidad universitaria, a efecto de que haya un conocimiento de la forma en que puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador, los recursos admisibles contra la resolución final que se dicte, y el pleno consentimiento de la comunidad universitaria a los efectos del Acto Administrativo desfavorable que disminuye su esfera jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

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

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

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

López Medina, Diego. *El derecho de los jueces de América Latina: historia, usos y técnicas*. Primera Edición. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/El Salvador, 2011.

Maurer Harmut. *Derecho Administrativo Alemán*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

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

Mitre Guerra, Eduardo José. *Bases y límites constitucionales y convencionales de la potestad sancionadora del Estado en Panamá*. La Administración de Justicia en el Estado Constitucional. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá, 2015.

Mitre Guerra, Eduardo José. *La Potestad Sancionadora del Estado: Principios, Garantías y la influencia del Derecho Administrativo Interamericano*. Panamá: La Antigua. Universidad Católica Santa María La Antigua, 2014.

-

Parejo Alfonso, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo* 5° edición revisada y actualizada. Editorial: TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2012.

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

TESIS

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. “La Potestad Administrativa Sancionadora ejercida sobre los jueces por el Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la independencia judicial interna”. Tesis de maestría. Universidad de El Salvador, 2012.

Melgar Orellana, Brayan Francisco. Rivas Jaimes, Edwin Rafael. Sánchez Sánchez, Hector Antonio. “El Procedimiento Administrativo Sancionador en el marco de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos”, Trabajo de Investigación para obtener el grado de Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 2019.

Paula Alejandra Suárez Cubillo, “La Inexistencia de los Actos Administrativos en Colombia, interpretación del Consejo de Estado desde 1970 hasta la actualidad.” Especialización en Derecho Administrativo, Universidad de Santo Tomás, 2015.

Sergio Ascary Castro Garibay. “La autoridad competente para ejercitar el régimen disciplinario sobre los funcionarios o servidores públicos, en España y México: un estudio de Derecho Comparado.” Memoria para optar

-
al grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2010.

LEGISLACIÓN

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

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

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

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

Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, Organización de los Estados Americanos, 1969

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas, Asamblea General de la ONU, 1948

Decreto Legislativo No. 744. El Salvador. Asamblea Legislativa, 1996.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. México, Cámara de Diputados del H. Congreso a la Unión de México, 1994.

Ley N° 6227: Ley General de la Administración Pública. Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1978.

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

-

Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador. Asamblea General Universitaria. Universidad de El Salvador, 2001.

Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador. Asamblea General Universitaria. Universidad de El Salvador, 2001.

Reglamento General de Ordenamiento para el Control del Ingreso Peatonal y Vehicular de la Universidad de El Salvador. Asamblea General Universitaria. Universidad de El Salvador, 2012.

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, Publicado en el Diario Oficial del 23 de noviembre de 1979, Tomo 218.

JURISPRUDENCIA

Cámara de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 00049-18-ST-CORA-CAM*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018.

Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 00011-18-ST-COPA-2CO*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018.

Sala de lo Constitucional, *Controversia, Referencia 1- 88*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1988.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 231 – 98*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999.

-

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 809-99*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 330-2000*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2002.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 550-2004*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 28-2005*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2006.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 251-2015*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2017.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia definitiva, Referencia 16-2001*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003.

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

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

Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad*. Referencia 107-2012. El Salvador. Corte Suprema de Justicia, 2015.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 125-2015/126-2015*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 82-2015*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018.

-

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

Sala de lo Civil, *Sentencia definitiva de Casación Laboral*, Referencia 36/C/2005. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2006.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia, Referencia 39/D/96. El Salvador. Corte Suprema de Justicia, 1997.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia, Referencia 148-C-99. El Salvador. Corte Suprema de Justicia, 2000.

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

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia*, Referencia 148-C-99. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia*, Referencia 116-S-2000. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva con número de referencia 78-2006*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva con número de referencia 28-2005. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010.

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

Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sentencia, Referencia 330-2010. El Salvador. Corte Suprema de Justicia, 2014.

-

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 325-2012*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia, Referencia 325-2012*. El Salvador. Corte Suprema de Justicia, 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Declaratoria de incompetencia, Referencia 93 – 18 – PC – SCA*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 302, párr. 207 (Fondo, Reparaciones y Costas, 2015)*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tribunal Constitucional Vs. Perú, sentencia 2001. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tribunal Constitucional Vs. Perú, sentencia 200. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas, 2001.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas, 2015.*

Tribunal Constitucional español, *Sentencia de proceso constitucional, referencia 2/1981*. España, Tribunal Supremo, 1981.

REVISTAS

Bolaños Salazar, Elard R. "Los principios del procedimiento Administrativo sancionador desde una perspectiva constitucional." Revista Gaceta Jurídica S.A., Primera Edición (2016)

Cano Campos, Tomas. "Derecho Administrativo Sancionador", Revista Española de Derecho Constitucional, N° 43, (1995)

Cordero Quinzacara, Eduardo. "El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal." Revista de Derecho Vol. XXV – N° 2 (2012)

Durán Barraza, Rafael. "Revista: La Universidad. Perfil histórico de la autonomía." Editorial Universitaria: San Salvador. (1986)

Duran, Miguel Ángel. "Historia de la Universidad de El Salvador 1841-1930". 2ª ed. El Salvador: Editorial Universitaria. (1975)

Flores Macal, Mario. "Anuario de Estudios Centro Americanos: "Historia de la Universidad de El Salvador. "Vol. 2. Universidad de Costa Rica. (1976)

Mejía Patiño, Omar Albeiro. "Reseña Histórica del Derecho Administrativo Sancionador", Novum Jus vol. 2 (2008)

Órgano Científico-Cultural de la Universidad de El Salvador. "La Universidad: Bosquejo Histórico 172 años de identidad universitaria." N° 20. Editorial Universitaria. Universidad de El Salvador. (2013)

Rodríguez Arana, Jaime. "El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo," Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 408 (2012)

Secretaría de Comunicaciones de la Universidad de El Salvador, “El Universitario, Época XIII, Número 5” (2008)

Velásquez Muñoz, Carlos Javier. “Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”. Revista de Derecho. Universidad del Norte (2004)

INSTITUCIONAL

Consejo Directivo del CLAD, “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.” XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reformas del Estado, 2013

SITIOS WEB

Corte Suprema de Justicia. *Constitución Política de El Salvador de 1950*. Centro de Documentación Judicial. Bóveda de Documentos, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/1950-1959/1950/09/886F2.PDF>

Corte Suprema de Justicia. *Constitución de 1962*. Centro de Documentación Judicial. Bóveda de Documentos, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/1960-1969/1962/01/886EE.PDF>

Corte Suprema de Justicia, *Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador 1972*. Centro de Documentación Judicial, Bóveda de Documentos, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=2&data=DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F1970->

[1979%2F1972%2F10%2F88A30.PDF&number=559664&fecha=18/10/1972&numero=LEY=ORGANICA=DE=LA=UNIVERSIDAD=DE=EL=SALVADOR&cesta=0&singlePage=false%27](#)

Corte Suprema de Justicia, Decreto Legislativo No. 744. Centro de Documentación Judicial, Bóveda de Documentos, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/R/2/1980-1989/1983/12/8E1D9.HTML?embedded=true>

Ministerio de Hacienda. *Unidad de Acceso a la Información Pública*. <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UAIP-IF-2020-11926.pdf>

Navarro Hernández, Francisco. *Derecho Administrativo sancionador en México: la distinción del Estado regulador vs. Policía*. Repositorio Institucional del ITESO, <https://rei.iteso.mx/handle/11117/5197#:~:text=El%20derecho%20administrativo%20sancionador%20ha,del%20lus%20Puniendi%20del%20Estado.>

Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1972, Parte 19* (julio-1972_Parte19.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1972, Parte 21* (julio-1972_Parte21.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1977, parte 1* (abril-1977_Parte1.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

-

Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1977*,
parte 9 (octubre-1977_Parte9.pdf) <http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

Imprenta Nacional de El Salvador, *Archivo Digital del Diario Oficial 1978*,
parte 23 (diciembre-1978_Parte23.pdf)
<http://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>

Segismundo Royo Villanova, *El procedimiento administrativo como garantía*.
Revista de estudios políticos,
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127762>

Universidad de El Salvador. *Acerca de la UES*. Portal web de la Universidad
de El Salvador. Nuestra Universidad, <https://www.ues.edu.sv/nuestra-universidad>