

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS  
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2010  
PLAN DE ESTUDIO 1993**



**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS APLICADOS  
POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL SALVADOR.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTAN:**

**MIRANDA MACHUCA KONRADD ALEXANDER  
MORENO MARROQUIN TATIANA MICHELLE  
SALAZAR PARADA CRISTINA MARIBEL**

**LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 19 DE ENERO DE 2011**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ

RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ÁNGEL PEREZ RAMOS

VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ

SECRETARÍA GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSE HUMBERTO MORALES

DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS

SECRETARIO

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO

DIRECTOR ESCUELA CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIADO PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## **AGRADECIMIENTOS.**

A Dios,  
por haberme permitido  
culminar con bien  
mis estudios universitarios.

A mis Padres,  
por haberme guiado y apoyado  
en toda mi vida, y  
ser mis modelos a seguir.

A mis hermanos,  
Carlos Eduardo y Julio Cesar,  
mis ángeles en el cielo,  
con quienes hubiera querido  
compartir este logro académico.

A mi familia,  
que siempre estuvieron pendientes  
de toda la trayectoria de mis estudios.

A mis amigos,  
por haber estado cuando necesite de su ayuda

A mi Asesor de Tesis,  
Lic. Pedro Rosalio Escobar,  
quien guio con mucho esfuerzo,  
el presente trabajo de investigación.

Konradd Alexander Miranda Machuca

A Dios por haberme  
dado la vida y por permitirme  
finalizar con mis estudios universitarios.

A María Auxiliadora porque desde pequeña  
me tomó de la mano, nunca me abandonó y  
ha estado conmigo en buenos y malos momentos.

A mi madre por haberme  
guiado durante toda mi vida,  
por ser un ejemplo a seguir y  
por haber hecho de mi una persona de bien.

A mi abuela quien fue mi segunda mamá,  
gracias por haberme enseñado  
que hay que luchar para  
alcanzar mis sueños.

A mi hermano por haber sido un  
apoyo incondicional para mí y  
por ser mi modelo a seguir siempre.

A mi familia por haber estado  
siempre conmigo apoyándome en  
mis estudios.

A mis amigos por haberme brindado  
su apoyo en todo momento.

A mi asesor de tesis  
Licenciado Pedro Rosalío Escobar por su  
acertada dirección para la realización  
de la investigación.

Tatiana Michelle Moreno Marroquín.

Agradezco a Dios por haberme dado vida y salud hasta este día para poder culminar uno de mis más grandes sueños, mi carrera universitaria, bendecirme de tal manera poniendo a las personas adecuadas a mí alrededor para facilitarme el camino hacia mi meta.

A mi madre que es el más grande pilar que me ha sostenido durante toda mi vida, ya que sin su ejemplo, dedicación, orientación, vocación y entrega no hubiese podido llegar hasta este momento, es ella mi padre y mi madre, la que me dio el impulso para seguir adelante a pesar de las adversidades, a dar gracias todos los días por las bendiciones, gracias madre por tu infinito sacrificio.

A mi familia paterna que ha sido como un segundo hogar en el cual me inculcaron principios cristianos, deseos de superación y se que hoy están orgullosos por este logro, gracias por todo lo que me han dado desde mis primeros años de vida y es este el mayor resultado que fueron recibidos con los brazos abiertos por mi ya que es Dios quien me puso en su hogar para ser bendecida.

Doy infinitas gracias a mi Dios por haber puesto en mi camino a mis compañeros de tesis ya, que nuestra amistad es una clara muestra que Él tiene un plan perfecto.

A la familia Marroquín por haberme abierto las puertas de su hogar, haberme hecho sentir como en casa, gracias por sus atenciones, consejos y ejemplo de vida ya que son ustedes un claro ejemplo de cómo deben hacerse las cosas bien y tener la frente en alto.

A mis amigos de toda la vida agradezco su apoyo incondicional, durante todos estos años ya que sin ustedes no hubiese tenido todo el apoyo moral, a tal grado de tener una verdadera hermandad cuando la vida presenta problemas.

Cristina Maribel Salazar Parada.

## ÍNDICE

	<b>PÁGINA</b>
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO 1	
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1.2. JUSTIFICACION.....	3
1.3. OBJETIVOS.....	5
1.4. FORMULACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE HIPÓTESIS.....	6
1.5. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	10
CAPITULO 2	
2.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	13
2.1.1 Etapa de Origen y Formación del Derecho Administrativo.....	15
2.1.2 Consolidación del Derecho Administrativo.....	19
A) España.....	20
B) Italia.....	21
C) Alemania.....	23
D) México.....	24
E) Argentina.....	24
F) Colombia.....	25
2.2 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.....	26
2.2.1 Estudio de la historia del Derecho Administrativo Sancionatorio en algunos países de Europa.....	27
A) Alemania.....	28
B) Francia.....	28
C) Italia.....	28
D) España.....	29
2.3 EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL SALVADOR.....	30
CAPITULO 3	
3.1 NOCIONES PREVIAS: DERECHO ADMINISTRATIVO.....	32
3.1.1 Acepciones de Derecho Administrativo.....	32
3.1.2 Características de Derecho Administrativo.....	34
3.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo.....	35
3.2 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.....	37
3.2.1 Definición de Procedimientos Administrativos Sancionatorios.....	37

3.2.2 Naturaleza Jurídica de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios. ....	38
3.2.3 Elementos del Procedimientos Administrativos Sancionatorios. ....	40
3.2.4 Principios del Procedimientos Administrativos Sancionatorios. ....	41
3.2.5 Derechos de los particulares frente al Procedimiento Administrativo Sancionatorio. ....	47
3.3 APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO PENAL EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS. ....	48
3.4 JURISPRUDENCIA SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS. ....	54
 CAPITULO 4	
4.1. BASE CONSTITUCIONAL.....	59
4. 2 LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.....	62
4.2.1 Ley del Medio Ambiente y Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.....	62
4.2.2 Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial y su Reglamento.....	69
4.2.3 Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares y su Reglamento. ....	75
4.2.4 Ley General de Educación .....	79
4.2.5 Ley de Educación Superior y su Reglamento.....	83
4.2.6 Ley de Turismo .....	86
4.2.7 Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.....	91
4.2.8 Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños y su Reglamento.....	95
4.2.9 Código de Salud .....	100
4.2.10 Código Tributario y su Reglamento de aplicacion .....	106
4.3 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN EL DERECHO COMPARADO.....	109
4.3.1 España.....	110
4.3.2 Chile. ....	110
4.3.3 México. ....	111
4.3.4 Argentina .....	111
 CAPITULO 5	
5.1 CONOCIMIENTO QUE POSEEN LOS ADMINISTRADOS Y ESTUDIANTES DE CIENCIAS JURÍDICAS SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS. ....	113

5.2 INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA Y FORMA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN SU EFECTIVIDAD .....	117
5.3 DEFECTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y PROPUESTAS PARA MEJORARLOS. ....	120
5.4 PARTICIPACIÓN DE ADMINISTRADOS EN PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES QUE MÁS LOS APLICAN.....	123
5.5 CREACIÓN DE LEY ÚNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y TRIBUNALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	125
CAPITULO 6	
6.1. CONCLUSIONES .....	129
6.2. RECOMENDACIONES.....	133
BIBLIOGRAFIA .....	144
ANEXOS.....	147

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo consiste en una investigación de carácter histórico – doctrinaria – jurídica sobre una importante temática proveniente del Derecho Administrativo como lo es el Derecho Administrativo Sancionador y en concreto los procedimientos administrativos sancionatorios que son implementados por las instituciones públicas de nuestro país, siendo aplicadas a los ciudadanos en su calidad de administrado, que contravengan las disposiciones contenidas en los distintos cuerpos normativos de dichas instituciones.

En virtud de lo anterior se aborda la temática con el objetivo primordial de comprobar fehacientemente la hipótesis que se ha generado para dar comienzo a la investigación, por lo que se realizó una búsqueda de información bibliográfica sobre antecedentes históricos, base doctrinaria y análisis jurídicos de la legislación pertinente, así como también una recopilación empírica o de campo por medio de entrevistas a los distintos segmentos involucrados que se encuentran conformados por informantes claves.

En este sentido en el desarrollo del presente trabajo se abordarán temas tendientes a profundizar sobre la temática.

En vista de lo anterior en el primer capítulo del presente trabajo se realizó una síntesis del diseño de investigación, en la cual se incluyó el planteamiento del problema, los objetivos a lograr, hipótesis a comprobar, así como la técnica de investigación empleada.

El segundo capítulo se enfocó en cuanto al origen y evolución histórica del Derecho Administrativo y los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, así como al desarrollo de esta materia en nuestro país.

Así mismo se llevo a cabo una investigación doctrinaria sobre la temática a fin de analizar los elementos esenciales que componen los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, y así desarrollar el tercer capítulo del presente trabajo de investigación.

El cuarto capítulo de la investigación se basa en un análisis jurídico de la legislación aplicable a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, en cuanto a las infracciones que puedan cometer los ciudadanos en su calidad de administrados respecto del segmento de Administración conformado por las dependencias del Órgano Ejecutivo, quedando excluidos los procedimientos de carácter interno, así como los procedimientos aplicados por las Instituciones Autónomas y Municipios.

El resultado de la investigación de campo realizada se compiló en el quinto capítulo de la investigación, sintetizando los resultados obtenidos a fin de comprobar la hipótesis planteada en el primer capítulo.

Se concluyó el trabajo de investigación con el capítulo sexto, el cual contiene conclusiones y recomendaciones elaborada en base a la investigación realizada.

## **CAPITULO 1: SÍNTESIS DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

La investigación a profundidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionatorio se hizo necesaria, dado que no se posee un universo tan grande de conocimientos respecto a dicho ámbito, todo esto por varias razones entre las cuales se pudieron indagar que la rama del derecho mencionada con anterioridad no se encontró desarrollada totalmente en nuestro país, el poco conocimiento y al desinterés que existe por parte de las personas de informarse sobre este ámbito, es una de las primeras causas que se logró advertir, así mismo cabe mencionar que advertimos en nuestra experiencia académica al momento en que abordamos el tema de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en el ordenamiento jurídico salvadoreño, que no se contó con el tiempo necesario para realizar el estudio y análisis que requiere dicha asignatura dentro de la carrera de Ciencias Jurídicas, por tal razón nos llamó grandemente la atención ahondar en el tema, y de esa manera se adquirió experiencia, por lo anterior expuesto es que como grupo de trabajo se tomó la decisión de realizar una investigación en la que se profundizó y en la que se dio a conocer el Derecho Administrativo Sancionatorio en nuestro entorno, puesto que la situación actual que logramos advertir sobre la temática fue de total desconocimiento para la mayoría de la población, no solo por los motivos que nos llevaron a la realización de la investigación, sino también porque en la práctica de dicha rama del Derecho nos encontramos con una legislación bastante dispersa, dado que cada institución pública en nuestro país posee normativas internas las cuales engloban las sanciones administrativas propias de la entidad lo que hizo más engorroso su estudio en el sentido de que existe un universo

muy complejo de instituciones creadas para la satisfacción de las necesidades públicas, así como regulaciones para las mismas.

Asimismo se detectaron otros factores que incidieron en el desconocimiento de esta problemática, y es que muchas veces hubo que preguntarse si estos resultaban verdaderamente eficaces, a esto se debió el retardo que se afronta en el transcurrir de los procedimientos, así también fue de nuestro conocimiento que se vuelven muchas veces engorrosos.

También es válido mencionar que existieron otros posibles factores que debieron de comprobarse tales como que debió de existir una correcta aplicación de las sanciones y de los procedimientos contemplados en esas leyes, así como la existencia de imparcialidad y objetividad de los entes encargados de aplicar dichos procedimientos, y su voluntad por darle solución a los mismos.

Ahora bien ya que hemos mencionado algunas de las problemáticas que se afrontaron al incursionar en el estudio del Derecho Administrativo Sancionatorio, logramos advertir que el desconocimiento de los diferentes Procedimientos Administrativos Sancionatorios fue el mayor problema que afrontamos al tocar dicha temática, por la amplia lista de instituciones que tienen sus propios marcos regulatorios, y en ese sentido cada entidad posee distintos procedimientos aplicables, por lo que se hizo la pregunta central de nuestro planteamiento del problema:

**¿CÓMO PRODUJO LA FALTA DE CONOCIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS UNA REDUCCIÓN EN SU EFICACIA?**

Habiendo estudiado todo lo anterior y en función de delimitar el área geográfica y a la temporalidad a que hicimos referencia en nuestra

investigación nos orientamos hacia el estudio de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en la situación actual de nuestro país.

A fin de delimitar conceptualmente el alcance del problema y tema de la investigación, esta fue orientada al estudio de la legislación administrativa que regula Procedimientos Administrativos Sancionatorios por eventuales infracciones que puedan cometer los ciudadanos en el carácter de administrados, respecto del segmento de la Administración conformado por las dependencias del Órgano Ejecutivo, quedando excluidos los casos en que la legislación se refiera a procedimientos de carácter interno aplicables a los funcionarios y empleados de la Administración Pública, así como los que aplican las Instituciones Autónomas y los Municipios.

## **1.2. JUSTIFICACION**

Los Procedimientos Administrativos Sancionatorios cobraron un mayor auge puesto que como investigamos, estos son utilizados por las instituciones públicas con frecuencia; en ese sentido se advirtió relevante que las personas deben de ir conociendo un poco más sobre estos Procedimientos y las leyes que los regulan, dado que en algún momento pueden verse en la necesidad de defender sus derechos de la mejor manera posible, igualmente se consideró importante la profundización en esta temática por parte de los estudiantes y profesionales del Derecho.

En virtud de lo anterior como grupo hemos valorado factores que nos indican que la temática a estudiar no se encuentra desarrollada anteriormente, y por lo tanto consideramos que es un tema innovador y original puesto que se está realizando con un enfoque actual y con el objetivo de dar a conocer los aspectos más importantes de dichos procedimientos, el cual será de un gran aporte a todas aquellas personas que se vean involucradas en un Procedimiento Administrativo Sancionatorio puesto que la mayoría de las

personas tiene en su acervo de conocimientos generales como se desarrollan los procesos penales, civiles e incluso del área de familia ya sea por experiencias personales, por lo que se escucha en los diferentes medios de comunicación social o porque estos han sido aplicados a lo largo del tiempo; en cambio el Derecho Administrativo y en especial los Procedimientos Administrativos Sancionatorios son relativamente recientes y como ya habíamos mencionado hasta hace poco tiempo han cobrado mayor auge en su aplicación.

Es de hacer notar que nuestra investigación tiene mucha relevancia social, puesto que todas las personas en el país tenemos la calidad de administrados y por lo tanto estamos expuestos a que se siga en nuestra contra un Procedimiento Administrativo Sancionatorio, por lo que una vez hemos alcanzado nuestro objetivo de que más personas conozcan dichos procedimientos estaremos ayudando de gran manera a que los administrados conozcan soluciones a sus problemas y en ese sentido lograr una eficacia mucho mayor al momento de ser aplicados los procedimientos.

Así mismo con el estudio de esta problemática se abonó grandemente a la eficacia de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, en el sentido de que el Derecho Administrativo de esta manera llega a cumplir con los objetivos para los cuales fue creado, y en particular con los objetivos que se trazó el legislador a la hora de establecer cada Procedimiento Administrativo Sancionatorio, de las diferentes leyes que regulan las instituciones públicas de nuestro país.

Una vez complementado nuestro estudio y habiendo tomando en cuenta los resultados que del mismo se derivaron, los mismos sirvieron de base para el desarrollo de planes que estuvieron encaminados en dar a conocer de una

manera efectiva los Procedimientos Administrativos Sancionatorios que se encontraron en las diferentes normativas, así como que las personas conocieron mecanismos que les permitieron obtener mejores resultados en las resoluciones que dicta el ente encargado de dictarlas.

Finalmente pero no por eso menos importante, esta investigación fue de gran aporte para los estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas y otras carreras afines al momento en que ellos necesiten consultar un material de apoyo para las cátedras en que estén cursando el tema de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, y de esa manera se aportó un punto de vista más para el estudio del Derecho Administrativo.

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **Objetivo General**

Profundizar en el estudio de la legislación que regula los Procedimientos Administrativos Sancionatorios por infracciones que puedan cometer los administrados respecto del segmento de la administración conformado por las dependencias del Órgano Ejecutivo, a fin de crear una herramienta útil para dar a conocer la temática a la ciudadanía en general.

#### **Objetivos Específicos**

1. Identificar los efectos que produce la existencia de una normativa Administrativo Sancionatoria dispersa en la legislación Salvadoreña.
2. Establecer los motivos por los cuales la población desconoce la temática referente a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios que existen en nuestra legislación.
3. Determinar cuáles son las autoridades competentes para conocer de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en las diferentes

instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo que pueden emitir sanciones respecto de los administrados.

4. Analizar los diferentes Procedimientos Administrativos Sancionatorios de las instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo que emiten sanciones respecto de los administrados a fin de verificar su eficacia en la aplicación cotidiana.
5. Identificar si existe retardo en la aplicación de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

#### **1.4. FORMULACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE HIPÓTESIS**

Muchos autores han expresado que las hipótesis constituyen un puente entre la teoría y la investigación empírica, además no sólo se limitan a la compilación de los datos sino que fundamentalmente, buscan establecer relaciones significativas entre fenómenos o variables, apoyándose en el conjunto de conocimientos organizados y sistematizados; en nuestra investigación como ya hemos mencionado no sólo nos limitamos a la recolección bibliográfica en la que recabamos datos importantes para abordar la temática, sino que dichos datos guardaban una relación con fenómenos de la realidad que se investigó.

Así mismo los autores han establecido que *“la hipótesis es aquella formulación que se apoya en un sistema de conocimientos organizados y sistematizados, en la que se establece una relación entre dos o más variables para explicar y predecir, en la medida de lo posible, los fenómenos que le interesan en caso de que se compruebe la relación establecida”*.<sup>1</sup>

---

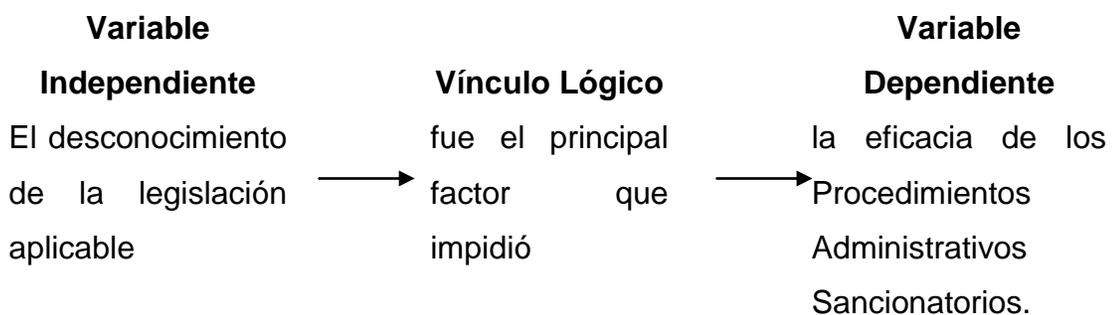
<sup>1</sup> Rojas Soriano, Raúl. “Guía para realizar investigaciones sociales”, 40ª Edición. México, 2004.

Es por eso que las hipótesis planteadas en una investigación una vez finalizada la misma debieron ser claras, precisas y contar con realidades o referentes empíricos u observables; asimismo el haber considerado como fuentes de las mismas la teoría, es decir el sistema de conocimientos debidamente organizado, la observación de hechos o fenómenos concretos y de la información empírica de la cual se dispuso al momento de la elaboración de la investigación.

En nuestra investigación el tipo de hipótesis que se utilizó fue el de dos variables en una relación de dependencia, en la que una se convirtió en la causa y otra en el efecto, es decir una de las variables se consideró la variable dependiente y la otra la variable independiente la que estuvo unida por un vínculo lógico.

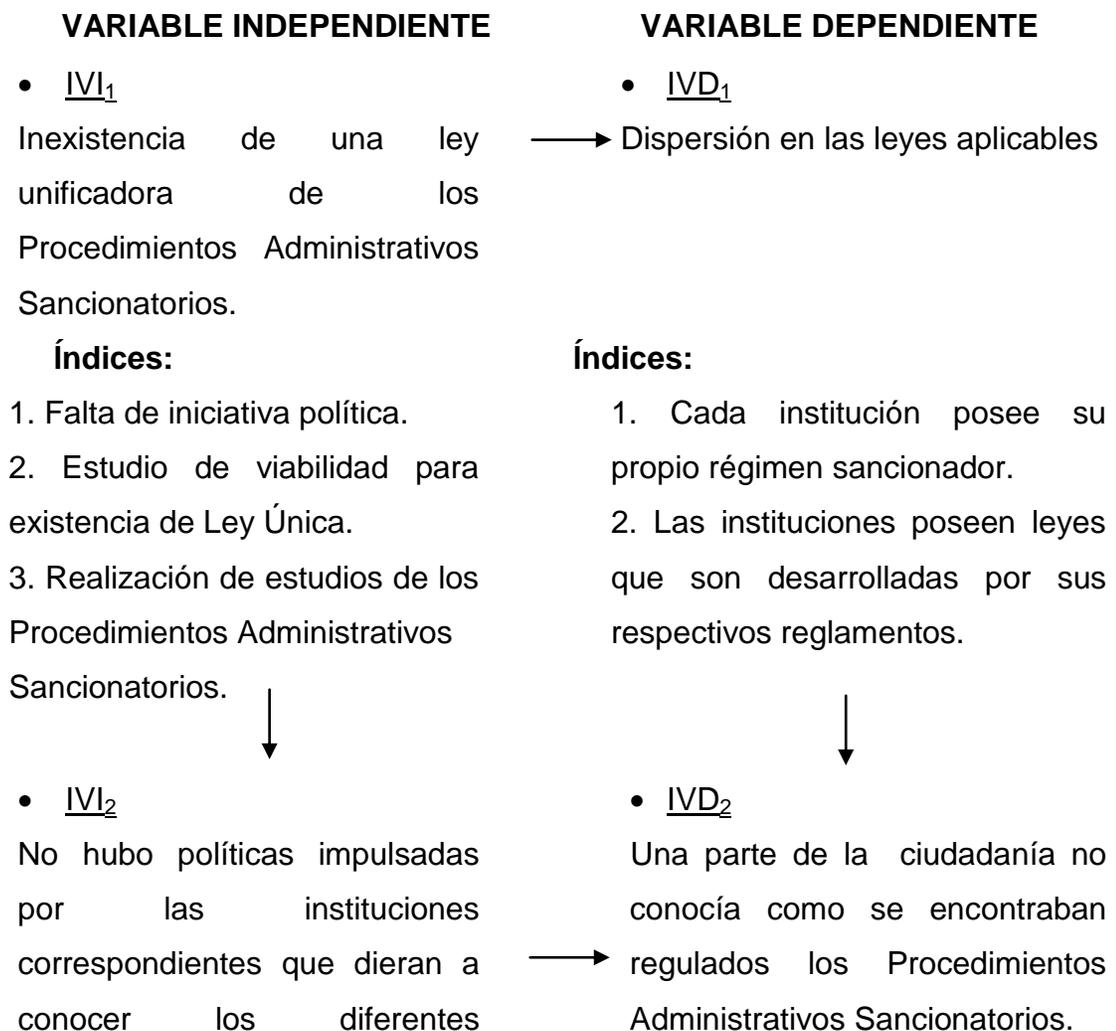
De tal manera que nuestra hipótesis quedó planteada de la siguiente manera: **“El desconocimiento de la legislación aplicable fue el principal factor que impidió la eficacia de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios”**

Por lo que las variables se vieron representadas así:



En cuanto a la operacionalización de las hipótesis, esto se hizo con el fin de hacer descender el nivel de abstracción de las variables y poder manejar así sus referentes empíricos, con esto, se pretendió explicar que cada una de las variables se desglosaría a través de un proceso de deducción lógica, en indicadores que representarían ámbitos específicos de las variables y se encontrarían en un nivel de abstracción intermedia.

Por lo que la operacionalización se vio representada de la siguiente manera:



Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

**Índices:**

1. Realizar talleres para difundir los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.
2. Ubicar información en lugares apropiados para dar a conocer los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.
3. Obsequiar ejemplares que contengan las leyes y respectivos Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

• IVI<sub>3</sub> ↓  
Los Procedimientos Administrativos Sancionatorios son poco aplicados a los ciudadanos.

**Índices:**

1. Falta de estrategias de aplicación.
2. Poco presupuesto orientado a ese fin.
3. Planificación institucional.

**Índices:**

1. El desinterés existente por dar a conocer los Procedimientos Administrativos Sancionatorios por las autoridades correspondientes.
2. Las personas no se interesaron en conocer los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

• IVD<sub>3</sub> ↓  
Las instituciones no poseen los recursos suficientes para aplicar los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

**Índices:**

1. Recursos económicos.
2. Recursos materiales.
3. Recursos Humanos.

## **1.5. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

Toda investigación tiene como objetivo primordial el descubrir algo, indagar o dar respuesta de manera sistemática a las múltiples preguntas que se hace el ser humano.

La fuente de esta necesidad de conocer y de saber surge de su curiosidad, elemento fundamental en la personalidad del investigador que lo lleva a cuestionar, a indagar y por ende a adquirir los conocimientos que le permitan evolucionar y trascender. De hecho el conocimiento que le ha sido legado a la humanidad y por el cual se ha logrado el desarrollo que se vive en la actualidad tiene como base las investigaciones y descubrimientos que se encuentran plasmados en la historia de la humanidad.

En virtud de lo anterior es que se procedió a realizar una selección de los métodos, la adecuación de las técnicas y el diseño de los instrumentos que permitieron recolectar información válida y confiable para probar las hipótesis y obtener un conocimiento objetivo y completo de la temática que se investigó.

Una vez que se obtuvo el conocimiento de lo que son los métodos y técnicas de investigación definimos cuáles serían los métodos a utilizar a lo largo del desarrollo de nuestro trabajo investigativo, puesto que era necesario trazarnos una línea a seguir en cuanto a las herramientas de las que se harían uso. En ese sentido, por el tipo de investigación a realizar determinamos que se utilizaría una combinación entre Investigación Bibliográfica e Investigación Empírica o de Campo, la cual se denominó como un método y técnica Mixta de Investigación.

En todo Método de investigación Bibliográfico, existen un sinnúmero de fuentes que pueden ser utilizadas, todo dependiendo de las necesidades de la investigación; por lo anterior, se puede mencionar que como grupo utilizamos las fuentes siguientes:

- a. Sistematización Bibliográfica: consistió en realizar consultas en libros de texto, con la finalidad de obtener información que se relacionó con el tema investigado.
- b. Sistematización Hemerográfica: Esta se obtuvo de revistas, folletos, diarios o periódicos, panfletos, etc., cuya información fue útil para la investigación.
- c. Sistematización de información en la fuente: Esta consistió en la compilación de información proveniente de estadísticas y datos inéditos de las instituciones que se encontraron involucradas con el tema.
- d. Búsquedas en Internet: Consistió en la utilización del internet como una herramienta informática, por medio de la cual se encontró información relacionada con el tema.

En cuanto al Método de Investigación Empírico o de Campo, se requirió analizar qué tipo de fuente se iba a utilizar, de acuerdo al tipo de investigación que se iba a realizar, y por lo tanto como grupo se tomó la decisión de usar el siguiente:

Examen de Informantes Clave: Esta técnica se aplicó a informantes claves, llamados así porque ellos poseían cierta experiencia y conocimientos relevantes sobre el tema que se estudió, o se encontraban en una posición (económica, social, o cultural) dentro de su comunidad o grupo social que les permitía proporcionar información que otras personas desconocían o darían incompleta.

La información que se obtuvo a través de esta técnica, sirvió para efectuar un análisis del problema más bien cualitativo por el tipo de preguntas y como por el reducido número de personas que se entrevistaron.

Tomando en cuenta lo anterior es que se decidió realizar entrevistas con segmentos de muestra, que se encontraban involucrados en el problema y asimismo conocedores del tema que nos brindaron información certera. Los segmentos de muestra que se mencionaron anteriormente estuvieron integrados por diez (10) personas a quienes se entrevistaron, a fin de que por medio de dichas entrevistas se obtuvo un mayor universo de opiniones; determinamos que las entrevistas se hicieran en segmentos como los siguientes:

- Empleados públicos de las instituciones involucradas
- Abogados de la Procuraduría General de la República
- Abogados en el libre ejercicio de la profesión
- Administrados que hubieran estado involucrados en Procedimientos Administrativos Sancionatorios
- Docentes conocedores de Derecho Administrativo

## **CAPITULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

### **2.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

No es sencillo abordar la historia del Derecho Administrativo, y sería muy atrevido intentar explicarlo, sin antes conocer sobre la historia del Estado, que es la base en la cual el Derecho Administrativo se desempeña.

El Estado según la Ciencia Política y la Teoría del Estado existe desde que se conjuntan un territorio, un grupo humano o pueblo y un poder, calificado a sí mismo como soberano, y que articula y gobierna a los dos anteriores.

Los primeros albores del Estado los encontramos en un periodo en que tres pensadores ordenaron el conjunto de ideas, tradiciones y experiencias configurando el Estado que conocemos modernamente, como son Nicolás Maquiavelo, Juan Bodino y Thomas Hobbes.<sup>2</sup>

Estos tres pensadores, hicieron valiosos aportes, en cuanto a estructura y conceptos que integraron, creando al Estado tal y como lo conocemos y hemos conocido en su evolución a través de la historia.

Aún no conocemos con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico – político, pero si podemos afirmar que equivale a la Polis o ciudad – Estado de los griegos. No es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el nombre statí, estado, término tomado y

---

<sup>2</sup> Consejo Nacional de la Judicatura. “Conceptos Fundamentales de Derecho Administrativo”. Pág. 8. El Salvador.

sostenido por Maquiavelo, anteriormente citado. Los elementos del Estado son: Pueblo, Territorio y Poder.

Ahora podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.<sup>3</sup>

Muchos autores aseguran que el poder y el gobierno son sinónimos, sin embargo nos damos cuenta que no es así, para muchos, el poder significa ser ley, ser total, y el gobierno no lo es así, el gobierno es regido por el pueblo y para el pueblo, pero tomaremos al poder como un elemento del Estado.

Para entender a que se refieren los autores cuando determinan los tres elementos, debemos de precisar la importancia de cada uno en la conformación del Estado, y es así que como Pueblo entendemos al compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

Al Poder lo entendemos como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder

---

<sup>3</sup> *Ibidem.* Pág. 14

presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

El Territorio es el último elemento constitutivo del Estado. Francisco Porrúa Pérez lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega "La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado"<sup>4</sup>.

Por otro lado, Ignacio Burgoa afirma "Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o 'imperium'. Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones."

### ***2.1.1 Etapa de Origen y Formación del Derecho Administrativo***

Ahora bien, puesto que hemos mencionado a grandes rasgos parte de la historia de la concepción del Estado y como se compone, es válido pasar al estudio de la historia del Derecho Administrativo, no sin antes mencionar que este se desarrolla precisamente en una parte de la configuración moderna de lo que es Estado, o sea en el Órgano que se denomina como Ejecutivo.

Volviendo a la historia, debemos de remontarnos hacia la época de la Revolución Francesa, la cual se considera como su punto de partida y con una paulatina evolución a través del tiempo.

---

<sup>4</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Título del libro: Teoría del Estado. Editorial: Porrúa. México, D.F. Año 1997.

El principal motivo por el cual se ha fincado el inicio del Derecho Administrativo en esta época, se presenta cuando los hombres que gestaron la Revolución Francesa tenían un especial temor a los jueces de ese entonces, puesto que se veían amenazados por ellos al no poder establecer las leyes que el Rey estimaba convenientes y en ese sentido idearon un sistema que consistía en quitarle a los jueces la potestad de resolver por ellos mismos los conflictos de la administración, lo cual derivó que en la práctica la administración quedó sin control, por lo que los gobernantes no quedaban sometidos a ningún ordenamiento jurídico, pudiendo hacer así su voluntad, quedando sin validez el principio fundamental de la Revolución Francesa que estipulaba que el Ordenamiento Jurídico debía ser aplicado a gobernantes y gobernados por igual.

En la ley del 16-24 de Agosto de 1790 se establecía que: *“las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, bajo pena de prevaricato inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones”*<sup>5</sup>. El anterior principio fue incorporado luego a la Constitución Francesa de 1791 en su artículo tercero, lo que origino la institución de un mecanismo que se denominó Administración – Juez, el cual consistía en que cada vez que surgiera un reclamo en contra de la administración debía de presentarse ante ella misma y ser resuelto por el jefe del ejecutivo.

A partir de la creación del anterior mecanismo se creó un órgano denominado Consejo de Estado, que se encontraba encargado de estudiar las reclamaciones que presentaban los ciudadanos en contra de la Administración del Estado, la cual proponía al Jefe del Ejecutivo las

---

<sup>5</sup> Rodríguez Rodríguez, Libardo. La Explicación Histórica del Derecho Administrativo, Pág. 297.

soluciones más viables y decisión que creía convenientes para las reclamaciones; pero existía un defecto, en el sentido de que el Jefe del Ejecutivo resolvía a su antojo los conflictos puesto que aún teniendo un órgano asesor, se reservaba el derecho de resolverlas por si mismo, sin tomar en cuenta lo propuesto por el Consejo de Estado; a lo anterior se le denominó como Justicia Retenida, y aún cuando al comienzo esto fue advertido como una debilidad, con el pasar del tiempo se convirtió en la fuente real para esta rama del derecho, puesto que se debe tomar en cuenta que en 1806 se creó dentro del mencionado Consejo de Estado una comisión contenciosa, que vino a separar la asesoría en materia de conflictos de todos los demás aspectos de que debía conocer este organismo, lo cual produjo que el Consejo de Estado se especializara en la resolución de conflictos; aunado a lo anterior encontramos que las obligaciones que poseía el Jefe del Ejecutivo eran demasiadas y por tanta carga de trabajo, simplemente fue depositando su confianza en el Consejo de Estado, dado que estimaba que su órgano asesor tenía buen juicio, y en ese sentido solo se limitaba a firmar las resoluciones que este le proporcionaba. <sup>6</sup>

En base a lo anterior fue que la ciudadanía llegó a tenerle confianza a la administración, puesto que reconoció que el Consejo de Estado ejercía su función con responsabilidad e imparcialidad, y aún cuando la justicia siempre la administraba el Jefe del Ejecutivo se consideró que en la práctica quien administraba justicia era el órgano asesor denominado Consejo de Estado, dado que aunque legalmente no se estipulaba que ellos tuvieran el poder, eran sus puntos de vista los que prevalecían a la hora de tomar las decisiones que se plasmaban en las resoluciones.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*. Pág.298.

Ese voto de confianza que le otorgó la ciudadanía al Consejo de Estado derivó en que se le reconociera carácter jurisdiccional y se le otorgó competencias como juez de la administración en algunos asuntos, y se abandonaron las anteriores concepciones como la de Administración – Juez y la de Justicia – Delegada, y se pasó a un sistema que se denominó como Dualidad de Jurisdicciones, que consistía en que la Administración de Justicia, se había bifurcado hacia dos órdenes diferentes, que se denominaron Jurisdicción Común y Jurisdicción Administrativa, siendo que la primera se encargaría de los conflictos que se dieran entre particulares y la segunda conociendo de los conflictos que se generaran entre la Administración y los Administrados.

A partir de lo anterior en 1873, se dio el denominado Fallo Blanco<sup>7</sup>, mediante el cual se constituyó el nacimiento en forma del Derecho Administrativo, rama jurídica que estableció un principio que consistía en que esta rama del derecho debía de regirse por principios y normas especiales y diferentes a los que se aplican en las relaciones entre particulares, puesto que existían diferencias marcadas entre cada jurisdicción y por lo tanto no podía utilizarse lo ya tomado por otras ramas, lo que derivó en la constitución de la rama jurídica del Derecho Administrativo pero con sus propias particularidades, con una idiosincrasia propia.

Hemos mencionado ya la primera etapa de conformación del Derecho Administrativo, que data aproximadamente desde finales del siglo dieciocho (XVIII), hasta la última parte del siglo diecinueve (XIX), por lo que podemos decir que esta rama jurídica es de reciente creación, pues solamente nos hemos remontado dos siglos atrás para llegar a su origen.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Francisco Racionero Carmona (Español), Modulo Instruccional de Temas de Derecho Administrativo, Consejo Nacional de la Judicatura.

<sup>8</sup> *Op. Cit.* Pág. 299 y 300.

### **2.1.2 Consolidación del Derecho Administrativo**

Partiendo de la ya mencionada necesidad de que exista un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado y su relación con los particulares, se dio paso a la creación del nuevo régimen jurídico denominado Derecho Administrativo (así denominado formalmente), el cual fue consolidándose progresivamente especialmente por la labor jurisprudencial que ejercía el Consejo de Estado Francés.

Es así que de esa labor jurisdiccional se fueron creando principios propios para regular la actividad administrativa, y estos progresivamente dieron lugar a que aparecieran reglas y normas que conformaron un cuerpo sistemático, que permitió que se consolidara una verdadera rama del derecho que fuera diferente a las demás por tener sus propias peculiaridades.

La consolidación del denominado Derecho Administrativo en Francia, como un derecho especial y autónomo para la administración de los Estados, se vio reforzada por la inclusión que otros países hicieron de esta rama del derecho a sus legislaciones, y partiendo de la misma filosofía fueron reconociendo y aplicando ese nuevo derecho, pero en cada país atendiendo a sus propias peculiaridades y necesidades, así también ajustando la incorporación a las conveniencias de cada uno de ellos.

Uno de los mayores exponentes de la primera mitad del siglo veinte (XX), el profesor francés Jean Riveró, realizó varios aportes importantes para la evolución del Derecho Administrativo, caracterizado por su honda preocupación por el derecho público comparado, creando el libro llamado “El Derecho Administrativo Francés en el Mundo”, haciendo una reflexión sobre

la injerencia que ha tenido el Derecho Administrativo Francés en los ordenamientos jurídicos de otros países que adoptaron la rama del derecho.<sup>9</sup>

Así también cuando los países fueron adoptando el Derecho Administrativo, fueron advirtiéndose en su desarrollo que necesitaba una Jurisdicción Especial Administrativa, y se fueron creando salas dentro de las Cortes o aun Cortes especializadas para resolver las controversias de las cuales la administración es parte, llegando en algunos de los países hasta la creación o reconocimiento de tribunales administrativos; otros países más conservadores del régimen Francés siguen con la misma línea y reticentes a instituir tribunales especiales que se ocupen de dilucidar las controversias entre administración y administrados.

Es necesario ahora pasar a estudiar cómo fue introduciéndose el Derecho Administrativo en algunos países de Europa y América Latina, y así poder observar las diferencias que podemos encontrar en cuanto a las peculiaridades con que se acogió.

#### *A) España.*

En el Derecho Administrativo Español se crea una Jurisdicción Especial en el año de 1845, la cual fue conformada por Concejos Provinciales con la denominada Jurisdicción Delegada, la cual les otorgaba poderes de decisión propios y un Concejo Real con jurisdicción retenida, lo cual suponía que este era un ente con la simple facultad de propuesta, a la cual el Gobierno podía acogerse o hacer caso omiso.

Luego de hacer diferentes reformas en la conformación de la Jurisdicción Especial del Derecho Administrativo, en el sentido de que algunas veces se consideraba integrada al poder judicial y otras como una institución

---

<sup>9</sup> *Ibidem*. Pág. 301.

administrativa, pero en la actualidad desde el año de 1998, su organización está dada por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, los Juzgados centrales de lo Contencioso Administrativo, las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. Con lo anterior se llega a la conclusión de que España es uno de los países que ha ido modificando paulatinamente su Derecho Administrativo, acomodándolo a sus necesidades en el tiempo, por lo cual encaja entre los países que han adoptado una unidad de jurisdicción y no una jurisdicción especial.<sup>10</sup>

#### *B) Italia.*

La evolución histórica del Derecho Administrativo Italiano, presupone que este es un sistema de normas obligatorias para la administración, que son reguladoras del ejercicio de la función administrativa y constituyen una garantía para los intereses y los derechos de los ciudadanos que puedan ser lesionados durante el ejercicio de la función administrativa. Se establece que Italia se formó cuando se anexaron varias regiones para la formación de un solo reino, por lo que los orígenes del Derecho Administrativo en este país se da cuando se implementa el ordenamiento sardo – piamontés (denominado así por dos regiones que se habían anexado), el cual surgió así de manera gradual, pero profundamente influenciado por el Derecho Administrativo Francés de la época Napoleónica y Pos napoleónica.

Fue hasta el 20 de marzo 1865, que con la denominada Ley sobre la Unificación Administrativa del Reino, la cual contenía las leyes fundamentales del Estado, refiriéndose a Ley Provincial y Municipal, la Ley

---

<sup>10</sup> *Ibidem*. Pág. 304 – 305.

sobre Seguridad Pública, la Ley de Sanidad, la Ley del Consejo de Estado, la de lo Contencioso Administrativo y la de Obras Públicas.

La doctrina Italiana que versa sobre Derecho Administrativo se divide en dos periodos históricos; el primero de ellos se caracteriza por una doctrina que fue calificada como de poca originalidad, pues un sector pujaba por seguir la doctrina francesa, y otro se inspiraba en los esquemas, sistemas y principios del Derecho Privado; en el segundo periodo la doctrina abandona los principios y fundamentos del Derecho Privado, y se empieza a adquirir la originalidad de la que hubo muchas quejas en el primer periodo.

En esta época se utiliza para el estudio del Derecho Administrativo, dos métodos distintos que son: el método descriptivo, que expone los principios de organización y actividad administrativa, manteniendo separadas las distintas finalidades administrativas que constituyen materias diferentes. El otro método es el constructivo, el cual expone la elaboración de un sistema científico de las relaciones entre la administración y los particulares, como consecuencia de la actividad administrativa.

El control judicial de la administración, en el ordenamiento Italiano está compuesta por un Consejo de Estado, y por tribunales administrativos regionales, sin embargo el conocimiento de las controversias en ese país, está asignado en forma dual a la jurisdicción ordinaria y a la administrativa, según si la controversia versa en Derechos Subjetivos o Intereses Legítimos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*. Pág. 307.

### *C) Alemania.*

El Derecho Administrativo Alemán nace alejado doctrinariamente del Derecho Administrativo Francés, puesto que en Alemania el Derecho Administrativo fue surgiendo lentamente en cada uno de sus territorios, en contraste con la historia Francesa en la que el Derecho Administrativo fue enmarcado por las relaciones de poder que existían entre los ciudadanos en la Administración.

En esta rama del derecho no se hizo ninguna diferenciación durante la edad media, pues tanto el derecho público como el privado emanaban de un derecho de igual naturaleza.

Pero no fue hasta el siglo diecinueve (XIX), en que aparece la ciencia del Derecho Administrativo como tal, dentro del Derecho Público Alemán, fundamentado en las nuevas Constituciones y en el floreciente Estado de Derecho, fue que se llegó a organizar la justicia con independencia del príncipe, y fue en ese momento en que se comenzó a comprender que el Derecho se podía fraccionar en Derecho Privado y Derecho público, para incluir dentro de estas categorías a las distintas ramas del derecho.

El acontecimiento más importante que marca la creación del Derecho Público, separándolo del Derecho Privado, se ve enmarcado cuando se crea los Tribunales Contencioso Administrativos en el año de 1863, que se encargaba primordialmente de conocer los casos en que la Administración, en el transcurrir de su actividad cotidiana, lesionaba los derechos de los administrados o ciudadanos. Por lo que formalmente es en esta época que se puede decir que nace el Derecho Administrativo en Alemania, que surge con el establecimiento del Estado de Derecho Burgués. Una de las figuras más importantes, para la formación sistemática del Derecho Administrativo Alemán, es Robert Von Mohl, así como también en 1895 aparece Otto

Mayer, a quien en Alemania se le ha considerado como el verdadero creador y autor clásico del moderno método Jurídico – Administrativo. <sup>12</sup>

#### *D) México.*

La doctrina ha reconocido que el origen del Derecho Administrativo en México se encuentra en el siglo diecinueve (XIX), porque fue hasta ese momento en que se pudo por fin determinar con claridad la autonomía y la especificidad de su objeto de estudio. Su autonomía, la precisión de su objeto de estudio, de construcción, se encuentran en constante evolución y han sido matizados y todavía lo son, lo anterior por las transformaciones profundas en cuanto a lo político – social se refiere en ese Estado.

La doctrina Mexicana ha reconocido que en el nacimiento del Derecho Administrativo en su país, la influencia Francesa fue más que evidente y necesaria, pero su evolución, muestra diferencias que lo hacen presentar rasgos propios. Lo anterior basado en que en el Estado Mexicano el Derecho Administrativo es Legislativo, mientras que en el Estado Francés el Derecho Administrativo es jurisprudencial, lo que quiere decir que las instituciones Administrativas Mexicanas son obra del legislador. <sup>13</sup>

#### *E) Argentina.*

El Derecho Administrativo Argentino es originalmente local, un derecho de provincia, lo cual se explica por el sistema de gobierno que maneja, el cual es federal, y porque dichas provincias son preexistentes respecto a la nación Argentina. Lo anterior tiene su fundamento en que se inspiraban en la Antigua Roma, aun cuando en esa época no se determinaba, ni se llamaba Derecho Administrativo a esa rama del derecho, pues aclaran que esa fue la

---

<sup>12</sup> *Ibidem.* Pág. 310

<sup>13</sup> *Ibidem.* Pág. 311

influencia que tuvieron, y luego la influencia española, pero no dudan en mencionar que en el momento de la Revolución Francesa, Constitucionalismo de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre, fue el momento en donde comenzaron a forjar un Derecho Administrativo más claro y denominado como tal.

El control judicial de la actividad Administrativa que la Republica de Argentina ha acogido es el de la solución judicial, es decir, que en dicho país la actividad de la Administración Pública se encuentra controlada por jueces y tribunales pertenecientes a dicha judicial, concluyendo entonces que manejan un sistema unificado.<sup>14</sup>

#### *F) Colombia.*

En Colombia, los antecedentes más próximos del Derecho Administrativo pueden ser encontrados en el siglo diecinueve (XIX), una vez se produjo su independencia, pero solo en el siglo veinte (XX) se reconoce ya como una rama del Derecho consolidada como tal.

El antecedente más claro que podemos observar en Colombia sobre la creación del Derecho Administrativo, es extraído de cuando es creado el Concejo de Estado por Simón Bolívar, en el año de 1817, el cual era muy semejante al creado en 1799 por Napoleón en Francia, con las funciones básicas de consultoría y asesoría al ejecutivo.<sup>15</sup>

El Consejo de Estado en Colombia existió intermitentemente durante el periodo del siglo diecinueve (XIX), desde su creación hasta principios del siglo veinte (XX), dado que en 1914, inició una presencia definitiva en la vida institucional de Colombia con actividad ininterrumpida, y cambiando en el sentido de que ya no era un órgano asesor, sino que también como el

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* Pág. 312

<sup>15</sup> *Ibidem.* Pág. 313

tribunal máximo de una Jurisdicción Administrativa Especializada, que fue construyendo un derecho especial, tomando los principios básicos del Derecho Administrativo Francés, con ciertas adaptaciones por la realidad nacional propia del Derecho Colombiano. Pueden destacarse entre las adaptaciones antes mencionadas, la pertenencia de los jueces de la Administración a la rama judicial del poder público, con una autonomía total de las otras ramas del poder y también con autonomía del ejecutivo.<sup>16</sup>

A manera de reflexión, desde el punto de vista conceptual, sin importar los antecedentes y fuentes de donde se proviene el Derecho Administrativo, las posiciones particulares que puedan postular algunas doctrinas y posiciones particulares según la aplicación que se hizo en cada legislación, la rama especializada del derecho encuentra como antecedente general y más próximo a la Revolución francesa de 1789, dado que fue a partir de ese momento que se originó un proceso histórico que fue progresando, instituyendo principios y reglas especiales que hoy en día constituyen parte del Derecho Administrativo como lo conocemos.

## **2.2 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.**

El antecedente más importante en cuanto a evolución del Derecho es el Imperio Romano, y por medio de este se originaron las bases de lo que en nuestra actualidad se conoce como la ciencia del Derecho.

Aunque este es considerado un antecedente importante en nuestro estudio, no se considera como definitivo, puesto que la necesidad de desarrollar normas y de atribuir al mismo tiempo una sanción a la trasgresión de las

---

<sup>16</sup> *Ibidem.* Pág. 314

mismas las podemos encontrar desde tiempos remotos, incluso anterior a la creación del Derecho en Roma, ya que cuerpos normativos como el Código de Hammurabi, ya contemplaban normas sancionadoras.

Desde sus inicios, se consideró al *ius puniendi* como el verdadero Derecho capaz de imponer sanciones hacia todos aquellos que transgreden la ley, pero muchos autores consideraban también la existencia de las penas y es así que se habla de Derecho Penal Administrativo, el cual como lo define Luís Jiménez de Asúa “Es el conjunto de disposiciones que asocian una pena determinada al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la administración”.<sup>17</sup>

Pero cabe tomar en cuenta la existencia de una rama del Derecho, que si bien está íntimamente relacionada con la demás ramas del mismo, posee sus propios fines y principios y es el Derecho Sancionador.

En cuanto a la evolución del Derecho Sancionador existe una evolución garantista y jurisdiccionalizadora de las infracciones administrativas que surge en Alemania con el Código Penal del Reich de 1887 y en Italia con la Ley de 20 de marzo de 1865, todo esto basado en un nuevo orden constitucional que se ve instaurado por la Revolución Francesa y la Teoría de la división de poderes.

### **2.2.1 Estudio de la historia del Derecho Administrativo Sancionatorio en algunos países de Europa.**

Es necesario abordar la historia del Derecho Administrativo Sancionatorio en los países que han tenido incidencia en la temática, por lo que a continuación se hace una breve reseña de la rama del Derecho:

---

<sup>17</sup> JIMENEZ DE ASUA, Luís. Tratado de Derecho Penal. Argentina: Editorial Abeledo-Perrot, reimpresión de la 2ª edición. 1966. p. 64.

### *A) Alemania*

Dicha evolución hacia la jurisdiccionalización produce un trastorno de la legislación penal y al mismo tiempo una sobrecarga del aparato judicial, y esto trae consigo la despenalización de conductas, y al mismo tiempo que se remitan al ámbito de la potestad sancionadora administrativa muchas de las conductas consideradas como delictivas leves.

### *B) Francia*

Un sistema completamente diferente al que hemos mencionado se ve instaurado en Francia, quienes establecen que en el marco de un Estado de Derecho, no existe un Derecho Administrativo Sancionatorio, y es que en Francia se distingue entre la potestad punitiva o sancionadora y la “police administrative”, una distinta de la otra.

Uno de los autores que dan auge a este sistema es Dues Debeyre y Benoit, el cual hace claramente la distinción entre policía administrativa y policía judicial, teniendo esta última para dicho autor una finalidad preventiva; al mismo tiempo se ha opuesto a la existencia de una potestad sancionadora de la administración, ya que para Benoit las sanciones administrativas limitan al presunto delincuente de las garantías que ofrece el proceso penal, por lo que considera que más que confiar en el cometido de las autoridades administrativas, considera que lo más conveniente es mejorar el funcionamiento del servicio judicial represivo.

### *C) Italia*

En Italia se crea a partir del Código Penal de 1889 la figura de las “contravenzioni” las cuales surgen a partir del mismo ya que son consideradas como acciones que deben estar juntamente con los delitos; luego de esto se ve la necesidad de la creación de contravenciones administrativas, estas iban orientadas al castigo de delitos financieros y se

introducen en dicho país con la Ley número 4 de 7 de enero de 1927, dicha ley denominaba a las sanciones como “pena pecuniaria” y les atribuía un carácter obligatorio del ciudadano hacia la Administración Pública.

Durante largo tiempo el Derecho Administrativo Sancionador italiano estuvo circunscrito al Derecho Penal Fiscal y al Derecho Penal de Divisas; en los años sesenta se comienza a hablar sobre la técnica de la “despenalizzazione” de los delitos leves y contravenciones como una solución al exceso laboral en los Tribunales de Justicia, esto abre paso a la Ley 689/81 de 24 de Diciembre, lo primordial de esta ley es que por primera vez se establecen con carácter general los principios informantes tanto sustantivos como procedimentales del Derecho Administrativo Sancionador con idénticas garantías del Derecho Penal.

Vinci Guerra <sup>18</sup> estima que la ley 689/81 contiene los principios generales del sistema punitivo de las infracciones y preceptos de las leyes administrativas, estableciéndose por primera vez en el ordenamiento italiano, una legislación de principios generales para todas las infracciones administrativas.

Parada <sup>19</sup> entiende que el sistema italiano ofrece menos garantías que el alemán ya que las penas no provocan la suspensión de la sanción, sino que queda al arbitrio del juez, decretarla o no.

#### *D) España*

Se ha producido un continuo crecimiento y desarrollo de la potestad sancionadora que no se vio interrumpida al contrario de otros países como Italia y Alemania por un proceso de Codificación Penal.

---

<sup>18</sup> S. VINCI GUERRA, “La Riforma”. Pág. 11 - 42

<sup>19</sup> PARADA, “Administración Local, Administración de Justicia”. Página 190

Entre las causas de que la potestad sancionadora en España no se viera interrumpida están la implantación de la Administración como poder gestor del Estado, en los primeros años de constitucionalismo, también en la coincidencia en la figura institucional de los Alcaldes.

Como ya se ha mencionado el crecimiento del poder sancionador se puede justificar en un enorme desorden judicial, sin embargo en España no se llevó a cabo ninguna Revolución Burguesa sin retorno, al estilo europeo; no fue hasta finales del siglo XXI que se creó un aparato administrativo generalizado, independiente del militar o el político.

En la Constitución Española se consolida el modelo del ius puniendi del Estado, el cual se encuentra dividido en dos: el penal y el administrativo sancionador, el primero encomendado al poder judicial y aplicado por medio de penas, mientras que el segundo se ve aplicado por sanciones administrativas.

### **2.3 EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL SALVADOR**

Para hacer referencia a la Evolución del Derecho Administrativo en nuestro país, debe hacerse referencia a partir la Constitución de 1950, ya que es esta la base fundamental de las Constituciones de 1962 y 1983, ya el espíritu del constituyentes de las mencionadas constituciones establece la posibilidad que el órgano judicial del Estado de El Salvador, cuente con una jurisdicción contencioso administrativa.

Es hasta Enero de 1979 que el espíritu del constituyente se concretiza al erigirse la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ya que es hasta este acontecimiento que se cuenta con un

mecanismo judicial idóneo para impugnar las resoluciones de las Autoridades Administrativas, pues es en este momento que se puede considerar hablar de “La Génesis” de un Régimen Administrativo completo<sup>20</sup>, en las cuales se establecen las prerrogativas de la administración, y de un mecanismo jurisdiccional de tutela a favor de los administrados.

Las expectativas jurídicas son orientadas a instaurar un régimen de normas y principios especiales para la Administración Pública, en el cual el sistema francés es el fundamento.

---

<sup>20</sup> “Et Al, Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador.

## **CAPITULO 3. RESEÑA DOCTRINARIA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

### **3.1 NOCIONES PREVIAS: DERECHO ADMINISTRATIVO.**

#### ***3.1.1 Acepciones de Derecho Administrativo.***

Para incursionar en la investigación de la presente temática, primero debemos tener claro que es el Derecho Administrativo, por lo que brindaremos algunas nociones conceptuales de lo que envuelve a esta rama del derecho; es así como encontramos que: “El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta”<sup>21</sup>.

Derecho Administrativo puede también definirse como el conjunto de normas del Derecho Público interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones Publicas.<sup>22</sup>

De la definición anterior podemos desglosar algunos aspectos importantes:

- a. El Derecho Administrativo está integrado por un conjunto de normas de Derecho Público, ya que esta definición está basada en la doctrina italiana, según la cual una norma tendrá carácter jurídico publico cuando se refiera a relaciones o situaciones en que necesariamente, o sea, según el contenido de aquella, este implicada la participación de un ente público, de tal manera que encontraran acomodo dentro del Derecho Administrativo prerrogativas que por sí misma pueda

---

<sup>21</sup> FARRANDO, Ismael. Manual de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996, pag. 67.

<sup>22</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael “Curso de Derecho Administrativo” Editorial Tecnos, 1990, Madrid Tomo 1

ejercitar, sino también las que regulan su organización, o se ocupan de relaciones que se desarrollan en situación de paridad entre los entes públicos que, a través de tales relaciones, perdiguen de forma inmediata y directa una finalidad pública.

- b. Es parte del Derecho Público interno, porque el sector del Derecho Internacional del Derecho Administrativo regula la organización y actividades de las Administraciones internacionales no debe integrarse dentro del Derecho administrativo, sino en el Derecho internacional administrativo.

Por lo que se cree que el llamado Derecho Administrativo Internacional, que regularía la organización y actuación de la parte de la Administración Pública encargada de las relaciones exteriores, en nada difiere del resto del Derecho Administrativo.

- c. El conjunto de normas de Derecho Público interno a que se refiere se dice que regulan la organización y actuación de las Administraciones Públicas.
- d. La definición señala que para que una norma de Derecho Público interno pueda considerarse como administrativa deberá estar referida, al menos, a una Administración Pública, que podrá ser la Administración estatal, la autonómica, la local, o la institucional.

Asimismo el Derecho Administrativo puede ser definido como objeto de una ciencia, el comportamiento en interferencia intersubjetiva que constituye función administrativa, y función jurisdiccional administrativa, las normas jurídicas generales del derecho público que lo rigen, las individuales creadas en ejercicio de tal función, así como los principios que conceptúan

valoraciones y ciertos tipos de conducta, utilizados en la interpretación de ese derecho.<sup>23</sup>

Según la anterior definición se tiene que la ciencia específica que estudia ese objeto jurídico, es la llamada ciencia del derecho administrativo, ya que esa ciencia es una rama de otra más general que es la ciencia del derecho, consecuentemente se tiene pues un objeto, es decir un determinado ente perteneciente a cierto “reino” de entes, que recibe estudio de una ciencia que es la ciencia jurídica de la cual es rama la ciencia del derecho administrativo.

### **3.1.2 Características del Derecho Administrativo.**

Ahora bien, teniendo la definición de lo que es el Derecho Administrativo, podemos abordar cuáles son sus características esenciales, y es de esta manera que los autores están de acuerdo en que el Derecho Administrativo es: Público, interno, común, local y dinámico; en vista de lo anterior, pasaremos a definir lo que cada una de ellas le aporta a esta rama del derecho.

Se dice que el Derecho Administrativo es *público*, pues este regula un sector de la actividad estatal, así también como la actividad de entes o de personas privadas, que realizan función administrativa, por delegación o autorización estatal.

Ahora bien, se le agrega la característica de ser *interno*, puesto que regula el ejercicio de la función administrativa interna de cada Estado. La característica de *común* alude a que es el sector del derecho que estudia los principios básicos del derecho público, y en ese sentido el derecho administrativo suministra los principios comunes para el derecho municipal, tributario, aduanero, ambiental y previsional, para mencionar algunos.

---

<sup>23</sup> LINARES, Juan Francisco. “Derecho Administrativo”. Buenos Aires. 1986. Pág. 3 y 4

La siguiente característica del derecho administrativo es de ser un derecho *local*, y esto viene dado por las organizaciones político institucionales de cada país, puesto que hay divisiones estatales. Lo anterior es explicado por la división territorial en la que un país se desenvuelve, y tiene por ejemplo gobiernos municipales y departamentales que ejercen administración de ese territorio. Y por último es *dinámico*, ya que el ordenamiento administrativo no solo lo integran las leyes y la constitución, sino también las formas de actividad administrativa, como lo son los contratos administrativos, los reglamentos administrativos y los actos administrativos.

### **3.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo.**

Habiendo agotado las características del Derecho Administrativo es pertinente tratar someramente cuáles son sus fuentes, por lo que es necesario mencionar que la mayoría de autores están de acuerdo en que estas son: Constitución, tratados, la ley y los decretos, los reglamentos y otras fuentes tales como, la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del derecho.

Es fácil advertir la importancia de la *constitución* en el Derecho Administrativo, dado que esta estudia la estructura de la administración, y también el ejercicio de la función administrativa<sup>24</sup>. Los *tratados* han sido reconocidos como fuente del derecho administrativo, puesto que estos al llegar a ser parte del derecho de un país, obligan a los órganos o entidades administrativas a realizar determinada actividad, o cuando contienen disposiciones de derecho administrativo aplicables en el ámbito del derecho interno del país<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> FARRANDO, Ismael. Manual de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996, pag. 72.

<sup>25</sup> *ibidem*, pags. 73, 74.

La *ley* también es una fuente del derecho administrativo muy importante, puesto que estas otorgan los parámetros dentro de los cuales va a actuar la administración y enmarcan el derecho administrativo<sup>26</sup>. En cuanto a los *reglamentos*, podemos decir que existen distintas clases de reglamentos administrativos, algunos de los cuales dictan procedimientos administrativos, y es por eso en esencia que es una fuente de la cual se vale la administración para ejercer sus potestades<sup>27</sup>.

Existen además de las fuentes ya mencionadas, otras fuentes que también tienen importancia a la hora de informar al Derecho Administrativo, como lo es la Jurisprudencia, puesto que es la interpretación y aplicación del derecho por el órgano judicial, o como lo menciona el Autor Ismael Farrando, “Es la forma habitual, uniforme o constante de aplicar el derecho por parte de los órganos que realizan la función jurisdiccional”<sup>28</sup>. Asimismo es importante mencionar que la Costumbre es una fuente del Derecho Administrativo, dado que cuando hay un convencimiento que es abonado por una práctica y un cumplimiento usual, de que una regla determinada de conducta humana es norma jurídica.

Ahora bien, al haber hecho mención del concepto de Derecho Administrativo, así como de sus características principales, sus fuentes y de sus principios, queda un poco más clara la rama del derecho que es base para el estudio de nuestra temática, y en este sentido es que en el siguiente punto daremos una completa revisión a lo que son los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

---

<sup>26</sup> *ibidem*, pags. 75, 76.

<sup>27</sup> *ibidem*, pags.77, 78.

<sup>28</sup> *ibidem*, pag. 79.

## **3.2 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

### ***3.2.1 Definición de Procedimientos Administrativos Sancionatorios.***

Para comenzar correctamente con el estudio de nuestra investigación, es necesario definir que son los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, con el objetivo de que toda persona sin necesidad de hacer un estudio sobre la rama del Derecho Administrativo, sepa a qué tipo de procedimientos se está haciendo referencia en esta oportunidad, y asimismo se logre comprender la temática de manera sencilla y practica.

Para efectos de lo anterior se ha consultado a varios autores que tienen muy buenas concepciones sobre lo que son los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, y podemos comenzar citando al autor Pedro Aberastury, que nos dice: *“El Procedimiento Administrativo Sancionatorio se encuentra conformado por una serie de actuaciones que tienen por finalidad ultima el dictado de un Acto Administrativo, de acuerdo a las formalidades impuestas por el ordenamiento jurídico para preservar los Derechos y Garantías Constitucionales”*<sup>29</sup>.

Según el anterior concepto brindado, se vislumbran algunos elementos que componen la estructura de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, tales como que estos deben de estar establecidos con la tendencia a resolver los conflictos que se susciten entre la Administración y el Administrado, por medio de una serie de actuaciones que se encuentren previamente estipuladas para tales efectos y que conlleven como su objetivo primordial y finalidad, el ejecutar el dictado de un Acto Administrativo, que en nuestro caso sería la resolución al conflicto que se esté dilucidando; también

---

<sup>29</sup> ABERASTURY, Pedro. Manual de Derecho Administrativo, Argentina, Pag. 27.

se observa dentro del anterior concepto que los procedimientos a seguir deberán estar encaminados a preservar los Derechos y Garantías que la Constitución de la Republica estipule dentro de su texto.

La definición anterior se ve sustentada también por el Autor Tomas Hutchinson el cual nos dice, refiriéndose a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, lo siguiente: “*El Procedimiento Administrativo Sancionatorio consiste en la serie de actuaciones que se han de llevar a cabo, en el conjunto de formalidades y tramites que tiene que observar la Administración Pública, para emitir sus decretos, disposiciones o resoluciones*”<sup>30</sup>. Dicho lo anterior, se refuerzan los elementos que hemos mencionado, puesto que se nota una convergencia entre lo manifestado por los autores citados, pero sigue siendo necesario realizar un estudio más profundo, para llegar a tener una definición que recoja de una manera amplia, todos los elementos componentes del concepto de Procedimientos Administrativos Sancionatorios y así establecer ampliamente como se conforman.

### **3.2.2 Naturaleza Jurídica de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.**

Sobre la naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo Sancionador la doctrina señala dos posiciones diferentes, una que considera que el procedimiento administrativo es una parte del proceso en general, y que el Derecho Procesal Administrativo es una especie del Derecho Procesal en general. Los que sostienen esta posición, afirman que la finalidad de todo proceso es la actuación o aplicación concreta de la voluntad de la ley, la aplicación de la norma general y abstracta a un caso particular, una

---

<sup>30</sup> HUTCHINSON, Tomas. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, tomo 2, Buenos Aires, Pag. 2.

individualización de la norma para reintegrar el derecho perturbado (proceso criminal judicial y proceso sancionador administrativo), bien para reconocer, declarar, modificar o negar derechos discutidos. Así mismo hay que tomar en cuenta que siendo la finalidad de todos estos procesos la aplicación concreta de la voluntad de la ley, no existe sino una distinción formal, a saber, primero que los órganos de instrucción y decisión varían y, segundo, que en el proceso judicial el órgano que resuelve no se encuentre afectado por la decisión misma.

La otra posición sostiene que el Procedimiento Administrativo es diferente del Procedimiento Judicial y que la circunstancia de que sean distintos los funcionarios que desarrollan la actividad judicial de los que desarrollan la administrativa no es puramente formal, sino esencial, decisiva. Igualmente la doctrina afirma que la actuación Jurisdiccional obedece a principios radicalmente distintos, si no contrarios de la administrativa y resaltan las dos cualidades o notas diferenciadoras: los jueces y tribunales son independientes frente a los demás órganos del Estado y sus resoluciones adquieren, en determinado momento, el carácter de inmutables por virtud de la institución de la cosa juzgada; ambas cosas no acontecen en la Administración.

La corriente más aceptada es la que sostiene que ambos procesos son diferentes.

Su naturaleza es administrativa, aplicable solamente a infracciones jurídico-administrativas, por lo que se agota en el procedimiento administrativo, ya que el único contenido de las actuaciones procedimentales es dar cauce a la potestad fiscalizadora de la resolución impugnada.

### **3.2.3 Elementos del Procedimientos Administrativos Sancionatorios.**

En términos generales el Procedimiento Administrativo Sancionatorio es menos formalista que el Procedimiento Penal y dentro de sus elementos están:

#### *A) Predominio de la actuación de oficio.*

Generalmente el procedimiento administrativo se inicia de oficio por la Administración y no a instancia de los interesados, puesto que, el procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos.

#### *B) Carencia de solemnidades.*

En oposición al proceso judicial, recargado de formalidades, en las que las partes buscan garantías recíprocas, en el procedimiento administrativo suele prescindirse de muchas condiciones formales, tanto en los escritos iniciales como en su tramitación. Pero con el objeto de no perjudicar los derechos de los interesados, deben de existir siempre unas formalidades mínimas que garanticen esos derechos, suprimiendo, en todo caso, los trámites que sean innecesarios.

#### *C) Rapidez.*

Este principio es cierto y, por otra parte, consecuencia de la falta de formalidades. Pero este elemento no es en muchas ocasiones tan cierto, pues el procedimiento se retrasa lamentablemente, bien por exceso de trabajo, bien por no estar debidamente organizado, bien por negligencia de los funcionarios, etc.

Es por tanto indispensable que la ley establezca las medidas adecuadas para evitar la retardación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad respectiva.

*D) Falta de disposiciones legales completas.*

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

**3.2.4 Principios de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.**

En este punto es importante señalar que, desde la legislación y la doctrina, el análisis de los principios que deben guiar las manifestaciones sancionadoras del Derecho se han limitado a la temática del Derecho Penal, y en tal medida se entendió que los principios del Derecho Penal deberían extenderse a otras manifestaciones sancionadoras del Derecho, destacados en cada caso por los bienes jurídicos a proteger y el tipo de infracciones.

A continuación se expondrán los principios del Derecho Administrativo Sancionador, que si bien a lo largo de la historia han sido analizados desde

la óptica del Derecho Penal, ya que es un tema propio de esta rama del derecho no solamente le son aplicables a ellas sino que le son propios a todas las manifestaciones sancionatorias del Derecho, y en tal medida deben estar presentes tanto en la determinación de las conductas sancionables, como en la aplicación de la sanción a las personas, tema que corresponde al Derecho Administrativo Sancionador. Es de esta manera que se garantiza un mínimo de justicia frente a los sancionables, y la posibilidad de gozar de seguridad jurídica, esto en razón del conocimiento de los parámetros en virtud de los cuales un individuo puede ser sancionado.

#### A) *Principio de Legalidad*

Los autores coinciden que este principio es el bloque central del Derecho Administrativo Sancionador y requisito para el ejercicio de la potestad sancionadora.<sup>31</sup>

Este principio es una de las grandes conquistas del liberalismo, se manifestó desde la guerra de Independencia de Estados Unidos y en la Revolución Francesa, consagrado en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, y de ahí en adelante en la mayoría de las legislaciones penales en el mundo.

El principio de legalidad, al cual Feuerbach le atribuyó la expresión “nulle crimen nulle poena sine lege”,<sup>32</sup> es uno de los pilares más importantes de toda la actividad sancionadora del Estado, especialmente en el área penal al que se dirigió inicialmente.

Ahora bien la doctrina señala que el principio de legalidad se traduce en dos manifestaciones: primero en la forma en que se crean los regímenes jurídicos

---

<sup>31</sup> CANO CAMPOS Tomás, “Derecho Administrativo Sancionador”, Pág. 344.

<sup>32</sup> MIR PUIG, Santiago. Derecho Penal Parte General. Barcelona: PPU SA, 1996. Pág. 75

sancionatorios; y segundo en la necesidad de una normatividad para poder aplicar una sanción a una persona.

En primer lugar la creación de los regímenes jurídicos sancionatorios implica que, en principio, solamente por medio de una Ley pueden instituirse como delictivas, prohibidas, ilícitas o antijurídicas conductas humanas que pongan en peligro la convivencia de la sociedad y las sanciones que se impondrán a las personas, por otro lado que solamente un órgano en este caso el legislativo es el encargado de identificar e instituir como antijurídicas las conductas humanas que se quieran sancionar y las sanciones que se impondrán a estas conductas en el momento de ser juzgadas.

Es por eso que el Principio de Legalidad se basa esencialmente en que: “el juzgador al calificar una conducta para imponer una sanción a la persona que incurra en esta deberá ceñirse a la Ley, la cual le dará los parámetros para identificar la Antijuridicidad o no de la conducta, y si se identifica como tal, deberá entonces señalar la sanción de acuerdo a los parámetros que la misma Ley le imponga para esta”.

Es por eso que vemos que dicho principio se ve claramente reflejado en nuestra legislación debido a que toda conducta humana antijurídica debe estar señalada en la ley para que se pueda llegar a aplicar una sanción de lo contrario dicha sanción no podrá llegar a aplicarse.

No cabe duda que el principio de legalidad de la misma forma como en Derecho Penal, también en Derecho Administrativo Sancionador, constituye un límite al poder del Derecho y del marco activo de los jueces.

Dentro del derecho Administrativo, es importante destacar la influencia del Principio de Legalidad dentro del cuadro del Contrato Estatal, es así como Santofimio al realizar su análisis sobre el tema, considera que al ser la

administración pública - y en concreto el Contrato Estatal - directa relacionada con el desarrollo integral de la sociedad, el límite que impone el principio de legalidad está íntimamente ligado con el interés general.<sup>33</sup>

Vemos como claramente el Principio de Legalidad inicialmente creado para el Derecho Penal también tiene cabida en el Derecho Administrativo Sancionador, ya que en esencia consiste en que para que una conducta humana pueda ser reprochable y así establecer una sanción ante esa infracción deberá estar contenida dentro de una ley.

Cabe destacar que la doctrina señala que al referirnos al Principio de Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador se habla de la figura de la *reserva de ley*, y esta se extiende principalmente a la tipificación de las infracciones y a la determinación de las sanciones, pero también a otros aspectos importantes del régimen jurídico: sujetos a los que puede sancionarse, reglas para determinar la extensión de la sanción, etc.

Esta reserva de ley consiste en que permite que las leyes sancionadoras puedan autorizar a normas con rango inferior a la ley a completarlas y desarrollarlas, tal es el caso de los reglamentos, pero al mismo tiempo dichos reglamentos poseen una limitante y es que ningún reglamento puede contener una regulación sancionadora sin autorización de la ley o ir más allá de su simple desarrollo.

#### B) *Principio de Tipicidad*

La ley tiene que definir la conducta que constituye infracción y delimitar la sanción correspondiente. De conformidad con el Principio de Tipicidad la ley

---

<sup>33</sup> SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando. Delitos De Celebración Indebida De Contratos. Bogotá:Universidad Externado de Colombia, 2000. p.114 – 115.

no puede describir las sanciones a través de mecanismos vagos y genéricos ni convertir en infracción cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico, por el contrario la ley deberá precisar y delimitar con la mayor exactitud posible la conducta que constituye la infracción y determinar al mismo tiempo la sanción a imponerse ante dicha conducta.

La tipicidad es pues la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa.

La especificidad de la conducta a tipificar proviene de una doble exigencia:

- a) Del principio general de libertad, sobre el cual se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad, y por tanto exactamente delimitadas.
- b) Una correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.<sup>34</sup>

La doctrina estipula que las exigencias del Principio de Tipicidad no son absolutas, sino que existe flexibilidad esto debido a que:

- a. Se admite que la definición de la infracción utilice conceptos jurídicos indeterminados en la medida en que sean imprescindibles, aunque no se admiten fórmulas genéricas y abiertas que conviertan en infracción cualquier conducta antijurídica.

---

<sup>34</sup> GARCIA DE ENTERRIA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo II. Madrid. 2006. Pág 179-180.

- b. Se admite la atribución de cierta discrecionalidad a la administración para concretar la sanción pertinente en cada caso, dentro del margen establecido por la ley y siempre que ésta no sea absoluta.<sup>35</sup>

C) *Principio de Proporcionalidad de las Infracciones.*

El Principio de Proporcionalidad se formuló como regla del Derecho Penal en los orígenes modernos de éste, Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en su artículo 9 y en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 8.

La sanción debe ser proporcional a la gravedad de la infracción. Este principio debe ser tomado en cuenta por el legislador al establecer el marco sancionador (decidir qué son infracciones y qué no lo son, qué infracciones son leves, graves o muy graves, etc.), y así mismo debe tomarse en cuenta, cuando el órgano sancionador tiene que fijar la sanción amparándose en el marco legal.

La concreción de la sanción no se deja a la libertad del órgano administrativo sancionador, sino que el legislador establece los parámetros que el órgano administrativo deberá tener en cuenta.

El Principio de Proporcionalidad en la imposición de sanciones no constituye en sí mismo un derecho fundamental por lo tanto su vulneración se ve controlada por los tribunales.

---

<sup>35</sup> IZQUIERDO CARRASCO Manuel, *et al.* Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España. Colombia. Pág. 36.

#### *D) Principio de Culpabilidad.*

En un inicio se consideraba que la responsabilidad administrativa a efectos de sanciones administrativas era una responsabilidad objetiva, que no requería dolo o culpa en la conducta sancionable. Esta posición fue condenada, en primer lugar por la jurisprudencia, desde mediados de los años setenta, después por la regla de la aplicación general del los principios del Derecho Penal al Derecho Sancionador Administrativo.

En esencia el Principio de Culpabilidad establece que para imponer sanciones administrativas se exige que la conducta ilícita haya sido cometida involuntariamente o con culpabilidad, es decir, o con dolo o con negligencia. Exactamente igual que en el Derecho Penal.

#### ***3.2.5 Derechos de los particulares frente al Procedimiento Administrativo Sancionatorio.***

Así como en todo proceso las partes poseen derechos dentro del mismo, y el caso de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios no es la excepción ya que el administrado se ve revestido de diversos derechos frente al órgano de la administración que lo juzga y es preciso mencionar los derechos.

##### *A) Derecho a ser informado de la acusación.*

La doctrina ha establecido que el administrado posee de manera entrañable el derecho a conocer de una forma precisa y expresa lo que se le está atribuyendo por parte de la administración, para que al mismo tiempo el administrado tenga toda la capacidad de defenderse.

Así mismo los hechos por los cuales se sanciona finalmente al administrado deben ser los mismos hechos por los que se le acusó inicialmente y es importante destacar que el administrado deberá ser notificado de los hechos que se le atribuyen y de la infracción que corresponde ante tal falta.

B) *Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes en su defensa.*

Este derecho se reduce en:

1. El derecho a proponer prueba en el tiempo y la forma legalmente establecida.
2. El derecho a que al administrado se le admita la prueba propuesta que resultare procedente.
3. El derecho a que se practiquen las pruebas admitidas con las garantías formales necesarias.

Si se negare una prueba por parte del órgano de la administración esta negación deberá ser expresa y debidamente fundamentada, así también la presentación de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionatorio deberá estar regida bajo los principios generales de la prueba como lo son el principio de contradicción, publicidad para el acusado, etc.

### **3.3 APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO PENAL EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.**

Como ya lo ha expuesto nuestra Corte Suprema de Justicia en varias ocasiones, algunos de los Principios que informan al Proceso Penal, se utilizan para regir a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, aunque siempre haciendo la aclaración de que el máximo tribunal realiza una salvedad, en el sentido de que al momento de aplicar los Principios del

Proceso Penal a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, se debe de tomar en cuenta las propias particularidades y singularidades que posee esta rama del derecho, puesto que deviene del Derecho Administrativo, y por lo tanto también recoge principios provenientes de este como ya hemos estudiado.

Los principios que rigen al Proceso Penal, que dicho sea de paso, son Garantías y Derechos Constitucionalmente reconocidos y de alguna manera fundamentan a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios son los siguientes:

- Principio de Legalidad.
- Principio de Tipicidad.
- Principio de Culpabilidad.
- Principio de Proporcionalidad.
- Derecho a la Presunción de Inocencia.

*A) Principio de Legalidad.*

Sin duda este principio es la expresión primordial extraída de la frase “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, que es denominada como Lex Previa, y en ese sentido lo que este principio tan importante aporta al derecho es una de las más importantes Garantías que se encuentran plasmadas en nuestra Constitución.

Lo anterior consiste en que en el Proceso Penal, “La ley debe preceder a la conducta sancionable, así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse”, (lo anterior en una relación de proporcionalidad como lo veremos más adelante). Este principio que informa al Proceso Penal, está claramente establecido como una Garantía Constitucional en nuestra Carta Magna, siendo así como en el Artículo 15 de la Constitución de la Republica encontramos que dice lo siguiente: “*Nadie puede ser juzgado sino conforme*

*a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley*<sup>36</sup>.

Este principio con relevancia Constitucional no solamente tiene cabida en el Proceso Penal, sino que también puede ser aplicado a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, puesto que los pasos a seguir para emitir una resolución deben de encontrarse previamente estipulados por la ley, así como también debe de determinarse la autoridad que deberá de ejecutar los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, por lo que vemos la similitud existente en cuanto a este principio entre el sistema que sigue el Proceso Penal y los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, dado que nuestra constitución lo recoge como una Garantía, la cual es común a los dos procesos.

#### *B) Principio de Tipicidad.*

El Principio de Tipicidad presupone que debe de existir una descripción legal de una conducta específica, que debe de ser calificada como ilícita, y con la cual se pueda conectar a una sanción, que en el caso del Proceso Penal será de carácter privativa de libertad o al menos sujeto de una disminución de su libertad y otros derechos, y en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios se aplicara una sanción administrativa que podrá consistir en multas por ejemplo.

Según lo expone el autor jurídico Eduardo Garcia de Enterría, *“la especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa*

---

<sup>36</sup> Constitución de la Republica de El Salvador. Editorial Jurídica Salvadoreña, Artículo 15.

*libertad, y por tanto exactamente delimitadas; y en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos*<sup>37</sup>.

Lo anterior nos quiere decir que no debe de existir ninguna clausula general o indeterminada de una infracción, que pueda permitir al aplicador de la ley excederse en sus actuaciones, realizando actos arbitrarios, y no con la prudencia y razón que debe de prevalecer a la hora de realizar un juzgamiento. En ese sentido, este Principio y Garantía Constitucional que históricamente ha sido utilizado por el Proceso Penal, también es válidamente utilizable en el marco de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, puesto que la conducta típica y su correlativa sanción deben estar previamente delimitadas, con suficiencia tal que no deje vacios, de los cuales pueda desprenderse una extralimitada persecución en contra del administrado que incurra en un ilícito de carácter administrativo. Dicho esto entonces vemos que existe una estrecha correlación, y que nuestro máximo tribunal de justicia tiene la razón al manifestar en varias ocasiones que los principios del Proceso Penal, como el principio de tipicidad se ven con perfecta aplicación para los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

### *C) Principio de Culpabilidad.*

El Derecho Administrativo Sancionatorio en un primer momento, no había tomado en cuenta este principio tan importante en el Proceso Penal, es decir, cuando se cometía una infracción de tipo administrativo, se decía que lo que existía era una responsabilidad objetiva, y en ese caso pues no se requería

---

<sup>37</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Tomo 2, Editorial Civitas, Madrid, Pag. 174.

el dolo o la culpa en la conducta sancionable. Posteriormente, cuando se implementan los Principios que rigen al Proceso Penal a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, se vio la necesidad de incorporar como elemento de la imputación al dolo y la culpa en la acción sancionable, dado que esto permitiría hacer diferencias a la hora de imponer sanciones y de tipificar las conductas que configurarían los ilícitos en materia administrativa.

Es así como hoy en día los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, se ven influenciados por el principio de culpabilidad, el cual se ha modificado para dar cabida a las peculiaridades propias del derecho administrativo, puesto que es una rama del derecho muy diferente al Derecho Penal, pero que en esencia es perfectamente aplicable a la hora de imputar una conducta sancionable, perteneciente al derecho administrativo.

#### *D) Principio de Proporcionalidad.*

En el Proceso Penal, el principio de proporcionalidad de la pena, juega un rol muy importante, en el sentido de que este presupone según el autor Eduardo De Enterría, “una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas”<sup>38</sup>.

En vista de lo anterior es que para los procedimientos administrativos sancionatorios, es de gran importancia el contar con este principio a la hora de imponer las sanciones respectivas, puesto que, debe de haber una concordancia entre la acción ilícita cometida y el castigo que habrá de imponerse a la persona que lo comete, todo esto interrelacionado con el principio de tipicidad que anteriormente hemos abordado, en el sentido de que estas conductas sancionables y su correspondiente sanción deben de

---

<sup>38</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Tomo 2, Editorial Civitas, Madrid, Pág. 176.

estar debidamente estipuladas por las leyes, con anterioridad al cometimiento del acto ilícito.

Habiendo explicado la importancia de la aplicación de este principio y garantía propia del Proceso Penal, nos podemos dar cuenta que es de suma necesidad que este también se vea aplicado por el derecho administrativo y en contacto directo con los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, puesto que como ya se ha manifestado en otras ocasiones, es otro de los principios importantes que el Proceso Penal ha aportado para la rama del derecho en estudio.

*E) Derecho a la Presunción de Inocencia.*

No existe la menor duda de la aplicabilidad de este principio del Proceso Penal y Garantía Constitucionalmente reconocida, en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, puesto que como nuestra Carta Magna lo dice en su Artículo 12: “Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa”<sup>39</sup>.

Así como nuestra Constitución de la Republica lo indica, nos hace pensar que solamente se ha referido a los Procesos Penales, y en realidad no dudamos que en un principio esa era la idea primordial, pero modernamente con la influencia que el Proceso Penal ejerce en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, también podemos aplicar este principio de arraigo constitucional en el ámbito administrativo, con las modificaciones pertinentes, en el sentido de que la persona a la que se le impute el

---

<sup>39</sup> Constitución de la Republica de El Salvador. Editorial Jurídica Salvadoreña, Artículo 12.

cometimiento de un ilícito de carácter administrativo, deberá de presumirse inocente mientras no se pruebe su culpabilidad, con el aseguramiento de todas las garantías establecidas en la ley, que le posibiliten realizar su defensa.

En vista de lo anterior, no dudamos que este principio naturalmente aplicado al Proceso Penal, surte efectos y rige en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, puesto que tal y como se ha mencionado, es una Garantía constitucional consagrada en la máxima ley de nuestro país.

### **3.4 JURISPRUDENCIA SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.**

La Sala de lo Contencioso Administrativo emite resoluciones en cuanto a los actos administrativos realizados por las Instituciones Públicas, cuando los administrados y los mismos empleados de las instituciones Públicas, se ven perjudicados por las resoluciones emitidas por las autoridades competentes en las diferentes instituciones gubernamentales, por lo que se hace necesario tomar en cuenta las mencionadas resoluciones para el análisis del Derecho Administrativo Sancionador.

La Sala de lo Contencioso Administrativo toma como referencia el concepto de infracción administrativa del autor José Garberí Llobregat:

“Por infracción administrativa ha de entenderse aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica al que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.”

En otras palabras estamos frente a una especie de castigo a una acción u omisión del administrado, que viola una prohibición o mandato impuesto por una ley, el cual se ve reflejado por una multa de carácter económico.<sup>40</sup>

Las infracciones administrativas pueden ser de carácter económico, así como también pueden manifestarse mediante destituciones o despidos dentro de una institución pública cuando los procedimientos administrativos sancionatorios son de carácter interno; puntualmente con respecto al tema que nos atañe las infracciones a las cuales hacemos referencia son infracciones cometidas por terceros es decir se estudia las sanciones hacia posibles faltas cometidas por los ciudadanos, consecuentemente las sanciones son impuestas hacia los mismos manifestándose pecuniariamente o mediante otro tipo de sanción.

Sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública, la Sala de lo Contencioso Administrativo estipula que:

La facultad sancionatoria de que está dotada la Administración tiene cobertura constitucional en el artículo 14. Su actuar se encuentra sujeto al principio de legalidad que recoge también la Constitución en el artículo 86 al señalar que "los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". En virtud de la sujeción a la ley, la Administración sólo puede actuar cuando aquella la faculta, ya que toda acción administrativa se aparece como un poder atribuido previamente por ella.

---

<sup>40</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, referencia 164-S-03 del tres de abril de dos mil seis.

En consecuencia, la Administración sólo podrá imponer las sanciones a las que la Ley dé cobertura, y en la forma en que la misma lo regule.

La potestad sancionadora debe obedecer al principio de legalidad, ya que las facultades sancionadoras y las mismas sanciones administrativas deben estar expresamente establecidas dentro del cuerpo normativo que proporciona la facultad de sancionar, estando así frente a una herramienta eficaz al momento de utilizar este principio cuando no se ha seguido el procedimiento adecuado para implementar una sanción o en su defecto se ha impuesto una sanción que no se encuentra dentro de la normativa competente.

La Administración Pública, al imponer una sanción, se deberá cerciorar que se reúnan los siguientes elementos:

1. La existencia de una acción u omisión, es decir el comportamiento positivo u omisivo del administrado que vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa;
2. La existencia de una sanción: para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción;
3. La tipicidad de la infracción: el comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley;
4. La culpabilidad: En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

En términos generales la tipicidad consiste en adecuar el acto humano voluntario ejecutado por el sujeto a la figura descrita por la ley, por lo tanto es la adecuación, el encaje, la subsunción del acto humano voluntario a lo que la norma regula, es decir, que si la conducta se adecua es indicio de que se cometió una infracción a la ley, pero si la adecuación no es completa no hay infracción.

La tipicidad de la infracción al imponer la sanción, es un requisito que responde a una exigencia de seguridad jurídica que tiene como finalidad que los administrados sepan cuáles son los hechos sancionables y cuáles son sus consecuencias a efecto de evitarlos. De ahí que para el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a la Administración, es imprescindible que se configuren inexcusablemente todos y cada uno de los elementos que conforman el supuesto de hecho descrito por el legislador.<sup>41</sup>

Con respecto a la tipicidad al imponer una sanción la Sala de lo Contencioso establece:

La Tipicidad es la coincidencia del comportamiento del administrado con el descrito por el legislador. Cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo llamado atipicidad que es la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal sujeto a sanción.

En ese sentido, es indispensable que los actos administrativos que sancionan a la sociedad demandante, se encuentren plenamente fundamentados y motivados, para que no quede duda con respecto a *la reincidencia* en la infracción y la consecuente legalidad de las multas impuestas.

---

<sup>41</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Referencia 155-2006 del dieciséis de junio de dos mil nueve.

Al respecto debe señalarse que en términos generales la reincidencia se entiende como la *reiteración de una misma culpa o defecto* o bien *recaer en falta o delito*.

En Derecho Penal, cuyos Principios e Instituciones son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, la reincidencia consiste en haber sido el reo condenado antes por un delito análogo al que se le imputa, siendo indispensable que el inculcado ya hubiese sido sancionado por otra falta, y que dicha falta atente contra el *mismo bien jurídico* o sea de igual naturaleza. Es decir que dicho término se aplica al sujeto activo que enfrenta un delito de igual naturaleza, por el que recibió condena, convirtiéndose la reincidencia en una circunstancia agravante de la responsabilidad criminal.<sup>42</sup>

La importancia de la tipicidad dentro de la reincidencia es el principal elemento para calificar como repetitiva una conducta infractora, ya que este es un requisito en los casos en los cuales la misma reincidencia es un motivo para imponer una sanción de mayor gravedad, es decir la misma normativa correspondiente califica a la reincidencia como requisito para la implementación de otras sanciones dentro del cuerpo normativo, es por ello que es básico establecer la tipicidad dentro de una conducta ya que su identificación es el requisito para poder establecer la repetición de la misma, para que sea motivo de la implementación de una sanción administrativa de mayor jerarquía dentro del cuerpo normativo.

---

<sup>42</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Referencia 117-2005 del ocho de junio de dos mil nueve.

## **CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

### **4.1. BASE CONSTITUCIONAL**

Es necesario hacer mención de la base constitucional sobre la cual descansa la legislación que regula los procedimientos administrativos sancionatorios, y en ese sentido se debe de analizar el texto para encontrar cuales son los artículos que se relacionan con la materia administrativa, en general; y procesal administrativa en particular.

Al realizarse el estudio del texto constitucional se encuentra que en el artículo 14 se vislumbra la base de los procedimientos administrativos sancionatorios, en cuanto el mencionado Artículo dice: *“Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”*

Por lo mencionado anteriormente se puede ver que la Constitución de la República, da pie textualmente a la creación de los procedimientos administrativos sancionatorios, en el sentido de que faculta a la Autoridad Administrativa para la imposición de sanciones, y por ende a crear los procedimientos necesarios, puesto que debe darse cumplimiento al debido proceso; asimismo se observa que da algunos parámetros con los cuales deben operar los Procedimientos administrativos sancionatorios, puesto que hace referencia a los tipos de sanciones que se podrán imponer, y también menciona los tipos de cuerpos legales que al infringirse producirá la aplicación de los mencionados procedimientos, y por último se menciona que

las sanciones se dictaran mediante resolución o sentencia, por lo que se pueden producir algunas conclusiones sobre los componentes y parámetros en los cuales se va a fundar cada procedimiento.

En virtud de lo mencionado anteriormente es que la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo y por medio de su resolución con referencia 117-2005, ha interpretado que en efecto el artículo 14 de nuestra Constitución de la República da cobertura a los procedimientos administrativos sancionatorios, y puesto que la administración, con base en el Principio de Legalidad solo puede actuar cuando la ley le faculte, los procedimientos sancionatorios aparecen al ser un atributo que la ley le da a la Administración, como una herramienta útil al momento de resolver conflictos suscitados entre los Administrados y la Administración.

En otro orden de ideas, la Sala de lo Contencioso Administrativo, menciona que para imponerse una sanción deben de concurrir ciertos elementos, los cuales son:

1. La existencia de una acción u omisión, es decir el comportamiento positivo u omisivo del administrado que vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa;
2. La existencia de una sanción: para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción;

3. La tipicidad de la infracción: el comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley;
4. La culpabilidad: En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

Ahora bien, no solamente se debe mencionar la base sobre la cual están fundados los procedimientos administrativos sancionatorios, sino que de la Constitución también se pueden tomar los principios y garantías constitucionales que han de inspirarlos, puesto que en ellos se debe salvaguardar lo que la constitución dicta en cuanto a la protección de los administrados al encontrarse en un proceso.

De lo mencionado anteriormente se pueden destacar los siguientes principios y garantías constitucionales:

- Principio de Legalidad.
- Principio de Tipicidad.
- Principio de Culpabilidad.
- Principio de Proporcionalidad.
- Derecho a la Presunción de Inocencia.

No se pasará a definir cada uno de los Principios antes mencionados, puesto que en el anterior capítulo se ha dejado clara cuál es su explicación y aplicación en el ámbito de los Procedimientos administrativos sancionatorios, y en este apartado solamente se han utilizado para ilustrar como la Constitución de la Republica posee una gran influencia en la creación de las leyes que rigen la Administración y sin duda alguna sobre los procedimientos sancionatorios que esta lleva a cabo.

## **4. 2 LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.**

Habiendo agotado la base constitucional sobre la cual se erige la Administración Pública y por consiguiente los procedimientos administrativos sancionatorios, es necesario abordar algunas leyes administrativas, que regulan procedimientos sancionatorios, con énfasis en los elementos más importantes que conforman los procedimientos, así como las etapas en que se llevan a cabo, poniendo énfasis en las similitudes y diferencias, entre cada institución estudiada.

### ***4.2.1 Ley del Medio Ambiente y Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.***

#### *A) Forma de iniciar el Procedimiento administrativo sancionatorio.*

En esta ley se encuentra que el Art. 91 regula el procedimiento administrativo sancionatorio, el cual podrá iniciarse de tres maneras:

##### 1. De Oficio.

Se dice que cuando un ente o institución tiene conocimiento de la comisión de una infracción por cualquier medio, resolviendo iniciar un expediente sancionatorio, opera de oficio, es decir, que no es necesario recibir denuncia alguna para echar a andar los mecanismos de control.

##### 2. Por denuncia.

Cuando se inicia un procedimiento administrativo sancionatorio por denuncia se encuentra ante la posibilidad de que cualquier persona que se vea afectada o no por la comisión de una infracción ambiental, concurra ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y manifieste formalmente en qué lugar estima que se están provocando daños ambientales y que estos

a su vez afectan a una población determinada; cuando el Ministerio recibe esta denuncia queda obligado a tramitarla.

### 3. Aviso al Ministerio.

Según el Art. 91 de la Ley del Medio Ambiente *“Cuando la Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tuvieren conocimiento por cualquier medio de una infracción ambiental, procederán de inmediato a inspeccionar el lugar o lugares donde se hubiese cometido la infracción. El acta de inspección que al efecto se levante, constituirá prueba del cometimiento de la misma”*.

En dicho inciso se encuentran algunos entes de colaboración que en algún momento al tener conocimiento de la existencia de infracciones ambientales, se encuentran facultados para realizar inspecciones, levantando así un acta de lo acaecido la cual será a la vez un medio de prueba utilizado posteriormente en el procedimiento.

Según el Art. 119 del Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente el acta de inspección antes mencionada deberá ser remitida al Ministerio de Medio Ambiente por la autoridad que la levantó en un plazo no mayor de 3 días de realizada la inspección.

En este sentido a la comunicación que alguno de estos entes o cualquier otra autoridad pública o municipal realice con el Ministerio acerca de la infracción ambiental se le denomina aviso, siendo esta la última forma de iniciar el procedimiento.

Se debe aclarar que en el presente Procedimiento administrativo sancionatorio de La Ley del Medio Ambiente se estipula en el Art. 92 de la Ley General del Medio Ambiente que: *“con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionatorio, se podrán efectuar actuaciones previas por parte de funcionarios del Ministerio con competencia para investigar,*

*averiguar, inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen”.*

El artículo anterior esta denominado como actuaciones previas que los funcionarios del ministerio va a realizar con el objetivo de establecer la existencia de motivos que justifiquen el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

#### *B) Competencia.*

La competencia para la aplicación de las sanciones reguladas por la Ley del Medio Ambiente de conformidad al artículo 88 corresponde al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que será ejercida por medio de su titular, el Ministro; quien podrá nombrar delegados para la instrucción del procedimiento.

Es pertinente mencionar que el instructor del procedimiento al actuar por delegación se encuentra representando al Ministro, puesto que en el Art. 120 del Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente determina que el Ministro nombrará a los funcionarios de su dependencia, dentro de los cuales estarán los funcionarios delegados para la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, quienes a su vez nombrarán los respectivos instructores.

#### *C) Presunto infractor.*

En esta ley la calidad de infractor, le será otorgada a cualquier ciudadano que cometa una infracción contra el medio ambiente, o también podrá ser infractor el titular de un proyecto ambiental, así como el representante legal de una empresa que se encuentre causando daños ambientales.

*D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

En el desarrollo del procedimiento se observarán las siguientes etapas:

1º. El procedimiento se inicio de oficio, por medio de denuncia o aviso al Ministerio, como ya se ha detallado anteriormente.

2º. El Ministerio envía a sus funcionarios con competencia para investigar al lugar de los hechos, con el objetivo de verificar si hay motivos suficientes que impulsen la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio.

3º. Al verificarse la circunstancia anterior, el funcionario que hizo la inspección ordenará mediante resolución motivada la instrucción del procedimiento, la cual deberá contener:

a) El funcionario que ordena la instrucción con expresión de lugar y fecha de la resolución;

b) Nombramiento del instructor del procedimiento, que actuará por delegación y del secretario de actuaciones que tendrá asimismo las atribuciones de notificador;

c) Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituye y la sanción que pudiere corresponder;

d) Indicación del derecho de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones jurídicas que justifiquen lo actuado por el presunto infractor, a aportar pruebas de descargo, a hacer uso de la audiencia y de las demás garantías que conforman el debido proceso legal; y

e) Las medidas de carácter provisional que se hayan adoptado.

4º. El siguiente paso será la notificación de la resolución que ordene la instrucción, que tal y como lo establece la Ley del Medio Ambiente deberá realizarse observando las formalidades que establece el Art. 220 del Código de Procedimientos Civiles, se advierte que el mencionado Código se encuentra derogado por el actual Código Procesal Civil y Mercantil

aplicándose hoy en día lo dispuesto su Art. 177 el cual establece que *“la notificación deberá hacerse personalmente y que el funcionario o empleado judicial al que le corresponda realizar tal diligencia concurrirá al lugar señalado para ese efecto, y si encontrare a la persona que deba ser notificada, dejará constancia de la actuación.*

*Si la persona no fuere hallada, la diligencia se entenderá con cualquier persona mayor de edad que se encontrare en la dirección señalada; a falta de cualquier persona, o si esta se negare a recibir la notificación, se fijara aviso en lugar visible, indicando al interesado que existe resolución pendiente de notificársele y que debe acudir a la oficina judicial a tal efecto.*

*Si la parte no acudiere a la oficina en el plazo de 3 días hábiles, se tendrá por efectuada la notificación.”*

En el acto de notificación deberá entregársele a la persona notificada copia del acta que se levante al momento de realizar la misma y también copia de las actuaciones previas si hubiere.

5°. El inculpado dispondrá de un plazo de 15 días contado a partir del siguiente de la notificación, en el cual podrá aportar las alegaciones, documentos e información que estime convenientes a fin de probar su extremo procesal y propondrá los medios probatorios de los cuales se valdrá, con mención de los hechos que se pretenden probar.

6°. Se abrirá a pruebas el Procedimiento administrativo sancionatorio por el plazo de 10 días hábiles, una vez precluido el período de alegaciones anteriormente mencionado.

La prueba se evaluará de conformidad a las reglas de la sana crítica, como lo estipula el Art. 94 de la Ley del Medio Ambiente, que también indica que los informes de los funcionarios que hayan realizado las inspecciones constituirán medios probatorios que se valorarán en este período.

7°. Finalmente se emitirá una resolución, que versará sobre la procedencia o improcedencia de imponer las sanciones administrativas correspondientes, las cuales deberán estar debidamente motivadas y resolverán todas las cuestiones que las partes hayan planteado.

#### *E) Tipos de Sanciones.*

La ley establece que las infracciones se encuentran divididas en dos categorías que son, graves y menos graves.

Dentro de las infracciones menos graves se pueden destacar:

1. No rendir, en los términos y plazos estipulados, las fianzas que establece la ley.
2. Emitir contaminantes que violen los niveles permisibles establecidos reglamentariamente.

Dentro de las infracciones graves se tienen:

1. Iniciar actividades o proyectos sin tener permiso ambiental.
2. Incumplir las obligaciones contenidas en el permiso ambiental.

Por lo expuesto anteriormente la Ley del Medio Ambiente, establece las sanciones siguientes:

1. Multa.

Consiste en una penalización de tipo pecuniario que generalmente se ingresa al Fondo General del Estado, y tiene como propósito penalizar la conducta infractora, más no tiene carácter reparatorio por el daño ocasionado por la infracción. Según la Ley del Medio Ambiente en su artículo 89, "*las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a 30 salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador*".

En el segundo inciso se establece que existirán dos categorías de infracción y correlativa sanción, puesto que las infracciones menos graves se sancionarán con multa de dos a cien salarios mínimos mensuales, y las graves se sancionaran con multa de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales; la calificación de la infracción le corresponderá a la autoridad sancionadora, en este caso al instructor del procedimiento.

### 2. Reparación del Daño.

Consiste en que el infractor a la ley deberá de resarcir el daño causado al Medio Ambiente, por medio de actividades tendientes a reparar el deterioro medioambiental; está se impondrá como una sanción accesoria puesto que siempre irá aparejada por la correspondiente sanción impuesta en un Procedimiento administrativo sancionatorio.

### 3. Sanción Mínima.

Según el Art. 98 de la Ley del Medio Ambiente cuando se esté llevando a cabo un Procedimiento administrativo sancionatorio, en el estado en que ese encontrare el presunto infractor podrá reconocer la infracción que se le atribuye, y en ese sentido si restaurare o reparare el daño que ha causado al Medio Ambiente y también indemnizare a los particulares que hubiesen sufrido perjuicios, se procederá la sanción mínima establecida en esta ley.

### *F) Recursos.*

La Ley del Medio Ambiente en su artículo 97 regula el recurso de revisión como único recurso para la resolución dictada en un Procedimiento administrativo sancionatorio; el infractor contará con cinco días hábiles como plazo para interponer el recurso, contados a partir del día de la notificación;

de este recurso conocerá el Ministro del Medio Ambiente con la vista de autos, teniendo un plazo para resolver de diez días hábiles.

*G) Terminación de la vía administrativa.*

El agotamiento de la vía administrativa en el Procedimiento administrativo sancionatorio regulado en la Ley del Medio Ambiente podrá darse de dos formas.

El artículo 97 de la ley establece que hacer uso del recurso de revisión es de carácter “optativo” para efectos de utilizar la acción contencioso administrativa, y partiendo de eso se puede colegir que la terminación del presente procedimiento puede darse luego de haber obtenido la respectiva resolución del mismo sin haber hecho uso del recurso de revisión, o bien puede hacerse uso del recurso de revisión franqueado por la ley y al obtener la resolución de dicho recurso acudir al Proceso Contencioso Administrativo. Por lo que se puede afirmar que la Ley del Medio Ambiente adopta la corriente moderna que plantea que se puede tener acceso al Proceso Contencioso Administrativo habiendo hecho uso del recurso de revisión o sin haber hecho uso de este.

***4.2.2 Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento.***

*A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

El Procedimiento administrativo sancionatorio en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial según el artículo 116 estipula que “*El Viceministerio de Transporte a través de las instituciones que se mencionan a continuación, y la División de Tránsito Terrestre de la Policía Nacional Civil, son los competentes para tramitar el procedimiento*”, por consiguiente deberá

entenderse que el procedimiento se iniciará de oficio, ya que si bien es cierto dicha ley no lo menciona expresamente, se concluye que dichos entes al imponer una infracción de tránsito, están dando inicio a un procedimiento sancionador.

*B) Competencia.*

Es necesario aclarar que la autoridad competente para imponer las sanciones será la División de Tránsito Terrestre de la Policía Nacional Civil, mientras la etapa de instrucción estará a cargo de la Unidad de Procedimientos Legales de Tránsito, Transporte y Carga.

En vista de lo anterior es que se determina que la División de Tránsito Terrestre de la Policía Nacional Civil al ser la encargada de imponer sanciones por las infracciones de tránsito cometidas, se convierte en ese momento en el ente competente de iniciar el procedimiento; con respecto a la instrucción de los procedimientos tenemos que esta estará a cargo de la Unidad de Procedimientos Legales de Tránsito, Transporte y Carga, en donde el presunto infractor podrá acudir a hacer uso de su derecho de defensa, y asimismo tramitar el procedimiento correspondiente.

*C) Presunto infractor.*

En la presente ley, el presunto infractor será el conductor de un vehículo automotor que transgreda alguna de las infracciones contempladas por este cuerpo normativo.

*D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. Como ya se ha establecido el Procedimiento administrativo sancionatorio se iniciará de oficio por parte de la División de Tránsito

Terrestre de la Policía Nacional Civil cuando un agente imponga una esquila a un ciudadano por una infracción de tránsito.

2º. Una vez el agente haya emitido la esquila al presunto infractor se deberá entender que dicha esquila tendrá el carácter de acto de notificación y emplazamiento para que el presunto infractor en caso de presentar alguna inconformidad sobre la imposición de la sanción se presente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la Unidad de Procedimientos Legales de Tránsito, Transporte y Carga a manifestar su defensa la cual deberá presentarse por escrito y contener los requisitos que se establecen en el Art. 119 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

3º. Debe entenderse que si el presunto infractor no se presentase a ejercer su derecho de defensa en el plazo estipulado anteriormente se entenderá que el mismo se encuentra de acuerdo con la imposición de la sanción y dicha sanción quedará firme.

4º. Cuando el escrito de inconformidad haya sido presentado por el presunto infractor y haya sido admitido por la Unidad de Procedimientos Legales de Tránsito, Transporte y Carga se procederá a señalar día y hora para la celebración de una audiencia, en la que el presunto infractor podrá presentar la prueba que estimare conveniente.

5º. Las pruebas presentadas por el presunto infractor serán valoradas por el Sistema de la Sana Crítica.

6º. La Unidad de Procedimientos Legales de Tránsito, Transporte y Carga deberá emitir su resolución dentro de los tres días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia.

### *E) Tipos de Sanciones.*

La Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en su artículo 117 clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves, esta clasificación se hace tomando en cuenta la trascendencia del cometimiento de las mismas.

En vista de lo anterior se puede destacar dentro de las infracciones leves las siguientes:

1. No portar tarjeta de circulación.
2. Conducir estando suspendida la licencia de conducir.

Dentro de las infracciones graves se destacan:

1. Rebasar la doble línea central.
2. No atender la indicación de parada del Agente de la Policía Nacional Civil.

Entre las infracciones muy graves se tienen:

1. Conducir motocicleta sin casco protector.
2. Conducir en sentido contrario, salvo cuando sobrepase.

La sanción que la ley contempla para dichas infracciones es la multa la cual consiste en el pago monetario, es decir tiene la finalidad de sancionar al presunto infractor.

Como una medida adjunta al pago de la multa para evitar un perjuicio al interés público la ley contempla la remisión del vehículo, el decomiso de la licencia de conducir automotor, tarjeta de circulación de vehículos y placas.

La remisión del vehículo procederá por:

1. Conducir el vehículo con placas que pertenezcan a otro;

2. Circular sin placas legalmente autorizadas o de la emisión correspondiente;
3. Circular con placas falsificadas;
4. Omisión de presentación ante la Dirección General de Tránsito, de la declaración jurada, en la que conste que existe alteración en las características del vehículo sin la debida autorización; cuya copia deberá ser presentada a las autoridades de tránsito que así lo requieran, con el respectivo sello de recepción.
5. Obstaculizar intencionalmente la vía pública;
6. Realizar competencias automovilísticas en vías de circulación, sin haber sido autorizadas;
7. Conducir el vehículo bajo los efectos de bebidas embriagantes, estupefacientes o enervantes.
8. Prestar el servicio de Transporte Público de Pasajeros en cualquiera de sus modalidades, sin contar con una previa autorización emitida por la Dirección General de Transporte Terrestre del Viceministerio de Transporte.
9. Circular como transporte alternativo local sin la autorización correspondiente.

El decomiso de la licencia o tarjeta de circulación, procederá por:

1. Conducir con licencia falsa;
2. Conducir Portando Tarjeta de Circulación falsa;
3. Conducir con tarjeta de circulación vencida, y
4. Transportar personal en función comercial sin el permiso de la autoridad correspondiente, en buses, microbuses, taxis, pick up y toda clase de vehículos.
5. Conducir bajo los efectos de bebidas embriagantes, estupefacientes o enervantes.

#### *F) Recursos.*

De acuerdo al artículo 119 – D de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el recurso que se impondrá a la resolución emitida por la Unidad de Procedimiento Legales, Transporte y Carga será el recurso de apelación, el cual deberá interponerse ante el Viceministro de Transporte por el presunto infractor o en su caso por su representante legal dentro de tres días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución, debe tenerse en cuenta que dicho recurso también podrá interponerse por medio de correo electrónico debidamente especificado por el Viceministerio de Transporte.

El escrito de apelación deberá contener:

1. Órgano al que se dirige y la autoridad competente para resolverlo;
2. Nombre y generales del recurrente y, en su caso, el nombre y generales de quien lo represente;
3. El acto contra el que se recurre;
4. Razones en que fundamenta la impugnación;
5. Solicitud de apertura a prueba, si fuere necesario;
6. Lugar y fecha, y
7. Firma del peticionario, o, en caso de no saber o no poder hacerlo, la huella del pulgar de la mano derecha, y la firma de otra persona, a su ruego. Si se hiciere a través del correo electrónico, puede omitirse este requisito.

#### *G) Terminación de la vía administrativa.*

La interposición de los recursos en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial se considera de carácter “obligatorio” para poder tener acceso al proceso contencioso administrativo, lo que quiere decir que la vía administrativa se entenderá por agotada una vez se le haya dado trámite al recurso de apelación y quedado firme la resolución del mismo.

### ***4.2.3 Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares y su Reglamento.***

#### *A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

El Procedimiento administrativo sancionatorio tal y como lo establece el Art. 68-D de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego puede iniciarse de dos formas, las cuales son:

##### 1. De Oficio

Cuando un ente o institución tiene conocimiento de la comisión de una infracción por cualquier medio, resuelve iniciar un expediente y así operar de oficio, lo cual quiere decir que será el propio Ministerio de Defensa quien impulse el procedimiento administrativo sancionatorio a fin de indagar sobre la posible infracción correspondiente al posible infractor.

##### 2. Por medio de Denuncia

Cuando se inicia un procedimiento administrativo sancionatorio a través de este medio, se refiere a que cualquier persona que se vea afectada podrá acudir ante el Ministerio de Defensa a impulsar el respectivo procedimiento.

#### *B) Competencia.*

Según el Art. 68-C de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego la autoridad competente para conocer, decretar el decomiso e imponer sanciones es el Ministerio de Defensa Nacional y será este ente el encargado de llevar a cabo todo el Procedimiento Administrativo Sancionador.

#### *C) Presunto infractor.*

En el presente cuerpo normativo, será infractor el titular de una licencia para portación de armas, o el portador de un arma de fuego, que no documente la portación del mismo, mediante el respectivo permiso.

*D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. El Procedimiento administrativo sancionatorio se inicia de oficio o por medio de denuncia interpuesta por un particular.

2º. Inmediatamente se creará un auto de inicio del Procedimiento administrativo sancionatorio el cual deberá contener los hechos que se imputan al posible infractor, la infracción en la cual podría incurrir, así como también la sanción correspondiente a la infracción que podría imponérsele.

3º. Debe advertirse que el auto de inicio del procedimiento contendrá la citación para que el presunto infractor comparezca en el plazo de cuatros días a ejercer su derecho de defensa; dicha notificación deberá ser realizada en el lugar de residencia del presunto infractor.

4º. Una vez transcurran los cuatros días mencionado anteriormente, se abrirá un plazo de ocho días para que el presunto infractor presente la prueba que estimare conveniente para ejercer su defensa.

5º. Concluido el plazo anterior el Ministerio de Defensa Nacional deberá pronunciar su resolución en cuanto a la imposición de la sanción en el plazo de diez días. De acuerdo al Art. 68-H de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego la resolución dictada por el Ministerio de Defensa Nacional deberá ser lo suficientemente motivada y contener una relación de los hechos, la adecuación de dichos hechos a las faltas cometidas, la valoración de la prueba tanto de cargo como de descargo y la sanción a imponerse.

*E) Tipos de Sanciones.*

La Ley de Control y Regulación de armas de fuego contempla en su artículo 67 dos tipos de sanciones a las infracciones cometidas por los ciudadanos y estas son:

1. Multa: esta no es más que el pago monetario como una retribución al cometimiento de la infracción.

2. Suspensión temporal de la licencia, permiso, matrícula o autorización del arma de fuego: esto implica el cese por un período de tiempo determinado de uso del arma de fuego en manos del particular.

Asimismo en dicha ley se contemplan tres tipos de infracciones que son sancionables y cada infracción le corresponden ambas sanciones así se tienen:

1. Infracciones menos graves: las cuales se sancionarán con suspensión temporal de la licencia, permiso, matrícula o autorización hasta tres meses; y multa equivalente de hasta un salario mínimo urbano mensual vigente, al momento de imponer la sanción.

Dentro de estas infracciones se destacan:

- a. Portar arma de fuego sin licencia para su uso.
- b. Portar arma con matrícula vencida.

2. Infracciones graves: las cuales se sancionarán con suspensión temporal de la licencia, permiso, matrícula o autorización desde tres meses hasta dos años; y multa hasta diez salarios mínimos urbanos mensuales, vigentes al momento de imponer la sanción.

Se destacan las siguientes:

- a. Portar armas de fuego en lugares prohibidos.
- b. Portar arma en estado de ebriedad, no obstante llevar licencia y matrícula.

3. Infracciones muy graves: que se sancionarán con la suspensión de la licencia, permiso, matrícula o autorización; y multa hasta cincuenta salarios mínimos urbanos vigentes.

Se encuentran las siguientes:

- a. Comercializar armas de fuego de las permitidas sin autorización.
- b. Modificar o reparar armas de fuego sin autorización.

Cabe mencionar una tercera sanción la cual se encuentra regulada en el Art. 109 del Reglamento de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego y es la cancelación definitiva de licencia, matrícula, permiso o autorización especial de armas de fuego, la cual solamente procederá en caso de haber reincidido por segunda vez en las faltas que regula tanto la ley como el Reglamento.

#### *F) Recursos.*

Contra la resolución dictada por el Ministerio de Defensa Nacional en cuanto a la imposición de las sanciones al posible infractor, esta únicamente admitirá el recurso de revocatoria, el cual tendrá un carácter “obligatorio”, por lo que deberá entenderse que deberá ser interpuesta por el presunto infractor cuando la resolución emitida por la autoridad competente cause agravios a sus intereses.

Si se presentare el recurso contemplado en la ley deberá ser presentado a más tardar dentro de tres días después de presentada la notificación de la resolución. Dicho recurso se presentará ante el Ministerio de Defensa Nacional, quien deberá analizar la procedencia del recurso y valorar sus elementos, pronunciando así su resolución dentro de diez días hábiles después de presentado el mismo.

#### *G) Terminación de la vía administrativa.*

Como se ha dicho anteriormente el recurso de revocatoria que admite esta ley ante la resolución emitida por el Ministerio de Defensa Nacional tiene el carácter de obligatorio, puesto que la ley en cuestión no ha establecido que

el hacer uso de los recursos sea de carácter voluntario, en virtud de que es necesario que se encuentre expresamente establecido en la ley. En ese sentido se debe comprender que para dar por agotada la vía administrativa, el impetrante debe hacer uso de los recursos que la ley regula.

#### **4.2.4 Ley General de Educación**

##### *A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

La Ley General de Educación en su artículo 101 establece que *“El Ministerio de Educación, al tener conocimiento, por sí o por cualquier otro medio fehaciente, proveerá auto, ordenando instruir el informativo de oficio”*.

Dicho inciso explica que el proceso podrá iniciarse de dos formas:

##### 1. De oficio.

Consiste en que el propio Ministerio de Educación podrá verificar la existencia de una posible infracción cuando por cualquier motivo llegue a su conocimiento el cometimiento de la misma para que así se realicen las respectivas indagaciones e impulsar el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio, imponiendo una sanción cuando fuere necesario.

##### 2. Por medio de denuncia.

El Art. 101 de la Ley General de Educación establece que el Ministerio de Educación podrá proveer auto cuando tenga conocimiento de una infracción por sí o “por cualquier otro medio fehaciente”, esto quiere decir que los particulares también podrán acudir ante el mismo Ministerio y hacer las denuncias correspondientes para que se le dé trámite al Procedimiento administrativo sancionatorio y se imponga la sanción al presunto infractor.

*B) Competencia.*

Será el Ministerio de Educación el ente encargado de conocer del procedimiento administrativo sancionatorio, de llevar a cabo la instrucción del mismo y de imponer la respectiva sanción al posible infractor.

Lo anterior en virtud del Artículo 101 de la Ley General de Educación al establecer que: *“La aplicación de las sanciones previstas en esta Ley es competencia del Ministerio de Educación”*

*C) Presunto infractor.*

El infractor en los casos que se plantean en la presente ley, puede ser un centro educativo privado, por medio de sus representantes ante el ministerio.

*D) Forma de tramitar el Procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. El Procedimiento podrá iniciarse de oficio por el Ministerio de Educación o por medio de denuncia interpuesta por un particular ante el Ministerio como ya se había establecido anteriormente.

2º. El Ministerio de Educación proveerá un auto por medio del cual dicha institución ordenará instruir el procedimiento.

3º. El auto anteriormente mencionado deberá ser notificado al presunto infractor, quien tendrá un plazo de seis días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación, para que el presunto infractor puede ejercer su derecho de defensa, cabe aclarar que dicho derecho podrá ser ejercido por el mismo infractor o por medio de un apoderado.

4º. Cuando el presunto infractor haya comparecido a ejercer su derecho por sí o por medio de su apoderado, el Ministerio de Educación en el plazo de cinco días hábiles siguientes ordenará la celebración de una audiencia oral la cual tendrá como finalidad recibir las pruebas que aporte el presunto infractor, así como también las pruebas que pueda aportar el Ministerio de oficio para comprobar la existencia de la infracción a sancionar.

5°. Cuando la audiencia mencionada anteriormente concluya la autoridad educativa emitirá su resolución y deberá ser notificada al presunto infractor.

*E) Tipos de Sanciones.*

Las infracciones que se encuentran clasificadas en la presente ley son menos graves, graves y muy graves.

Dentro de las menos graves se encuentran:

1. Contratar nuevo personal docente no inscrito en el registro escalafonario
2. Negarse a enviar información que le soliciten las autoridades educativas

De las faltas graves se mencionan:

1. Expulsar alumnos en los transcurso dentro del año lectivo sin causa justificada
2. Cometer una falta menos grave por segunda vez.

Entre las faltas muy graves se estipulan:

1. Retener sin justa causa la documentación de los estudiantes
2. Funcionar sin los acuerdos de autorización correspondientes

La Ley General de Educación plantea cuatro tipos de sanciones, las cuales se encuentran reguladas en el Artículo 99 y estas son:

1. Amonestación Pública: esta es considerada la sanción más leve y solamente procederá cuando el presunto infractor haya cometido alguna de las faltas menos graves.
2. Multa: es el pago monetario que se le impone al presunto infractor, con la finalidad de sancionar, mas no de reparar el daño causado por la infracción cometida.

Las multas deberán hacerse efectivas por el presunto infractor dentro de los quince días siguientes a aquel en que se haya impuesto la sanción

3. Suspensión temporal de la autorización de funcionamiento: podrá durar hasta un máximo de dos años, según el caso, y consistirá en el cese temporal del funcionamiento del centro privado de educación. Su aplicación tendrá vigencia al inicio del año lectivo próximo siguiente al que fue impuesta la sanción.
4. Revocatoria de la autorización del funcionamiento: consistirá en el cese definitivo de las actividades del Centro Privado de Educación.

#### *F) Recursos.*

El Art. 102 de la Ley General de Educación establece que *“Contra las resoluciones proveídas por las autoridades educativas, podrá interponerse el recurso de apelación ante el Titular del Ministerio de Educación, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación respectiva”*.

Para la imposición de este recurso deberán observarse los requisitos que a continuación se mencionan:

1. Deberá interponerse ante la autoridad administrativa que pronunció la resolución para imponer la sanción al presunto infractor.
2. El recurrente deberá presentar dicho recurso por escrito debidamente fundamentando, detallando el agravio que le causa la resolución a impugnarse.

Una vez el recurso haya sido interpuesto por el presunto infractor, el Ministerio de Educación procederá a resolver sobre su admisión y si este fuere procedente emplazará al interesado para que se apersona ante el Ministerio de Educación a ejercer sus derechos.

El Ministerio de Educación ordenará la realización de una audiencia oral en la cual el presunto infractor podrá alegar sobre la resolución a impugnar, así como podrá presentar la prueba que estime conveniente para su defensa. Inmediatamente concluida la audiencia el Ministerio resolverá sobre el recurso confirmando, modificando o revocando la resolución proveída anteriormente por la misma institución.

Aunque en estricto sentido no se trate de un recurso, el artículo 103 de la presente ley, regula la Declaratoria de Nulidad de los actos, emitidos en violación de la Constitución y las leyes.

*G) Terminación de la vía administrativa.*

El carácter del recurso de apelación que plantea la Ley General de Educación es “obligatorio”, ya que el artículo 102 regula su ejercicio de manera general y en el inciso final de dicho artículo al establecer que de la resolución del recurso no habrá recurso alguno, está planteando claramente que la vía administrativa concluye con el recurso. Es de hacer notar que para que el ejercicio de un recurso sea de carácter voluntario u opcional, la ley que lo regula debe establecerlo expresamente.

**4.2.5 Ley de Educación Superior y su Reglamento.**

*A) Forma de iniciar el Procedimiento administrativo sancionatorio.*

De acuerdo al Art. 61 de la Ley de Educación Superior el Procedimiento administrativo sancionatorio podrá ser iniciado de dos maneras:

1. De oficio.

El Ministerio de Educación tendrá la facultad de iniciar el procedimiento sancionador, siempre que tuviere conocimiento por cualquier medio de la presunta infracción, por lo que llevará a cabo la investigación pertinente.

2. Por medio de denuncia.

Esta podrá ser interpuesta por cualquier persona interesada que se vea afectada por la posible infracción cometida por el presunto infractor.

*B) Competencia.*

El ente competente para imponer las sanciones que contempla la Ley de Educación Superior será el Ministerio de Educación, previo haber llevado a cabo el procedimiento respectivo al presunto infractor.

*C) Presunto infractor.*

En la presente ley, los presuntos infractores podrán ser las universidades privadas o instituciones de educación superior, siendo responsables por medio de sus representantes legales.

*D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. El Procedimiento administrativo sancionatorio como ya se ha mencionado se iniciara de oficio o por medio de denuncia.

2º. El Ministerio de Educación como ente competente mandará a oír al presunto infractor por el término de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva.

3º. Cuando el plazo establecido anteriormente haya transcurrido se abrirá un plazo de ochos días hábiles para la presentación de las pruebas que se estimen convenientes.

Las pruebas serán valoradas en base a las reglas de la sana crítica.

4º. Una vez se haya concluido el período probatorio se tendrá un plazo de quince días hábiles para que el Ministerio de Educación pronuncie la resolución sobre dicho Procedimiento y deberá notificarse a la parte interesada.

### *E) Tipos de Sanciones.*

Los tipos de infracciones que serán aplicados se encuentran regulados en la Ley General de Educación, a los cuales se le aplicaran las sanciones contempladas en esta ley.

De acuerdo a la Ley de Educación Superior en su artículo 59 se estipulan varios tipos de sanciones dentro de las cuales están:

1. Amonestación privada escrita: este tipo de sanción es un llamado de atención que se le hace a presunto infractor cuando este ha cometido una determinada infracción caso en el cual no se informará sobre la decisión sancionatoria a ninguna institución o persona.
2. Amonestación pública escrita: este tipo de amonestación también es un llamado de atención al presunto infractor pero a diferencia de la anterior la decisión sancionatoria si se informa.
3. Suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento de carreras: esta sanción consiste en el cese temporal o definitivo de la autorización que se le da a las Instituciones de Educación Superior para el funcionamiento de una determinada carrera.
4. Suspensión temporal de la autorización para funcionar como institución de educación superior: consiste en el cese temporal de la autorización que se le da a las Instituciones de Educación Superior para que estas puedan operar y brindar sus servicios.
5. Cancelación de la autorización de funcionamiento de la institución: consiste en el cese definitivo de la autorización que se le da a las Instituciones de Educación Superior para que estas puedan operar y brindar sus servicios.

#### *F) Recursos.*

El recurso que la ley contempla es el de apelación de acuerdo al Art. 62 de la Ley de Educación Superior el cual deberá interponerse en el término de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación.

Si el presunto infractor solicita apertura a pruebas el Ministerio deberá dar un plazo de ocho días hábiles para que el interesado presente la prueba que estimare conveniente para ejercer su derecho de defensa. Concluido el término probatorio deberá dictarse la resolución correspondiente.

#### *G) Terminación de la vía administrativa.*

El carácter del recurso de apelación que plantea la Ley de Educación Superior es “obligatorio”, ya que el artículo 62 regula su ejercicio de manera general. Es de hacer notar que para que el ejercicio de un recurso sea de carácter voluntario u opcional, la ley que lo regula debe establecerlo expresamente.

### **4.2.6 Ley de Turismo**

#### *A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

La forma mediante la cual se da el inicio del Procedimiento administrativo sancionatorio estipulado en la Ley de Turismo, como se encuentra estipulado en el Art. 29 de la mencionada ley, se limita a que cualquier interesado podrá solicitar que se inicie una investigación, puesto que conoce de alguna infracción que se está cometiendo, y por lo tanto tiene el objetivo de hacer efectivas las responsabilidades que devengan de la acción u omisión cometida por el presunto infractor.

Cuando la Secretaria de Estado actúa de oficio según el artículo 30, es porque dentro de sus atribuciones se le ha encomendado que cuando tenga

conocimiento de cualquier infracción a la ley se esté cometiendo, pueda actuar sin la necesidad de que alguien active la acción administrativa.

Otra forma de activar el procedimiento administrativo sancionatorio en materia de turismo, es por medio de la denuncia de cualquier persona interesada según lo establece el artículo 29, y en ese sentido, la Secretaria de Estado tiene la obligación de iniciar en ese momento la correspondiente investigación.

#### *B) Competencia.*

El ente competente para conocer sobre el procedimiento administrativo sancionador lo regula el Art. 28 de la Ley de Turismo, siendo la Secretaria de Estado, es decir el Ministro el competente para imponer sanciones que se deriven del cometimiento de infracciones reguladas por la Ley de Turismo; la acción prescribirá en el término de seis meses para las infracciones determinadas como leves y graves, así también prescribirán en un año las infracciones catalogadas como muy graves; los plazos anteriores serán contados desde el día en que haya sido cometida la infracción, según el artículo 35 del presente cuerpo legal.

#### *C) Presunto infractor.*

En el presente cuerpo legal se establece que los infractores podrán ser los empresarios que poseen lugares recreativos, en los cuales se implementa el turismo.

#### *D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1° Como se ha abordado en un principio, en este Procedimiento Sancionatorio, el inicio del proceso podrá ser de oficio o por denuncia de alguna persona interesada, lo anterior según la manera en que la información llegue a la Secretaria de Estado.

2° Luego la Secretaria de Estado tendrá la obligación de iniciar el proceso investigativo correspondiente al tener conocimiento por medio de cualquier forma, de que el representante de algún establecimiento turístico o el propio establecimiento se encuentra cometiendo alguna de las infracciones tipificadas en la Ley de Turismo.

3° La Secretaria de Estado entonces, al concluir sus investigaciones e inspecciones que hemos mencionado anteriormente, emitirá un informe, y si en este informe se verifica el cometimiento de una infracción por parte del presunto infractor, se abrirá el expediente administrativo correspondiente.

4° Se notificara al presunto infractor sobre el informe que ha levantado la Secretaria de Estado, para que dentro de los tres días hábiles luego de la notificación se le conceda audiencia a fin de que haga uso del derecho de defensa que le franquea la Constitución de la Republica.

5° Una vez se venza el plazo anterior, se abrirá a prueba, por el termino de diez días hábiles contados a partir del día de la notificación, esto si fuere procedente, de esta manera el presunto infractor podrá acudir a aportar la prueba que estime conveniente aportar.

6° Cuando concluye el término de prueba, se emitirá la resolución correspondiente, en la cual se determinara si se impone una sanción o no en caso de que el infractor se haya encontrado culpable o no de haber realizado el hecho que se le atribuía.

Según el Art. 34 de la Ley de turismo, todas las multas que se impongan en virtud de las infracciones contempladas en esta ley, deberán pagarse dentro

de 5 días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique al sancionado la resolución definitiva que lo ordena.

#### *E) Tipos de Sanciones.*

Las infracciones se encuentran clasificadas en leves, graves y muy graves.

Entre las infracciones leves se mencionan:

1. No comparecer sin causa justificada a las citaciones en legal forma que le hiciera la institución.
2. Realizar al prestar sus servicios, actos discriminatorios por razones de género nacionalidad, raza etc.

Infracciones graves:

1. Negar u obstaculizar la función supervisora de las autoridades competentes
2. No informar a la autoridad respectiva acerca de la venta o traspaso de activos

Infracciones muy graves:

1. Falsificar la inscripción en el registro.
2. Cobrar impuestos derechos u otros tributos en ocasión de la prestación de servicios que no sean establecidos en las leyes.

En la presente ley, solamente se regula un tipo de sanción principal que se impondrá a los infractores de la misma, y esta es la multa, la cual estará dividida de acuerdo al tipo de infracción que se haya cometido, puesto que dependiendo de esta variara la cuantía monetaria que habrá de pagarse en ese concepto, y en ese sentido la tabla de cálculo a seguir será la siguiente:

- LEVE: Multa de veinte salarios mínimos vigentes para la industria en la Ciudad de San Salvador.
- GRAVE: Multa de treinta salarios mínimos vigentes para la industria en la Ciudad de San Salvador.
- MUY GRAVE: Multa de cuarenta salarios mínimos vigentes para la industria en la Ciudad de San Salvador.

Como sanción accesoria el inciso segundo del artículo 27 establece “Cuando se incurra en una infracción sancionada con multa muy grave se revocará definitivamente el Acuerdo que concede los incentivos y se ordenará la cancelación del asiento de la empresa en el Registro. Igual sanción procederá en caso de incurrir reiteradamente en infracciones graves”, igualmente el inciso final del artículo 26 establece que el cumplimiento de la sanción no exime del cumplimiento de las obligaciones reguladas por la ley.

#### *F) Recursos.*

Según el Art. 33 de la Ley de Turismo, el único recurso que podrá interponerse en contra de la resolución emitida por la Secretaria de Estado, será el de revocatoria, para el cual tendrá el plazo de tres días hábiles luego de la notificación respectiva para imponerlo.

Si el recurso es interpuesto en tiempo y forma el titular de la Secretaria de Estado resolverá lo que corresponda en la audiencia siguiente.

#### *G) Terminación de la vía administrativa.*

Como se ha dicho anteriormente el recurso de revocatoria que admite esta ley ante la resolución emitida por la Secretaría de Estado tiene el carácter de obligatorio, puesto que la ley en cuestión no ha establecido que el hacer uso de los recursos sea de carácter voluntario, en virtud de que es necesario que se encuentre expresamente establecido en la ley. En ese sentido se debe

comprender que para dar por agotada la vía administrativa, el impetrante debe hacer uso de los recursos que la ley regula.

#### ***4.2.7 Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.***

##### *A) Forma de iniciar el Procedimiento administrativo sancionatorio.*

Como se encuentra regulado en el Art. 37 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, el respectivo Procedimiento podrá iniciarse de dos maneras que son:

##### 1. De Oficio.

Esta modalidad se verifica cuando, el comité de protección civil en su cotidiano actuar por cualquier medio, advierte que alguna persona esta cometiendo una de las contravenciones que se estipulan en la respectiva ley, y es de esta manera que se procede a la activación del procedimiento respectivo.

##### 2. A petición de parte.

En esta forma de iniciar el proceso, primero tiene que mediar una denuncia por parte de un particular, que tenga conocimiento del cometimiento de una infracción, y en ese sentido haga la respectiva denuncia para que el comité de protección civil realice las investigaciones pertinentes.

##### *B) Competencia*

El funcionario competente para conocer de los procedimientos administrativos sancionatorios que se lleven a cabo en torno a las infracciones que presenta la ley en cuestión será el Director General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, puesto que en el Art. 40 de la misma ley se le ve reconocida esta atribución, en el sentido de que

manifiesta lo siguiente: “Las multas serán aplicadas a través de un procedimiento sancionatorio que instruirá y aplicará el Director General.”

Ya cuando este tenga el conocimiento de que se está cometiendo una infracción, designara un funcionario como instructor del procedimiento, para que realice las investigaciones pertinentes y que conozca del procedimiento correspondiente.

#### C) Presunto infractor.

En este cuerpo normativo el infractor puede ser cualquier ciudadano que haga caso omiso de una recomendación o prevención, cuando el país se encuentre en estados de emergencia por cualquier motivo.

#### *D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. Como se ha mencionado anteriormente el procedimiento administrativo sancionatorio podrá dar inicio de dos maneras que son: De Oficio o a Petición de Parte.

2º. Cuando el director tenga el conocimiento de la concurrencia de una infracción administrativa, nombrara un instructor del proceso, quien tendrá la atribución de investigar sobre el hecho y de recabar las pruebas necesarias; luego de esto dará audiencia al presunto infractor por un periodo de ocho días hábiles, dentro de los cuales presentara la prueba que crea conveniente, para lo que deberá de ser citado o notificado por medio de esquila que contenga el hecho por el cual ha sido denunciado.

3º. Al haber concluido lo anterior el Director General, abrirá a prueba por el término de 30 días, dentro de los cuales se valorara la prueba que haya sido aportada anteriormente, ya sea con la respuesta del presunto infractor o sin ella.

4º. Al concluir el periodo anterior el Director General tendrá 5 días hábiles para emitir la respectiva resolución, que deberá de ir debidamente motivada,

y asimismo relacionando los hechos y la norma que ha sido infringida, haciendo mención de la prueba que ha sido valorada, tanto de cargo como de descargo, y los resultados de la etapa instructiva.

#### *E) Tipos de Sanciones*

En la presente ley las infracciones se encuentran clasificadas, en menos graves y graves, y en ese sentido se debe mencionar cuales son las contravenciones más destacadas en ambas categorías.

Menos graves:

1. Denegar auxilio o ayuda en el evento de un desastre cuando se lo solicite la Dirección General o cualquier Comisión del Sistema, autoridad pública o municipal.
2. Difundir rumores falsos sobre la situación desastrosa o la protección civil impulsada.

Graves:

1. Negarse a difundir información sobre la situación de desastre o los medio para su mitigación.
2. No cumplir con cualquiera de las obligaciones establecidas en los artículos 33, 34 y 36 de la presente ley.

Como se encuentra establecido en el Art. 39 de la Ley de Protección Civil, Mitigación y Prevención de Desastres, cuando se infrinja una de las contravenciones estipuladas en dicha ley, existirá una sanción de multa, que está catalogada de dos maneras, puesto que para las infracciones determinada como menos graves habrá una sanción que oscilara entre uno y quinientos salarios mínimos mensuales, y en el caso de que la infracción sea de las catalogadas como graves en la presente ley, la sanción oscilara entre un salario mínimo mensual, hasta un máximo de mil salarios mínimos

mensuales, siempre atendiendo a efecto de la gradualidad, a los criterios siguientes:

La gravedad del daño causado, el conocimiento y conciencia de las consecuencias de su conducta y las acciones tomadas para mitigar el daño causado.

#### *F) Recursos.*

La resolución final de un procedimiento podrá ser objeto de dos recursos que son:

1. Recurso de revisión ante el Director General, el cual será resuelto por este en un plazo de tres días contados a partir de la interposición del mismo.
2. El Recurso de Apelación se interpondrá ante la comisión nacional, la cual emitirá su resolución debidamente motivada en el plazo de diez días hábiles, con la cual se agotara la Vía Administrativa, sin perjuicio de ejercer las acciones pertinentes.

#### *G) Terminación de la Vía Administrativa.*

En este Procedimiento, la terminación de la Vía Administrativa se da al hacer uso del Recurso de Apelación, puesto que vemos entonces que debe de hacerse uso de los recursos para agotar el la vía administrativa, y así poder optar a activar un Proceso Contencioso Administrativo, lo anterior según el Art. 45 de la Ley de Protección Civil, Mitigación y Prevención de Desastres, que en su parte final nos menciona: "...Esta deberá emitir su resolución motivadamente en el plazo de diez días hábiles, resolución que agotará la vía administrativa, sin perjuicio de ejercer las acciones legales pertinentes ante los tribunales competentes"; es decir, que el ejercicio de los recursos resulta ser de carácter obligatorio.

#### ***4.2.8 Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños y su Reglamento.***

##### *A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

El procedimiento administrativo sancionatorio en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador tiene su base legal en el artículo 75, donde se estipula que dicho procedimiento dará inicio de oficio cuando por cualquier motivo la institución tenga conocimiento de que se transgreden o se incumplen las normas técnicas determinadas en los planos, documentos, códigos y reglamentos relativos a la urbanización, construcción, resoluciones y permisos de parcelación o construcción determinada en la misma ya que si cualquiera de los ciudadanos que viven dentro del parámetro territorial que la Ley establece realiza algún tipo de urbanización, ordenamiento, planificación o modificación del territorio ya sea en la zona urbana o rural, estos deberán cumplir con los requerimientos establecidos en esta ley y su reglamento para la realización de cualquiera de estas actividades dentro del territorio determinado, ya que de no seguir con los requisitos mencionados dentro de las normativas se incurrirán en las sanciones que se contemplan en esta ley y su reglamento.

##### *B) Competencia.*

El ente competente para sancionar las infracciones cometidas en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador, serán el Alcalde Municipal o el Funcionario delegado de la localidad en que se hubiere cometido la infracción.

*C) Presunto infractor.*

En esta ley, la calidad de infractor puede tenerla cualquier persona jurídica o natural que cometa una infracción tipificada, de acuerdo a la ley de OPAMSS.

*D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. El procedimiento administrativo sancionatorio se inicia de oficio por la OPAMSS (Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador) cuando se indica por parte de la misma del incumplimiento a las normas técnicas determinadas en la urbanización, construcción, resoluciones y permisos de parcelación de cualquier inmueble que se encuentra dentro del territorio en el cual tiene competencia esta ley y su reglamento.

2º. Cuando el Alcalde o el Funcionario delegado tuviere conocimiento por medio de notificación de la OPAMSS que una persona natural o jurídica ha cometido una infracción contemplada en esta ley, determinando que la misma se ha cometido dentro de su jurisdicción se iniciará el procedimiento por parte del Alcalde o Funcionario solicitando a la OPAMSS las pruebas pertinentes para la comprobación de dicha falta.

3º. Luego de obtenida la prueba de la OPAMSS se notificara en legal forma al infractor, para que comparezca en el termino de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación, si el infractor compareciera en rebeldía se abrirá a prueba en un plazo de ocho días, pasado este plazo se resolverá dentro de los dos días siguientes pasado el termino anterior.

4º. El total convencimiento de la realización de la infracción para efectos de dictar la sentencia se obtendrá por cualquiera de los medios determinados por la ley, siendo que la certificación de la resolución que en la que se imponga una multa tendrá fuerza ejecutiva.

5º. Habiéndose informado de la infracción por parte de la OPAMSS, el Alcalde Municipal o funcionario delegado, luego de haberse realizado el

procedimiento anteriormente mencionado podrá aplicar las sanciones establecidas por la ley.

#### *E) Tipos de Sanciones.*

Las sanciones que se pueden imponer son las siguientes:

##### 1. Suspensión de la obra (art. 77)

La suspensión de una obra de construcción o parcelación se suspenderá cuando se determine que se incurren en las siguientes situaciones:

- a. Cuando se determine que los datos consignados en las solicitudes de permisos son falsos, ya que para la realización de una obra la OPAMSS, ha determinado la presentación de solicitudes que están establecidas en El Reglamento de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador en sus anexos.
- b. No contar con las bitácoras u omitirse en los mismos datos necesarios que el Reglamento de esta ley establece para la realización de una construcción o parcelación, sin causa justificada.
- c. Realizar una obra, parcelación o construcción sin la autorización correspondiente que determina la OPAMSS.
- d. Construir una obra modificando la revisión vial y zonificación previamente aprobada ya que estos instrumentos mediante los cuales la OPAMSS podrá constatar el cumplimiento de las disposiciones y objetivos del Plano General de Zonificación del AMSS (Área Metropolitana de San Salvador) y del Plan de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador.
- e. Edificar una obra sin Director que es el responsable de la ejecución técnica de una construcción o urbanización.

- f. Hacer una obra o construcción sin las debidas precauciones u obras que pongan en peligro la vida o la propiedad de las personas.
- g. Ignorar las disposiciones relativas a la protección al medio ambiente, contempladas en la Ley y su reglamento.

## 2. Sanción Económica (art. 79)

La sanción económica procederá cuando el constructor o propietario de una obra se le notifique en dos o tres ocasiones sobre una misma transgresión en cuanto a la suspensión de la obra, infracción de la cual ya se le ha notificado con anticipación en una primera ocasión.

En cuanto al monto de las sanciones económicas estas serán determinadas por el valor tasado de la parte de la obra objetada, siendo así que por la segunda notificación por la misma infracción se pagara el 50 por ciento del valor mencionado anteriormente, si se reincidiera en una tercera notificación se pagara el 100 por ciento del valor estimado sobre la parte de la obra.

Si mediante la construcción de una obra se transgrediere a la preservación del medio ambiente el monto de estimara en el 50 por ciento del valor del terreno afectado.

## 3. Suspensión de los servicios públicos. (art. 80)

Para proceder a implementar la sanción de suspensión de servicios públicos cuando el infractor no acate la tercera orden de suspensión en el termino señalado por la notificación correspondiente.

## 4. Demolición de la obra objetada (art. 81)

La demolición de la obra en construcción en la cual se cometan infracciones de realizará cuando se incurra en las siguientes situaciones:

- a. Habiendo ejecutado una obra en la cual no se cumplan con los mínimos requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento.

- b. Si la construcción ha sido mal edificada y ponga en peligro la salud, vida y propiedad de las personas.
- c. La demolición será necesaria si las cuando en las obras suspendidas o clausuradas no puedan hacerse las modificaciones necesarias para adaptarlas a los requisitos mínimos establecidos en el reglamento de esta Ley.
- d. Al ubicarse la obra fuera de la línea de construcción o dentro de la zona de retiro obligatoria la cual consiste en un área abierta frente a la vía pública en una parcela urbana o dentro de la vía pública.
- e. En caso que el destino de la obra haya sido considerado como uso prohibido en la calificación de lugar o en el plano general de zonificación del AMSS según la matriz de usos del suelo.

#### 5. Clausura de la edificación (art. 85)

Este tipo de infracción se impondrá cuando exista una variación en el uso del suelo sin haber solicitado el permiso correspondiente para lo cual se llevará a cabo un procedimiento en el cual existirán tres notificaciones, en la primera se indicará la transgresión y el plazo en el cual se debe legalizar dicha situación; en la segunda, y de no atenderse la primera notificación se indica el término en el cual se procederá a la suspensión de los servicios públicos y se aplica una sanción económica y en cuanto a la tercera notificación procede la suspensión de servicios y clausura de la edificación, por lo que la clausura de la edificación solamente procederá cuando no se hayan atendido las dos notificaciones anteriores.

#### *F) Recursos.*

El Alcalde o Funcionario delegado emitirán resolución en el proceso de la imposición de una sanción, de esta resolución se admitirá recurso de apelación que deberá presentarse ante el Concejo Municipal correspondiente

dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución emitida por el Alcalde o Funcionario.

Presentado el recurso de apelación el Alcalde o Funcionario dará cuenta al consejo en su próxima cesión, el Concejo designará algunos de sus miembros para tramitar dicho recurso para que se devuelva oportunamente con el objeto de emitir una resolución, luego de la admisión del recurso se notificara al apelante, se abrirá prueba los cuatro días siguientes a la notificación de la admisión, terminado el termino de prueba los encargados de la sustanciación de dicho recurso lo devolverán el expediente al Concejo para emitir una resolución.

*G) Terminación de la vía administrativa.*

Como se ha dicho anteriormente el recurso de apelación que admite esta ley ante la resolución emitida por el Concejo Municipal tiene el carácter de obligatorio, puesto que la ley en cuestión no ha establecido que el hacer uso de los recursos sea de carácter voluntario, en virtud de que es necesario que se encuentre expresamente establecido en la ley. En ese sentido se debe comprender que para dar por agotada la vía administrativa, el impetrante debe hacer uso de los recursos que la ley regula.

**4.2.9 Código de Salud**

*A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

El Código de Salud en su capítulo V determina la manera de proceder en los Procedimientos administrativos sancionatorios, y es así que en su artículo 315 estipula que: “*los procedimientos para la averiguación de las infracciones contra la salud e imposición de las sanciones se iniciarán de oficio, sin perjuicio de las denuncias o avisos que también podrán formular los particulares, conforme a este Código y sus Reglamentos*”. En vista de lo

anterior podemos determinar que el Procedimiento administrativo sancionatorio puede iniciar de dos maneras:

1. De oficio.

Esta modalidad opera cuando la autoridad competente tiene conocimiento de que alguna persona está cometiendo infracción contra la salud, y en ese sentido hace un impulso oficioso, con el fin de iniciar el respectivo procedimiento y así determinar la responsabilidad que tenga el presunto infractor.

2. Por medio de denuncia

Cuando se inicia un procedimiento administrativo sancionatorio por denuncia se encuentra ante la posibilidad de que cualquier persona que se vea afectada o no por la comisión de una infracción, concurra ante el Ministerio de Salud y manifieste formalmente en qué lugar estima que se están cometiendo irregularidades o posibles infracciones; cuando el Ministerio recibe esta denuncia queda obligado a tramitarla.

3. Aviso al Ministerio.

Consiste en que algunos entes de colaboración en algún momento al tener conocimiento de la existencia de infracciones, podrán informar al Ministerio de Salud, y de esa manera dicho Ministerio dará inicio al procedimiento respectivo.

En este sentido a la comunicación que cualquier autoridad pública o municipal realice con el Ministerio acerca del cometimiento de una infracción se le denomina aviso, siendo esta la última forma de iniciar el procedimiento, tal y como lo establece el art. 315.

*B) Competencia.*

Según el Código de Salud en su capítulo II, los competentes para conocer de las infracciones que contravengan sus disposiciones serán El Consejo

Superior de Salud Pública, Las Juntas de Vigilancia y el Ministerio de Salud, lo anterior en virtud del artículo 289.

Ahora bien se debe determinar en qué casos será competente cada uno de estos entes.

1. Consejo Superior de Salud Pública: según el Art. 290 del Código de Salud *“El Consejo será competente para conocer en Primera Instancia de las infracciones que por este Código y sus Reglamentos le competa y en Segunda Instancia de las resoluciones pronunciadas por las Juntas y el Ministerio”*.
2. Juntas de Vigilancia: según el Art. 291 del Código de Salud *“Las Juntas conocerán en Primera Instancia de las infracciones que se cometan en contravención a este Código y a los reglamentos respectivos”*.
3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: según el Art. 292 del Código de Salud *“El Ministerio de Salud Pública y sus dependencias conocerán en Primera Instancia de las contravenciones a las infracciones que de conformidad a este Código y a sus Reglamentos le competa y en Segunda Instancia de las resoluciones de sus dependencias”*.

Estas autoridades competentes podrán realizar actuaciones consistentes en:

- a) Resoluciones de mero trámite o de carácter definitivo; y
- b) La práctica de diligencias como inspecciones, declaraciones y otras similares; las cuales deberán hacerse constar en acta.

*C) Presunto infractor.*

En el presente cuerpo normativo, los infractores podrán ser los médicos y otros profesionales de la salud en el ejercicio de su profesión, los propietarios

de establecimientos privados que brinden servicios de salud como atención médica, así como laboratorios clínicos y químicos farmacéuticos, que incurran en la comisión de una infracción determinada por la presente ley.

*D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

El Código de Salud regulaba que la tramitación sería “sumariamente”, figura que se encuentra derogada por la entrada en vigencia del Código Procesal Civil y Mercantil en el presente año, ya que en dicho cuerpo normativo no se han incorporado los juicios sumarios, por lo que los procedimientos en virtud de la figura de la “Revivicenza”, pasaron a ser regulados por medio de la Ley del Consejo Superior de Salud Pública, la cual se encontraba derogada por el Código de Salud, en lo atinente al procedimiento administrativo sancionatorio, el cual se detallara a continuación:

- 1º. Cuando el Ministerio de Salud tenga conocimiento de que se esta cometiendo una infracción por cualquiera de los medios antes mencionados, se correrá traslado al presunto infractor en el plazo de tres días, contados a partir del día de la notificación, para ser escuchado. Se le entregara copia de la denuncia, si la hubiere, o del auto cabeza si procediere de oficio.
- 2º. Transcurrido el término anterior, con contestación o sin ella, se abrirá el plazo a pruebas por el término de ocho días, para que el presunto infractor y el denunciante si lo hubiere, aporten lo que creyeren conveniente, a fin de probar sus extremos procesales.
- 3º. La sustanciación del procedimiento será llevada por el presidente de la junta, y será la mencionada junta la que estará encargada de dictar sentencia, contando con los diez días siguientes concluido el termino probatorio.

### *E) Tipos de Sanciones.*

En el Código de Salud se establecen tres tipos de infracciones leves, menos graves y graves, dichas infracciones están establecidas en los artículos 284, 285 y 286 del mismo Código.

Entre las leves se pueden mencionar:

1. No cumplir con el turno establecido por el Concejo.
2. No mantener limpios los edificios locales.

Menos Graves:

1. Expedir certificados, constancias o documentos falsas sobre la salud de una persona.
2. Anunciar características técnicas de sus equipos que induzcan al engaño.

Graves:

1. Provocar o causar daño temporal o permanente o muerte a alguna persona por error o negligencia u otras causas
2. Revelación del secreto profesional
3. No aplicar tratamientos adecuados, entre otros.

Las infracciones leves que cometan los profesionales de salud y propietarios de establecimientos de salud serán sancionadas con una amonestación oral privada, si antes de finalizar el término de un mes luego de realizada la primera sanción y se incurriere en otra infracción leve, la amonestación será por escrito; con respecto a las infracciones menos graves contempladas en el artículo 285 del Código de Salud, se sancionaran con una multa mientras que cuando la infracción cometida sea grave o las que se encuentran descritas en el artículo 284 del Código los profesionales serán sancionados con la suspensión del ejercicio profesional de salud, así mismo las faltas establecidas en los reglamentos relacionados con el Código cometidas por

los particulares serán sancionadas con la clausura o cierre del establecimiento.

Las sanciones disciplinarias que se impondrán por las infracciones establecidas en este Código pueden ser:

1. Amonestación oral privada consistente en aquella amonestación que es de uso interno ya que el jefe inmediato podrá llamar la atención de forma privada sin que las autoridades superiores tengan conocimiento de la misma.
2. Amonestación escrita que consiste en una sanción de que se le aplica al presunto infractor.
3. Multa de mil a cien mil colones (equivalente en dólares a \$ 114.29 y \$11428.57), según la gravedad de la infracción, que es la repercusión pecuniaria por parte de la persona que realiza cualquiera de las infracciones contempladas en este Código.
4. Suspensión en el ejercicio profesional, desde un mes hasta cinco años, en la cual el profesional queda inhibido de poder realizar cualquier actividad como profesional.
5. Clausura temporal desde un mes hasta el cierre definitivo del establecimiento.

#### *F) Recursos.*

Las sentencias<sup>43</sup> que se emitan por las Juntas y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se podrá interponer recurso de Apelación ante el Consejo Superior de Salud Pública dentro de los tres días siguientes contados a partir de la notificación de la sentencia emitida, caso contrario no se recurriere de la sentencia se remitirán las diligencias al Consejo habiendo

---

<sup>43</sup> Nótese la falta de técnica legislativa de que adolece el Código de Salud, ya que en estricto sentido técnico, en Derecho Administrativo existen las resoluciones y no “sentencias”.

dado por enterado a los interesados a mas tardar en los tres días siguientes a la notificación según lo establece el artículo 296 del Código de Salud.

*G) Terminación de la vía administrativa.*

La interposición de los recursos en el procedimiento administrativo contemplado en el Código de Salud a lo que respecta en materia administrativa sancionatoria, enfoca solamente al recurso de Apelación ya que los competentes para sancionar son la Juntas y el Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social por lo que este recurso es el único a tomar en cuenta para la terminación de la vía administrativa en este Código.

Este recurso deberá interponerse de manera obligatoria por el presunto infractor, para que se de por terminada la vía administrativa, y de esta forma pueda optar por hacer uso de la jurisdicción contenciosa administrativa.

**4.2.10 Código Tributario y su Reglamento de aplicación**

*A) Forma de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

La Administración Tributaria será la encargada de investigar las posibles infracciones cometidas por los particulares, esto quiere decir que el procedimiento administrativo sancionatorio da inicio de forma oficiosa, con la finalidad de ejercer un control para que la ciudadanía no cometa infracciones fiscales que afecten las arcas del erario. Artículo 260 inciso 1° del Código Tributario.

*B) Competencia.*

La autoridad competente para conocer del procedimiento administrativo sancionatorio será la Administración Tributaria por medio de una resolución razonada de acuerdo al Art. 259 del Código Tributario.

### C) Presunto infractor.

En lo referente a los tributos, se tiene que cualquier persona natural o jurídica puede hacerse acreedora de la calidad de infractor, puesto que puede llegar a infringir en algún momento la normativa aplicable.

### *D) Forma de tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio.*

1º. La administración tributaria deberá constatar la infracción y una vez constatada se ordenará la iniciación del procedimiento.

2º. Se concederá una audiencia al interesado dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva y se le entregará al presunto infractor una copia de informe de auditoría o de infracción en el que se le atribuyen los incumplimientos constatados.

3º. Luego se abrirá el período de pruebas por un plazo de ocho días hábiles contados desde el día siguiente al vencimiento del plazo establecido para la audiencia, en este término se presentarán mediante escrito las pruebas que se consideraren idóneas y conducentes.

4º. Una vez se haya concluido el término Probatorio la Administración Tributaria resolverá sobre la imposición de la sanción basándose en las pruebas y disposiciones legales aplicables y dicha resolución deberá entregársele al presunto infractor cuando se notifique la misma.

### *E) Tipos de Sanciones.*

En el presente Código no se encuentran categorizadas las infracciones por su gravedad, sino que existen diversas formas de incurrir en una infracción entre las cuales se pueden mencionar:

1. Incumplimiento de la obligación de inscribirse
2. Incumplimiento de la obligación de acreditar la inscripción
3. Incumplimiento de la obligación de fijar lugar para oír notificaciones

4. Incumplimiento de la obligación de presentar declaración
5. Incumplimiento de la obligación de emitir y entregar documentos
6. Incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la impresión de documentos.

El artículo 228 del Código Tributario establece claramente cuáles serán las sanciones aplicar ante el incumplimiento de las infracciones descritas en el mismo las cuales serán:

1. Sanción Pecuniaria: es decir el pago de una determinada cantidad de dinero por el presunto infractor, consistente en una penalización de carácter pecuniario que se ingresara al fondo general del estado, por lo que su verdadero propósito es el de sancionar, mas no reparar el daño causado.
2. Comiso: consiste en la privación de las posesiones o bienes del presunto infractor sin ningún tipo de compensación, pasando dichos bienes al erario público, esto siempre como una retribución al daño cometido por la infracción causada.
3. Cierre Temporal: este tipo de sanción únicamente se impondrá en el caso que el presunto infractor reincida en la comisión de las infracciones que menciona el Art. 239 y 257 del Código Tributario.
4. Arresto. Este tipo de sanción, se encuentra establecido en el Art. 14 de la Constitución de la República, estableciendo que la administración pública podrá sancionar, mediante resolución, con arresto de hasta por quince días, o con una multa.

#### *F) Recursos.*

En materia de recursos el Código Tributario es claro en establecer que será la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos la que regula los mismos.

Dicho Tribunal conocerá del recurso de apelación en materia de Tributos Internos y Aduaneros.

*G) Terminación de la vía administrativa.*

Es necesario establecer que para que la vía administrativa se tenga por agotada deberá interponerse el recurso de apelación y el fallo que resuelva dicho recurso se tendrá por definitivo y así culminará la vía administrativa, por lo tanto el recurso es de carácter obligatorio.

#### **4.3 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN EL DERECHO COMPARADO.**

En cuanto al Derecho Comparado primero se tiene que entender cómo se manejan los Procedimientos Sancionatorios en nuestro país, puesto que en cada una de las instituciones públicas y sus dependencias, existen distintos Procedimientos regulados, y cada Procedimiento administrativo sancionatorio asimismo posee sus propias peculiaridades y distinciones, en cuanto a plazos, instrucción del procedimiento y los respectivos recursos; en vista de lo anterior, se puede aseverar que nuestra legislación en cuanto a los Procedimientos Sancionatorios se encuentra dispersa, puesto que no se cuenta con una ley que los unifique como se observa a lo largo de este capítulo y con el análisis de algunos de los Procedimientos Sancionatorios que más se utilizan en nuestro medio, por lo que se hace necesario saber cómo se ha regulado en otros países que se analizarán posteriormente para tener una idea de cómo se están regulando los procedimientos administrativos sancionatorios a nivel mundial, con algunos de los mayores referentes en lo que a derecho se refiere para nuestro país, de los cuales se han retomado anteriormente algunos modelos legales, por lo que a

continuación se pasara a describir brevemente como están conformados los Procedimientos Sancionatorios en algunos países.

#### **4.3.1 España.**

En la legislación Española la ley que regula los Procedimientos administrativos sancionatorios, es la ley 30/1992 del 26 de noviembre de 1992, denominada como Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y el Procedimiento Administrativo Común, la cual deberá ser aplicada, según el Art. 2 de la misma, por la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

En vista de lo anterior en España se ha creado una ley especial que unifica los Procedimientos administrativos sancionatorios, y así se encuentra que se le delega a cada Institución de las arriba mencionadas a que creen sus departamentos u oficinas encargadas a fin de que tramiten los Procedimientos Sancionatorios que se puedan originar, pero siempre basándose en lo que la mencionada ley les ordena; en vista de lo anterior se puede afirmar que en este país europeo no existe una dispersión de leyes, lo cual abona a que se pueda aplicar y estudiar de mejor manera, puesto que se ha recogido en una sola ley, cuáles serán las actuaciones tendientes a resolver los conflictos que tenga el particular con la Administración.

#### **4.3.2 Chile.**

Analizando la legislación Chilena, se encuentra con que en este país se creó la Ley 19.880, que fue denominada como Ley de Procedimiento Administrativo, la cual se encuentra dirigida a que la apliquen los ministerios, las intendencias, gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, asimismo se aplicara a la

Contraloría General de la Republica, a la Fuerza Armada, a la Fuerza de Orden y Seguridad Publica, a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades; por lo que podemos observar que en Chile, también se han unificado los Procedimientos administrativos sancionatorios, con la finalidad de que la materia administrativa no se encuentre tan dispersa y poder aplicar así los mismos criterios para resolver, así como los procedimientos adecuados en todos los casos y de esta manera facilitar la aplicación de “justicia administrativa”, cuando se refiere a conflictos entre los ciudadanos y la administración pública.

#### **4.3.3 México.**

Se ha encontrado que la regulación en esta materia en México, también se encuentra unificada, puesto que han creado la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, asimismo a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares solo puedan celebrar con el mismo.

En vista de lo anterior, se está ante otra regulación que contiene un sistema bajo el cual se opera con una sola ley para todas las entidades que se encuentran bajo su régimen, y en ese sentido se pone de manifiesto la practicidad con la que se realizan los procedimientos, así como con un mayor orden y mejores resultados, dado que con este sistema se asegura que todas las instituciones involucradas apliquen la ley por igual.

#### **4.3.4 Argentina**

En la legislación Argentina se contemplan dos cuerpos normativos que regulan los procedimientos administrativos: la Ley 19549 que es la Ley

Nacional de Procedimientos Administrativos y el Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos.

La ley 19549 (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos) la cual se aplicara para las instituciones centralizadas, descentralizadas, entes autárquicos con excepción de los organismos militares de defensa y seguridad.

Por lo que se puede asegurar que existe una ley única para la regulación de los Procedimientos administrativos sancionatorios en este país.

Pudiendo aseverar que La Ley 19549 (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos), describe este procedimiento desde que se inicia luego se describen los plazos, los recursos en el cual se hace uso del derecho de impugnar las resoluciones dictadas por las autoridades.

Así como también se detalla la competencia para de cada Órgano del Estado Argentino en cuanto a sus atribuciones para imponer sanciones y conocer de las mismas.

## **CAPITULO 5. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA**

### **5.1 CONOCIMIENTO QUE POSEEN LOS ADMINISTRADOS Y ESTUDIANTES DE CIENCIAS JURÍDICAS SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.**

Como ya se había indicado en el planeamiento del problema, una de las mayores dificultades para que la aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios se lleve a cabo efectivamente y arrojen los resultados deseados, se basa en que los administrados en general poseen poco o nulo conocimiento en cuanto al ámbito legal se refiere, por lo que una pregunta central que se le hizo a la muestra de entrevistados del sector de los “Administrados que hayan sido parte o conozcan de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio” fue: *¿Sabía usted como se llevaban a cabo estos procedimientos?* (Ver cuadro 1)

Al ser contestada la anterior pregunta por los administrados entrevistados, se obtuvieron resultados que abonan de gran manera en la comprobación de la hipótesis planteada, puesto que un 80% de las personas opinaron que antes de su experiencia acerca de un procedimiento de este tipo, nunca habían oído de ellos y que por lo tanto no sabían de qué manera actuar al momento de presentarse en las oficinas correspondientes; así mismo se encontró que un 20% de las personas entrevistadas comentaron que solamente habían oído de los procedimientos, pero que su conocimiento había sido obtenido por amistades que les habían contado su experiencia y que aún así sentían inseguridad cuando se presentaban en las oficinas correspondientes, porque no sabían cómo actuar.

Ahora bien, no solamente se puede basar la teoría expuesta en las respuestas obtenidas en la anterior pregunta, sino que deben de ser reforzadas con preguntas hechas a otros segmentos de muestra, y es así que al sector de “Empleados de las Instituciones Públicas”, se le formuló una pregunta tendiente a recabar información sobre el tema, y se realizó la interrogante siguiente: *¿Ha notado que los administrados tienen poco o amplio conocimiento sobre el Procedimiento que se lleva a cabo en su institución?* (Ver cuadro 5)

De la anterior pregunta los empleados que fueron entrevistados, manifestaron que un 60% de los administrados que acuden a la oficina que maneja los Procedimientos Administrativos Sancionatorios tienen poco conocimiento de este y de cómo proceder en el caso que se encuentran, y el otro 40% de las personas no tienen ningún conocimiento sobre el procedimiento, por lo que se vuelve bastante engorroso y difícil llevarlo a cabo, en el sentido de que no conocen los plazos y las formalidades que deben seguir, mucho menos conocen sobre su derecho a recurrir o como hacerlo, y esto causa atrasos o en su defecto, afecta a los administrados por no estar suficientemente informados, puesto que lo anterior provoca que las resoluciones les resulten en su contra la mayoría de veces, en el sentido de que no saben ejercer su derecho de defensa, y aunque tengan la razón o las pruebas a su favor, no saben cómo hacerlas llegar o manifestarse, ya sea por no cumplir con los plazos estipulados por la ley o por no hacerlo con las formalidades necesarias.

Con la anterior respuesta se logró confirmar que los administrados que se ven involucrados como parte en Procedimientos Administrativos Sancionatorios, en su gran mayoría no tienen conocimientos previos sobre cómo realizar los trámites respectivos, y es así que se estimó, que este es un importante factor en el que debe ponerse mucha atención, puesto que deriva

en malos resultados para los intereses de los mismos, y en esa línea de ideas, se cree conveniente que para los administrados sería más fácil conocer una sola ley de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, de lo cual se hablara en otro apartado de este capítulo, la cual debería ser aplicada en todas las instituciones del Estado, en lugar de que cada institución posea una regulación completamente distinta, pues el universo de leyes se vuelve demasiado extenso.

Ahora bien, para medir el conocimiento que poseen los “Estudiantes de Ciencias Jurídicas”, sobre Procedimientos Administrativos Sancionatorios, se le realizó al segmento antes mencionado, algunas preguntas tendientes a indagar su nivel de conocimiento. Las preguntas que se le hicieron a cada estudiante entrevistado son las siguientes: *¿al recibir la cátedra sobre Procedimientos Administrativos Sancionatorios, recuerda cuantas horas clases se le dedico a su estudio? y ¿considera que tiene suficiente conocimiento sobre Procedimientos Administrativos Sancionatorios?* (Ver cuadro 4)

Las respuestas a las anteriores preguntas, dieron como referencia que, el tema no se aborda con suficiente tiempo dentro de los cursos que es impartido, puesto que un 70% de los entrevistados manifestó que recibió ocho horas de clase o menos enfocadas al tema en cuestión, lo que reduce bastante el conocimiento adquirido, porque al ser una temática tan amplia y dispersa, no basta con el tiempo que les fue impartido. Y con respecto a la segunda pregunta, los entrevistados manifestaron en un 60% que no poseen conocimiento respecto del tema, y en un 40% consideraron que poseen conocimientos básicos al respecto, por lo que esto da la pauta para considerar que los Procedimientos Administrativos Sancionatorios no son aprehendidos eficazmente por los estudiantes de Ciencias Jurídicas.

Para robustecer lo manifestado por los estudiantes de Ciencias Jurídicas, se entrevistó a otro segmento involucrado, que está compuesto por “Docentes conocedores de Derecho Administrativo”, a quienes se les realizaron las siguientes interrogantes: *¿Cuántas horas clase ha dispuesto al abordar el tema de Procedimientos Administrativos Sancionatorios en su cátedra? y ¿cree que el tiempo es suficiente para que los alumnos tengan un amplio conocimiento de la temática?* (Ver cuadro 2)

A la primera de las preguntas un 60% manifestó que le dedica a impartir el tema dentro de su cátedra, entre 6 y 8 horas de clase, lo cual es muy poco para la complejidad y abundancia de procedimientos existentes y en ese sentido creen que es muy poco tiempo para abarcar todo el contenido, pero afirman no disponer de mayor espacio dentro de los cursos, por estar diseñados con poco margen de tiempo para cada tema; por lo que al responder la segunda de las preguntas se encontró que un 90% de los docentes entrevistados, estima que el tiempo que se toma para abordar el tema, no es adecuado, pero sostienen que la complejidad de los cursos no permite que se aborde la temática con mayor profundidad, por lo que opinan que los estudiantes poseen conocimientos superficiales o básicos en este tema.

En vista de lo expuesto anteriormente, se tuvo el convencimiento que la existencia de una Ley única de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, vendría no solo a poner en orden los procedimientos, sino que también ayudaría a que su estudio y enseñanza se simplifiquen, y en ese sentido que los estudiantes puedan ser conocedores del tema, lo cual es de mucha importancia, ya que la rama del Derecho Administrativo es muy grande, y aun poco explorada.

## **5.2 INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA Y FORMA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN SU EFECTIVIDAD**

La comprobación de una de las hipótesis va encaminada a determinar en que influye la estructura y forma de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en su efectividad con respecto a los administrados, docentes, abogados, empleados de las instituciones y estudiantes, siendo así las interrogantes planteadas para el primer segmento de muestra: *¿Qué opina de la forma en la que se desarrollo el Procedimiento Administrativo Sancionatorio? Y ¿Le pareció efectivo el Procedimiento Administrativo Sancionatorio que se llevo a cabo en la institución?*, las cuales iban encaminadas a verificar en este segmento la influencia que tiene la estructura y la forma de los procedimientos en que estos cumplan con la finalidad con la que fueron creados siendo así efectivos.

Se interrogo al primer segmento de muestra “Administrados que hayan sido parte o conozcan de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio”, arrojando los siguientes resultados: (Ver cuadro 1)

La Primera interrogante con respecto a la forma en la que se desarrollo el procedimiento un 30% menciona que fue adecuado, 30% dijo que fue inadecuado, 20% que las notificaciones no se hicieron a tiempo finalizando con un 20% que asevero que el trámite fue engorroso.

Con respecto a la segunda pregunta un 50% dijo que no fue efectivo, 50% menciona que el procedimiento si fue efectivo, se puede decir que de la muestra tomada la efectividad e inefectividad del procedimiento mencionado se encuentran a un mismo nivel, cabe mencionar que dicha muestra mide la efectividad e inefectividad del procedimiento en cuanto es favorable o desfavorable para ellos, ya que si la infracción cometida fue desestimada y

por ende la sanción no fue impuesta el procedimiento si fue efectivo, por lo que se puede aseverar que la efectividad de los procedimientos se determina por la forma en la cual se llevo a cabo el mismo, teniendo como premisa si el procedimiento les fue o no favorable; también mencionar que en este segmento de muestra hay personas que solo tuvieron conocimiento de un procedimiento y también personas que fueron parte en dicho procedimiento .

En el segundo segmento, los cuales eran “Docentes conocedores de Derecho Administrativo”, se realizaron las interrogantes *¿Qué opina usted de la estructura de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios?* y *¿Considera eficaces los Procedimientos Administrativos Sancionatorios?*, sobre la primera interrogante se obtuvieron los siguientes resultados: 40% dijeron que la estructura era Dispersa, 30% que era deficiente mientras que un 30% menciono otras. (Ver cuadro 2)

La segunda interrogante fue respondida de la siguiente manera: 80% aseguro que los Procedimientos son Ineficaces mientras que un 20% menciono que era Eficaces. (Ver cuadro 2)

La estructura de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios influye grandemente en la Efectividad de los mismos ya que sin una buena estructura no se pueden obtener los resultados esperados por lo que no cumple con la finalidad para la cual fueron creados.

Partiendo de las respuestas de los docentes entrevistados se menciono que los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en el país no tienen una estructura propia ya que cada institución posee uno diferente, por lo que se inicia, desarrolla, finaliza y se recurre de forma diferente en cada caso, siendo de esa forma que no hay una única manera en la que se puedan analizar académicamente.

El tercer segmento de muestra “Abogados en el libre ejercicio de la profesión”, fue interrogado con respecto al tema con las siguientes preguntas: *¿Qué opina usted de la estructura de los PAS? y ¿Considera eficaces los Procedimientos Administrativos Sancionatorios?* (Ver cuadro 3)

La primera pregunta arrojó los siguientes resultados: Un 40% menciono que la estructura es compleja ya que no existe una estructura única que estudiar y analizar legalmente, 30% mencionó que era Dispersa en el sentido que cada institución tiene un Procedimiento distinto que hay que conocer para poder representar a un administrado en algún Procedimiento, otro 30% mencionó otros motivos. (Ver cuadro 3)

La interrogante número dos indica que un 60% considera que los Procedimientos no son eficaces, mientras que un 40% considera que son eficaces (Ver cuadro 3), según los Abogados la Eficacia se mide por el orden y cumplimiento que estos procedimientos posean ya que si estos dos factores no se encuentran presentes en la estructura de los mismos, estos por ningún motivo pueden ser efectivos.

“Estudiantes de Derecho”, conforme al cuarto segmento entrevistado las interrogantes planteadas fueron *¿Qué opina de la estructura de los PAS? Y ¿Considera eficaces a los PAS?* Se produjeron los siguientes resultados sobre la primera pregunta: un 50% indicó que era dispersa, 20% engorrosa, y otras resultados 30%, mientras que sobre la segunda pregunta un 100% indico que los Procedimientos eran ineficaces, la eficacia para este segmento de muestra se ve afectada por la dispersión y dificultad del procedimiento ya que estos son los dos principales motivos por los cuales se cree que no son efectivos ya que si se lleva a cabo un procedimiento cuya estructura tiene estos dos defectos el resto se vería viciado de alguna manera, por lo que la mayoría de las respuestas del porque su ineficacia van encaminadas a que estos son viciados. (Ver cuadro 4)

Un último segmento de muestra lo conforman “Empleados Públicos de las Instituciones Públicas”, a los que se le formuló la interrogante *¿Está de acuerdo con la estructura del PAS aplicado por su institución?*, Indicando el 100% de este segmento estar de acuerdo con la estructura del Procedimiento aplicado en la institución que se encuentran laborando, se considera esta respuesta tomando en cuenta que su trabajo depende de la existencia de un Procedimiento por lo que se dice que para el análisis que se está realizando con las presentes entrevistas, este porcentaje no es concluyente. (Ver cuadro 5)

### **5.3 DEFECTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y PROPUESTAS PARA MEJORARLOS.**

La investigación de campo realizada sirvió para comparar los puntos esenciales en los que se basa la hipótesis, por lo que es necesario hacer un análisis profundo de las diferentes interrogantes que se han hecho a los diferentes segmentos de personas a entrevistar.

Algunas de las interrogantes iban orientadas a determinar si los Procedimientos Administrativos Sancionatorios según los entrevistados poseían defectos en cuanto a su estructura, cabe hacer la aclaración que se hicieron dos tipos de interrogantes orientadas hacia la misma temática y se analizarán una a una; para el segmento de los “Administrados que hayan sido parte o conozcan de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio”, la pregunta formulada fue: *¿Notó algún defecto en cómo se llevo a cabo el Procedimiento Administrativo Sancionatorio? ¿Cuáles fueron esos defectos?*, esta pregunta se hizo con la intención que el administrado respondiera con relación al procedimiento del cual formo parte o tuvo conocimiento, es decir de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio específico y no en general. (Ver cuadro 1)

Al ser contestada la pregunta por los administrados entrevistados se puede observar que un 80% establece que si existen defectos dentro de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, mientras que solo un 20% manifestó que no existen defectos.

Dentro de los defectos que los administrados pudieron observar se puede mencionar que las notificaciones no se hicieron en los plazos que estipula la ley, por lo que no pudieron darse cuenta del procedimiento que se les seguía, así también que no existió una adecuada investigación de parte de las autoridades competentes para luego imponer la sanción correspondiente, otro de los defectos es que no existió organización dentro del procedimiento que se les siguió a los administrados.

La otra pregunta que se realizó a otros segmentos fue: *¿Existen defectos en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios?*, la razón de haber modificado esta pregunta para otros sectores, es que esta fue dirigida para que los entrevistados respondieran sobre los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en general y no sobre uno específico como se hizo con el segmento de los administrados.

Es así como el segmento de “Docentes concedores de Derecho Administrativo”, al responder manifestaron que un 80% considera que si existen defectos, mientras que un 20% considera que no hay defectos (Ver cuadro 2), para el segmento de “Abogados en el libre ejercicio de la profesión”, consideró en un 100% que si hay defectos en los procedimientos mencionados (Ver cuadro 3) y finalmente en el segmento de “Estudiantes de Derecho”, se pudo inferir al igual que en el segmento anterior que en un 100% consideran la existencia de defectos dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador. (Ver cuadro 4)

Claramente se observa el alto porcentaje en los diferentes segmentos que demuestran fehacientemente la existencia de defectos dentro de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, y es que la mayoría coincide en que existen defectos muy marcados dentro de los mismos.

Por otro lado así como se intento investigar sobre los defectos del Procedimiento Administrativo Sancionador, así fue bastante la necesidad de investigar sobre las propuestas que los diferentes sectores podían dar para mejorar dichos procedimientos y la pregunta que engloba dicha situación fue: *¿Qué sugeriría usted para mejorar los Procedimientos Administrativos Sancionatorios?*.

Esta pregunta se realizó a todos los segmentos y es así como los “Docentes conoedores de Derecho Administrativo”, al contestar la interrogante anterior propone la creación de una Ley Única de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios 30%, Mayor difusión de los procedimientos 30%, el porcentaje restante oscila entre la creación de Tribunales Especializados en la materia administrativa y el mejoramiento de los recursos administrativos (Ver cuadro 2), en el segmento de “Abogados en el libre ejercicio de la profesión”, sugiere la creación de una Ley Única de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios 30%, Creación de tribunales 20% y Difusión de los respectivos procedimientos 20% (Ver cuadro 3), de acuerdo al segmento “Estudiantes de Derecho”, un 40% propone que debe existir actualización de los procedimientos, un 30% considera la creación de Tribunales, un 20% considera adecuada la creación de una Ley Uniforme de los procedimientos. (Ver cuadro 4)

Por lo que se logra evidenciar en estos segmentos las propuestas mayormente mencionadas son tanto la Creación de Tribunales para que ellos sean los encargados de conocer los Procedimientos Sancionatorios, así

también consideran la creación de una Ley Única de los Procedimientos para agilizar y hacer más eficaz el procedimiento.

#### **5.4 PARTICIPACIÓN DE ADMINISTRADOS EN PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES QUE MÁS LOS APLICAN.**

Al momento de entrevistar al segmento de los “Administrados que hayan sido parte o conozcan de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio”, se les realizaron preguntas tendientes a verificar como había sido su experiencia y en que institución había tenido lugar el Procedimiento, por lo que las interrogantes fueron las siguientes: *¿Ha tenido conocimiento o participación en un procedimiento dentro de alguna institución pública en el que se le este acusando de haber actuado incorrectamente a usted o a alguna persona conocida? y ¿En qué institución se llevo a cabo el Procedimiento del que tuvo conocimiento o participó?* (Ver cuadro 1)

Al responder la primera pregunta, se obtuvo como resultados, que un 60% de los entrevistados fue parte en un Procedimiento Administrativo Sancionatorio y por otro lado un 40% de los administrados ha tenido conocimiento sobre cómo se realizan estos procedimientos, puesto que sus allegados les han manifestado sus experiencias personales, y así se han formado la idea del funcionamiento de las instituciones públicas en cuanto a procedimientos se refiere.

En cuanto a la segunda pregunta los resultados arrojados han reflejado cuales son las instituciones en las cuales se han llevado a cabo los procedimientos, y así se ha determinado cuales tienen mayor afluencia, y es

así que los entrevistados en un 50% manifestaron que los procedimientos en los que han tenido participación o conocimiento se han desarrollado en las oficinas del Ministerio de Hacienda, en un 30% los administrados expresaron que los procedimientos en que fueron parte pertenecían al Vice Ministerio de Transporte y el 20% restante de la muestra de entrevistados fue parte o participo de procedimientos en otras instituciones. Lo anterior refleja cuales son las instituciones de mayor connotación entre los administrados y cuáles son los procedimientos en los cuales han sido parte la mayoría de administrados.

Ahora bien, para reforzar lo anterior se realizaron preguntas al segmento de “Abogados en el libre ejercicio de la profesión”, las cuales estaban dirigidas a indagar si los administrados les consultan cuando tienen contratiempos con los procedimientos en los cuales son parte y también a que instituciones pertenecen los procedimientos por los cuales son consultados, y en ese sentido se les realizaron las siguientes interrogantes: *¿Hay mucha afluencia de personas que le consultan sobre Procedimientos Administrativos Sancionatorios?* y *¿A qué institución pertenecen los Procedimientos Administrativos Sancionatorios mas consultados?* (Ver cuadro 3)

A la primera pregunta un 60% de los abogados entrevistados manifestaron que hay mucha afluencia de administrados que llegan a consultarles sobre los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en los cuales se encuentran o sobre los cuales les han notificado, y un 30% de los abogados manifestaron que reciben pocas consultas acerca de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, haciendo la aclaración que ellos no se dedican a esa rama del derecho y que por tanto no les buscan para ese tipo de consultas, solamente algunas amistades les realizan interrogantes sobre el tema.

La segunda pregunta que se les realizó a los abogados en el libre ejercicio de la profesión que fueron entrevistados, arrojó que los Procedimientos Administrativos Sancionatorios por los que más reciben consultas son en un 50% al Vice ministerio de Transporte y en otro 50% pertenecientes al Ministerio de Hacienda, por lo que concluyen que estas dos instituciones son las que más aplican procedimientos sancionatorios y al mismo tiempo asumen que son los más complicados y con los que más tienen problemas los administrados.

### **5.5 CREACIÓN DE LEY ÚNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y JUZGADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Las entrevistas realizadas en relación a esta temática están orientadas a determinar si los diferentes segmentos coinciden en la creación de una ley única y tribunales en materia administrativa, se formulo una primera pregunta *¿Cree adecuado que cada institución posea procedimientos administrativos sancionatorios? ¿Por qué?*, esta interrogante fue hecha al segmento de Abogados en el libre ejercicio de la profesión quienes manifestaron en un 100% que no están de acuerdo por diferentes motivos, siendo el principal la dispersión de procedimientos. (Ver cuadro 3)

Con respecto al segmento de Estudiantes de derecho se obtuvo que un 70% no cree adecuado que cada institución posea Procedimientos Administrativos Sancionatorios, por otro lado un 30% considera que si. (Ver cuadro 4)

Se concluye que ambos segmentos no están de acuerdo que cada institución posea Procedimientos propios, en el caso de los Abogados que fue en un 100% se puede decir que este resultado está influenciado por la experiencia que los mismos han tenido al momento de representar a una persona en un

Procedimiento Administrativo Sancionatorio ya que se hace dificultoso conocer todos los existentes, y los estudiantes porque a lo largo de su curso de Derecho Administrativo la existencia de varias leyes, dificulta el aprendizaje y conocimiento de las mismas lo que hace que el procedimiento se torne engorroso e ineficaz.

Siendo la segunda pregunta *¿Qué opina usted de la creación de una ley que unifique los Procedimientos Administrativos Sancionatorios? y ¿Le parece conveniente una ley unificadora de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios?* que fue realizada a todos los sectores obteniendo los siguientes resultado: Administrados que hayan estado involucrados en Procedimientos Administrativos Sancionatorios 90% cree conveniente y 10% no cree conveniente (Ver cuadro 1), Docentes conocedores de Derecho Administrativo 80% cree conveniente y 20% no cree conveniente (Ver cuadro 2), Abogados en el libre ejercicio de la profesión 100% cree conveniente (Ver cuadro 3), Estudiantes de Derecho 80% cree conveniente y 20% no cree conveniente (Ver cuadro 4), Empleados Públicos 70% no cree conveniente y 30% cree conveniente (Ver cuadro 5).

Todos los segmentos a excepción de los empleados públicos consideran que si es efectiva la creación de una ley única que agilice el procedimiento y ayude a una mejor comprensión de la ley, mientras que como se puede observar el sector de los empleados públicos considera que no es conveniente la creación de la ley única debido a que este sector cree que la existencia de la ley no bastaría para solventar la problemática de cada institución debido a que son ramas distintas y por lo tanto debe darse un trato diferente.

Siendo la tercera pregunta *¿En que favorecería una Ley unificadora en materia administrativa sancionadora?* realizada a los Docentes conocedores de Derecho Administrativo siendo los resultados 30% considera que sería

más fácil su aplicación, aprendizaje enseñanza, 20% opina que favorecería a la efectividad del procedimiento, 20% opina que no favorecería en nada (Ver cuadro 2).

Abogados en el libre ejercicio de la profesión arrojó estos resultados: 50% opina que favorecerá a un mayor conocimiento, mientras que un 20% a la agilización (Ver cuadro 3); Estudiantes de Derecho 50% un mejor conocimiento, 20% a la descentralización de procesos (Ver cuadro 4).

Resultando que para todos los segmentos favorecía a un mayor conocimiento de la Ley a aplicar así como también abonaría a hacer más fácil tanto su aplicación como su enseñanza.

Cuarta pregunta *¿Cree conveniente delegar la competencia que tienen las instituciones en Tribunales creados para la materia administrativa?* El primer segmento entrevistado son los Docentes concedores de Derecho Administrativo teniendo como resultado un 80% cree conveniente y 20% no cree conveniente (Ver cuadro 2); Abogados en el libre ejercicio de la profesión: 100% cree conveniente (Ver cuadro 3); Estudiantes de Derecho: 100% creen conveniente (Ver cuadro 4); Empleados Públicos de las Instituciones Públicas: 100% no creen conveniente (Ver cuadro 5).

Vale aclarar que los primer tres segmentos consultados consideran convenientes la creación de tribunales, pero de naturaleza administrativa, ya que el control judicial de las actuaciones administrativas debe seguir a cargo de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

De lo anterior se puede decir que los empleados públicos no están de acuerdo con la creación de tribunales si esto fueran en el ámbito judicial debido a que consideran que un ente judicial no está capacitado para conocer de las diferentes ramas debido a que es imposible que estos tengan

un conocimiento especializado sobre cada uno de ellos, los demás segmentos opinan que es necesaria la creación debido a que habría un mayor orden y organización, siendo que de esta manera se agilizaría el procedimiento, con la salvedad antes indicada.

Para concluir con la pregunta *¿En qué abonaría la creación de Tribunales en materia administrativa?*, siendo que el segmento de los “Docentes conocedores de Derecho Administrativos”, opina que un 30% favorecería en que la resolución se haría ante un tercero, aunque de manera general pertenezca a la administración un 30% establece que habría mayor celeridad en el procedimiento (Ver cuadro 2); el segmento de los “Abogados en el libre ejercicio de la profesión”, considera que un 60% favorecería a la imparcialidad y un 20% a la celeridad del proceso (Ver cuadro 3), por otro lado el segmento de los “Estudiantes de derecho”, manifiesta que un 50% favorecería a la eficacia del procedimiento, un 30% a la descongestión institucional (Ver cuadro 4).

Con lo anterior se puede advertir que de las respuestas que se obtuvieron de los diferentes segmentos entrevistados, predominó en que la creación de Tribunales Administrativos abonaría a que las resoluciones serían emitidas por un ente imparcial, así mismo aunque en menos porcentaje en todos los sectores se coincide en que se le daría mayor celeridad al procedimiento.

## **CAPITULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **6.1. CONCLUSIONES**

1. El principal problema que se evidenció desde el comienzo de la investigación estuvo enfocado a indagar si la falta de conocimiento de la legislación vigente sobre Procedimientos Administrativos Sancionatorios, producía una reducción en su eficacia, y en ese sentido se formularon hipótesis que arrojaron resultados certeros sobre las causas del mencionado desconocimiento que tiene la ciudadanía en general sobre el tema. En vista de lo anterior fue que se trazó un objetivo primordial al realizar esta investigación y se determinó que se debía profundizar en el estudio de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, a fin de identificar cuáles son las limitantes que el administrado debe afrontar al momento de ser parte dentro de un procedimiento que la administración instruye en su contra.

2. El antecedente histórico que se encontró sobre Derecho Administrativo, se finca en los albores de la Revolución Francesa, precisamente cuando las personas que gestaban dicha Revolución tenían miedo a los jueces de ese entonces, por lo que idearon una manera de quitarle potestad a los jueces, limitando su competencia meramente a la materia civil y dejando al gobierno la resolución de los conflictos con los ciudadanos. A partir de esto se creó un Consejo de Estado que recomendaba al Jefe del Ejecutivo las soluciones convenientes, aún y cuando este resolvía a su antojo. Con el transcurrir del tiempo el Consejo de Estado fue tomando mayor credibilidad y el Jefe del Ejecutivo ya solo firmaba las resoluciones. Fue en este tiempo que la Administración de Justicia tomó dos rumbos distintos que se denominaron Jurisdicción Común y Jurisdicción Administrativa, llegando a ser esta última lo que se conoce en la actualidad como Derecho Administrativo.

3. Los Procedimientos Administrativos Sancionatorios se originan a partir de la necesidad que se evidencia a lo largo de la historia, dado que por las infracciones que el ciudadano cometía en contra de la administración debía imponérsele la equivalente sanción, y para esto se crearon procedimientos que serían aplicados por la administración, separándose del ámbito penal e instituyendo mecanismos que les permitieran llevar Procedimientos Administrativos Sancionatorios de manera eficaz, respetando las garantías ya preestablecidas en el Proceso Penal y como consecuencia se despenalizaron las sanciones y se convirtieron en sanciones de carácter administrativo que se imponían por el cometimiento de faltas leves.

4. Los Procedimientos Administrativos Sancionatorios se encuentran conformados por una serie de actuaciones cuya finalidad es el dictado de un acto administrativo al cual se le denomina resolución, debiendo respetar todas las formalidades que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para que se preserven los derechos y garantías constitucionales. En vista de lo anterior, también es necesario saber que la naturaleza de estos es de arraigo administrativo. Los componentes de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios están denominados como elementos que lo conforman, así como principios que le informan incluyendo todas las características peculiares de la rama del Derecho Administrativo.

5. La rama del Derecho Administrativo Sancionador y de la cual forman parte los Procedimientos Administrativos Sancionatorios poseen principios rectores por medio de los cuales se basa la Administración para llevar a cabo el Procedimiento conforme a Derecho, dichos principios a lo largo de la historia han sido analizados desde la óptica del Derecho Penal y deben estar presentes tanto en la conducta sancionable por la Administración, como en la aplicación de las sanciones ante una infracción. Cada uno de los principios

constituye una garantía para el ciudadano puesto que la Constitución es base fundamental para que las sanciones impuestas por una entidad sean justas, proporcionales e imparciales y de esta manera poder brindar seguridad jurídica al procedimiento.

6. En la Constitución de la República se encuentra la base de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en el Artículo 14, donde le da la facultad a la autoridad administrativa para sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas. En virtud de lo mencionado se advierte que la Constitución de la República inspira la creación de una autoridad administrativa, a la que le brinda diferentes facultades, entre ellas la de imponer sanciones siempre y cuando se sigan los elementos que se encuentran implícitos según la Sala de lo Contencioso Administrativo, que es clara en manifestar que para imponerse una sanción debe de concurrir todos los elementos que mencionan en su resolución con referencia 117 – 2005.

7. Al realizar el análisis jurídico de la Legislación Secundaria a la cual se ha hecho alusión en la presente investigación, se ha logrado determinar cuál es la manera en que se desarrollan los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en cada una de las instituciones abordadas y por tanto se puede afirmar que la estructura de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en el país se encuentra dispersa, puesto que dentro de la ley bajo la cual se rige cada institución se encuentran diferentes maneras de llevar a cabo los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, lo cual es sin lugar a dudas la causa por la cual los administrados en general y un alto porcentaje de estudiantes de Ciencias Jurídicas y abogados en el libre ejercicio de la profesión carecen de conocimiento acerca de la temática.

8. De acuerdo a los resultados de las entrevistas que se realizaron a los diferentes segmentos de muestra, se debe destacar que un alto porcentaje de los entrevistados estima necesaria la creación de una Ley que unifique los Procedimientos Administrativos Sancionatorios para que de esa manera su estudio, conocimiento y aplicación se simplifiquen, se agilice y ayudar a que los Procedimientos Administrativos Sancionatorios que se encuentran desactualizados en cuanto a recursos, plazos y otros componentes se actualicen y estén de acuerdo a las nuevas tendencias jurídicas. Así mismo la Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá de mejor manera cada caso, porque solamente atenderá a una misma estructura para todas las instituciones públicas.

9. En base a los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas se puede afirmar que la hipótesis que se planteo al inicio de esta investigación quedo debidamente comprobada, puesto que el desconocimiento de la dispersa legislación que se posee en el país impide que los Procedimientos Administrativos Sancionatorios sean eficaces, debido a que cuando un administrado acude al llamado que le hace la administración porque se está tramitando en su contra un procedimiento, se encuentra con la situación que no conoce de qué manera ejercer su defensa y por lo tanto en el momento procesal que la ley le otorga para hacer uso de los mecanismos que la misma le franquea, estos se ven desaprovechados, ya sea por ignorancia o por poca experiencia, lo importante a destacar es que las personas al no conocer la legislación se ven desprotegidas ante la administración, y en ese sentido vale la pena subrayar que aunque un administrado tenga todas las pruebas a su favor, no obtendrá una resolución favorable dado que no ha hecho uso de su derecho en los momentos procesales oportunos. Por lo antes mencionado se puede concluir que la eficacia de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios se ve disminuida.

## **6.2. RECOMENDACIONES**

1. Es conveniente que la Asamblea Legislativa, a través de los diputados y sus partidos políticos, creen una ley unificadora de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, así como se ha realizado en distintos países, tales como España, en los cuales ha dado muy buenos resultados. Lo anterior será solo posible si las voluntades políticas en el país, se logran poner de acuerdo y convienen la elaboración de un texto legal en este sentido, y así se logre tener una legislación específica.

2. Mientras no se logre implementar una ley única sobre Procedimientos Administrativos Sancionatorios, y se tenga una dispersión de leyes como hasta el momento, es deber de las instituciones dependientes del ejecutivo dar a conocer como se realizan sus procedimientos sancionatorios, puesto que así los ciudadanos que lleguen a realizar dichos tramites, podrán hacer un mejor uso de sus derechos, y no cometer equivocaciones que deriven en resoluciones adversas. En este sentido la recomendación que se hace a las instituciones que aplican Procedimientos Administrativos Sancionatorios, es que difundan su normativa a los ciudadanos en general y específicamente a los que lleguen a ser parte en un procedimiento, para que de esta manera no se vean afectados por el desconocimiento de la norma que poseen por el momento.

3. La concentración de Procedimientos Administrativos Sancionatorios en las instituciones que tienen competencia para llevarlos a cabo, es basta en algunos de ellos, es por eso que se estima conveniente que el gobierno cree Tribunales Especializados en materia Administrativa, para que sean estos quienes se encarguen de instruirlos y que además la Corte Suprema de

Justicia cree Juzgados Contencioso Administrativos con competencia territorial, para hacer más accesible el control en vía judicial. Con esto se abonaría de gran manera a descongestionar las distintas entidades de la administración pública, y así podrían utilizar los recursos que actualmente destinan a la realización de los tramites en cuanto a procedimientos se refiere, puesto que su presupuesto podría enfocarse en los fines que dicha institución tiene por objeto sustantivo y dar así una mayor cobertura y atención a la población en general. Así también se tendría una mayor transparencia en cuanto a la toma de decisiones, en el entendido de que un tercero no involucrado en el proceso, sería quien dicte las resoluciones correspondientes.

4. Los responsables de elaborar los cursos programáticos académicos que se imparten en las universidades, deben de asignar más horas clase para que se imparta el tema de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, puesto que a partir de las entrevistas realizadas, se logró determinar que los estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas, tienen conocimientos deficientes en cuanto al tema, por lo que al ejercer la profesión no tendrán mayor conocimiento acerca de la temática, lo cual les dificultara su desempeño profesional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO y OTROS. **“Curso de Derecho Administrativo”**. Tomo II. Editorial Civitas. Madrid.

FARRANDO, ISMAEL. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Ediciones De Palma. Buenos Aires. Argentina. 1996

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO. FERNANDEZ, TOMAS RAMON. **“Curso de Derecho Administrativo”**. Tomo I. Editorial Civitas. Madrid

GAMERO CASADO, EDUARDO. **“Derecho Administrativo Sancionatorio”**. 2001. Consejo Nacional de la Judicatura. El Salvador.

MENA GUERRA, RICARDO. **“Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador”**

ENTRENA CUESTA, RAFAEL. **“Curso de Derecho Administrativo”**. Tomo I. Editorial Tecnos. Tomo I. Madrid. 1990.

PÉREZ, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. **“Manual de Procedimiento Administrativo”**. Editorial Civitas. Madrid. 2000.

LINARES, JUAN FRANCISCO. **“Derecho Administrativo”**. Buenos Aires. 1986. Editorial Astrea.

AYLWIN, PATRICIO. **“Derecho Administrativo”**. Santiago de Chile. Editorial Universitaria. 1959.

GARCÍA TREVIJANO FOS, JOSÉ ANTONIO. **“Tratado de Derecho Administrativo”**. Editorial Revista de Derecho.1967.

DOMINGUEZ VILA, ANTONIO. **“Constitución y Derecho Sancionador Administrativo”**. Madrid. 1997. Ediciones Jurídicas y Sociales.

DIEZ, MANUEL MARÍA. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Tomo I. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina.1980

RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, LIBARDO. “**Explicación Histórica del Derecho Administrativo**”.

## **LEYES**

LEY DE MEDIO AMBIENTE. Decreto Legislativo número 233. Diario Oficial numero 79. Tomo 339. 04 de Mayo de 1998.

REGLAMENTO DE LA LEY DE MEDIO AMBIENTE.

LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL. Decreto Legislativo número 477. Diario Oficial numero 212. Tomo 329. 16 de Noviembre de 1995

REGLAMENTO LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL. Decreto Ejecutivo número 61. Diario Oficial numero 121. Tomo 332. 01 de Julio de 1996.

LEY DE CONTROL Y REGULACIÓN DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y ARTÍCULOS SIMILARES. Decreto Ejecutivo número 665. Diario Oficial numero 339. Tomo 344. 26 de Julio de 1999.

REGLAMENTO LEY DE CONTROL Y REGULACIÓN DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y ARTÍCULOS SIMILARES. Decreto Ejecutivo número 25. Diario Oficial numero 78. Tomo 347. 27 de Abril de 2000.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. Decreto Ejecutivo número 917. Diario Oficial numero 242. Tomo 333. 21 de Diciembre de 1996.

LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Decreto Ejecutivo número 468. Diario Oficial numero 216. Tomo 365. 19 de Noviembre de 2004.

REGLAMENTO LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Decreto Ejecutivo número 77. Diario Oficial numero 157. Tomo 332. 26 de Agosto de 1996.

LEY DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. Decreto Legislativo número 777. Diario Oficial numero 160. Tomo 368. 31 de Agosto de 2005.

LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS. Decreto Legislativo número 732. Diario Oficial numero 18. Tomo 322. 26 de Enero de 1994.

REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS. Decreto Legislativo número 732. Diario Oficial numero 18. Tomo 322. 26 de Enero de 1994.

CODIGO DE SALUD. Decreto Legislativo número 955. Diario Oficial numero 86. Tomo 299. 11 de Mayo de 1988.

CODIGO TRIBUTARIO. Decreto Legislativo número 230. Diario Oficial numero 241. Tomo 299. 22 de Diciembre de 2000.

REGLAMENTO DEL CODIGO TRIBUTARIO. Decreto Legislativo número 117. Diario Oficial numero 234. Tomo 353. 11 de Diciembre de 2001.

# ANEXOS

**CUADRO 1: ADMINISTRADOS QUE HAYAN ESTADO INVOLUCRADOS EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

PREGUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TENDENCIA PORCENTUAL	
1. ¿Ha tenido conocimiento o participación en algún Procedimiento, dentro de alguna institución pública?	Si tuvo conocimiento	Si por haber sido parte	Si tuvo conocimiento	Si por haber sido parte	Si por haber sido parte	Si tuvo conocimiento	Si por haber sido parte	Si he tenido conocimiento.	Si por haber sido parte	Si por haber sido parte	Por conocimiento 40%, por participación 60%	
2. ¿En qué Institución se llevo a cabo el PAS?	MH	VMT	MH	MH	VMT	MDN	MH	MH	OPAM SS	VMT	MH 50%, VMT 30% y otros 20%	
3. ¿Sabía usted anteriormente como se llevaban a cabo estos PAS?	Solo habia escuchado.	Solo habia escuchado.	No sabia de ellos.	No, primera vez que es parte	No, primera vez que es parte	No sabia de ellos	No, primera vez que es parte	No sabia	No sabia no habia estado involucrado	No sabia nada hasta que fui multado	No sabia 80% y habia escuchado 20%	
4. ¿Qué opina de la forma en que se desarrollo el PAS?	No se llevo a cabo bien por falta de notificación.	Ley	Fue conforme a la	No se instruye a las personas en el procedimiento	No se llevo a cabo bien por falta de notificación.	Fue adecuado	No fue adecuado	Fue engoroso por falta de conocimiento	Que fue muy engoroso	No fue adecuado por las sanciones previas	Que es eficaz porqu pude acudir a con facilidad	No fue adecuado 30%, es adecuado 30%, falta de notificación 20%, trámite engoroso 20%.
5. ¿Le pareció efectivo el PAS, que llevo a cabo la institución antes mencionada?	No por falta de notificación.	Si actuaron diligentemente	No por incompetencia del personal	No porque no son diligentes.	Si fue efectivo	No por falta de investigación	Si fue efectivo	No porque no fuimos escuchados	Si fue efectivo, porque se realizo el procedimiento	Si me pareció efectivo	Efectivo 50% y Inefectivo 50%	
6. ¿Noto algún defecto en cómo se llevaba a cabo el PAS? ¿Qué defectos notó?	Si por falta de notificación.	Si la investigación no fue adecuada	Si, no le decian sus derechos y cómo proceder	Si es muy complicado y los plazos muy cortos	Si porque noté desorganización en el proceso	Si, la falta de investigación	No. Ningún defecto	Si, porque no se nos permitio aportar prueba	Si las notificaciones no se hicieron en tiempo	Ningun defecto	Si 80% y No 20%	
7. ¿Qué sugeriría usted para mejorar los PAS en dicha institución?	Procesos más ordenados y organizados.	Mejor investigación en el proceso	Mejor atención e información	Plazos más largos.	Mayor orden y organización	Mayor supervisión a través de un Juez	Mayor difusión de la normativa	Difundirlos mas	Que se notifique a tiempo	Sin sugerencias	Procesos más ordenados 20%, mayor difusión 20% y otros 60%	
8. ¿Qué opina usted sobre la existencia de una ley que unifique los PAS ?	Que si exista y que sea fácil de comprender	Que no exista, está bien la estructura actual.	Que si exista como guía en el proceso	Que si exista para que sea de conocimiento de todos	Que si exista, a manera de agilizar el proceso.	Que si exista, pero que sea aplicado por un ente ajeno a la institución	Que si exista para conocer todos procedimientos en el país.	Que si exista porque así se conocen los procedimientos de todo el país	Que exista porque se podría cooperar mas sobre las infracciones y posibles sanciones	Que si exista así todos conocemos de la normativa	Que si exista Ley 90%, que no exista Ley 10%	

**CUADRO 2: DOCENTES CONOCEDORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

PREGUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TENDENCIA PORCENTUAL	
1. ¿Qué opina usted de la estructura de los PAS?	Muy dispersa	Muy dispersa	Muy dispersa	Es muy amplia	Es deficiente	Es deficiente	Muy dispersa	estructurada	Esta bien y deficiente	Muy compleja uniformemente	No se encuentra definida	Dispersa 40%, deficiente 30% y otros 30%
2. ¿Considera eficaces los PAS? ¿Por qué?	No. Por estar desfasados	Si. Por desarrollarse diligentemente	No. Por no existir imparcialidad	No. Por su estructura	No. Los recursos no son viables	No. Por no cumplir su finalidad	No. Deben estructurarse mejor	proporcionales las multas a las infracciones	Si. Por ser complejos y no ágiles	No. Son demasiados procedimientos	No. Por ser	Ineficaces 80%, Eficaz 20%
3. ¿Cree adecuado que cada institución posea PAS? ¿Por qué?	No. Confunde a los Administrados y amplía el universo de leyes	No. Porque se hace mas grande el legado de Procedimientos	No. Debería existir uno solo para todas	Si. Porque cada institución conoce su normativa	No. Por su difícil aprendizaje	No. Por no ser conocidos por los administrados	No. Cada institución los lleva a cabo de forma distinta	Si. Porque cada institución debe ocuparse de su area	No. Debería existir una ley uniforme	No. Debe existir una ley uniforme		Inadecuado 80%, Adecuado 20%
4. ¿Existen defectos en los PAS?	Si. En cuanto a plazos, recursos y su inicio	Si	Si. Falta de organización	Si	Si	no es igual	Si. Se eliminaría la ambigüedad	No	Si. Los plazos son cortos	Si. Los recursos a emplear		Si 90%, No 10%
5. ¿Qué sugeriría usted para mejorar los PAS?	Se mejoren los recursos y sean mas viables, estudio de los plazos	Deberían difundirse mas	Elaborar un Procedimiento Único	Capacitar mas al personal	Estructura única para mejor conocimiento	Creación de PAS único	Que se creen entes desvinculados para resolver	Deberían difundirse mas	Creación de tribunales	Deberían difundirse mas		Ley unica 30%, Mayor Difusion 30% y otros 40%
6. ¿Cree conveniente una ley que unifique de los PAS?	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	Si.	Si		SI 80%, No 20%
7. ¿Conviene delegar la competencia de las instituciones en Tribunales?	Si	Si	Si	No. Cada institución debe imponer las sanciones	Si. Resolvería un tercero no involucrado	Si	Si	No	Si. Abonara a la imparcialidad	Si		SI 80%, No 20%

8. ¿En qué abonaría la creación de Tribunales?	Se descongestionarían las instituciones	Resolvería un tercero no involucrado	Agilizaría el Procedimiento y sería menos engorroso	En nada	Resolvería un tercero no involucrado	Mejorar las decisiones de los PAS	Las resoluciones serían apegadas a derecho	Cada institución debe ocuparse de su procedimiento	Se llevaran los procedimientos ante otra autoridad	Los procesos tendrían celeridad	Resolucion ante tercero 30%, Celeridad 30% y Otros 40%
9. ¿En qué favorecería una ley unificadora en materia de PAS?	Más fácil su aplicación, aprendizaje y enseñanza	Unificar conceptos, procedimientos, recursos y plazos	Ayudaría a los Tribunales a la pronta y cumplida justicia	No favorecería	Para el mejor conocimiento de los PAS	Se facilitaría su aprendizaje y uso	Se tendría un solo cuerpo normativo	No favorecería	Se agilizaría el procedimiento	Habría más efectividad	Aprendizaje 30%, Efectividad 20%, No Favorecería 20% y Otros 30%
10. ¿Cuántas horas clase ha dispuesto al abordar el tema en su cátedra?	6 a 8 horas clase	4 a 6 horas clase	Alrededor de 6 horas clase	Alrededor de 6 horas clase	8 Horas clase	8 horas clase	6 a 8 horas clase	11 horas clase	8 a 12 horas clase	10 a 12 horas clase	Menos de 6 horas 10%, 6 a 8 horas 60%, 8 a 12 horas 30%
11. ¿Cree que es tiempo suficiente para que sus alumnos tengan un amplio conocimiento?	No. Los plazos de los cursos no permiten más tiempo	No. El curso no lo desarrolla con amplitud	No. Se tiene tiempo reducido en la materia	No. Deben impartirse en más tiempo	No. Porque es basta la cantidad de PAS	No. Siempre quedan vacíos por lo basto del tema	No. Por estrechez de tiempo en los cursos	No. Por la extensión del tema	No. El tiempo es muy reducido para abordar la temática a fondo	Si. Son dos semanas de clase	No es suficiente 90%, Si es suficiente 10%.

**CUADRO 3: ABOGADOS EN EL LIBRE EJERCICIO DE LA PROFESIÓN**

PREGUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TENDENCIA PORCENTUAL
1. ¿Hay mucha afluencia de personas que le consultan sobre PAS?	Si	Si	Si	Pocas personas	Pocas personas	No hay mucha afluencia	Si	Si	Pocas personas	Si	Si 60%, Pocas 30%, No 10%
2. ¿En su experiencia a qué institución pertenecen los PAS mas consultados?	MH	MARN, VMT y MH	MH y VMT	MH, OPAMS	MARN y OPAMSS	MARN	VMT	OPAMS	MARN y VMT	MH y VMT	VMT 50%, MH 50%, y otros.
3. ¿Qué opina usted de la estructura de los PAS?	Estructura compleja y difícil de entender	Estructura dispersa y engorrosa	Antigua, cada institución posee la suya	Bien estructurados	Le falta mejorar	Dispersión de procedimientos	Estructura compleja y difícil de entender	Existen demasiados procedimientos	Estructura compleja, poco entendible	Estructura compleja, poco entendible	Compleja 40%, Dispersa 30% otros 30%.
4. ¿Considera eficaces los PAS? ¿Por qué?	Si. Aplicación adecuada de la ley.	No. Las resoluciones son parciales	Si. Se realizan diligentemente	No. Son complejos	No. Por ser antiguos y desconocimiento de la población	Si. Se realizan conforme a la ley	Si. Se realizan conforme a la ley	No. Por ser complejas	No. Por no ser imparciales en sus resoluciones	No. Poca difusión de los mismos	No 60%, Si 40%
5. ¿Cree adecuado que cada institución posea PAS? ¿Por qué?	No. Es de difícil aprendizaje cada proceso	No. Porque los procesos se toman parciales	No. Debido a que son dispersos	No debido a la dispersión	No. Por ser diferentes unos de otros	No. Dispersión de procedimientos	No. El conocimiento de ellos se dificulta	No. El conocimiento de ellos se dificulta	No. Debería existir una única estructura	No. Dispersión de procedimientos	No 100%
6. ¿Existen defectos en los PAS?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si 100%
7. ¿Qué sugeriría para mejorar los PAS?	Creación de una Ley Única	Creación de Tribunales	Que se actualicen	Procesos más simples	Que se actualicen	Creación de Tribunales	Mayor difusión	Mayor difusión	Creación de una Ley Única	Creación de una Ley Única	Ley Unica 30%, Creacion de Tribunales 20%, Actualizacion 20%, Mayor Difusion 20%, otros 10%
8. ¿Le parece conveniente una ley unificadora de los PAS?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si 100%
9. ¿Conviene delegar la competencia de las instituciones en Tribunales?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si 100%
10. ¿En qué abonaría la creación de Tribunales?	Autoridad que emite resolución sea imparcial	Ente imparcial emitiría las resoluciones	Agilidad en el proceso	Resolución por persona imparcial	Descentralización de procedimientos	Resolución por persona imparcial	Resolución por persona imparcial	Mayor celeridad en los procesos	Resolución por persona imparcial	La institución tendría mayores recursos	Imparcialidad 60%, Celeridad 20%, Otros 20%
11. ¿En qué favorecería una ley unificadora en materia de PAS?	Poder representar mejor a los administrados	Agilizaría los procesos	No habría dispersión, fácil comprensión	Mejor conocimiento de la ley, no habría dispersión	Mayor certeza jurídica	Mayor conocimiento de los PAS	Mayor conocimiento de los PAS	Mayor conocimiento de los PAS	Agilizaría los procesos	Mayor conocimiento de los PAS	Mayor conocimiento 50%, Agilizacion 20%, Otros 30%

**CUADRO 4: ESTUDIANTES DE DERECHO**

PREGUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TENDENCIA PORCENTUAL
1. Al recibir la cátedra de PAS recuerda ¿cuántas horas clase se le dedicaron?	horas 5 a 6	horas 8 a 10	horas 8 a 10	Ninguna	8 a 10 horas	horas 6 a 8	horas 5 a 6	horas 6 a 8	horas 6 a 8	horas 6 a 8	De 6 a 8 horas 40%, Menos de 6 horas 30%, De 8 a 10 horas 30%
2. ¿Considera que tiene suficiente conocimiento sobre PAS?	Conocimientos básicos	No. Por ser un tema extenso	Conocimientos básicos	No	No	Conocimientos básicos	No	Conocimientos básicos	No	No	No 60%, Conocimientos basicos 40%.
3. ¿Qué opina de la estructura de los PAS?	Dispersa y simple	Engorrosa	Desconoce la estructura	Violentan el derecho de defensa de los ciudadanos	Dispersa y simple	Dispersa	Simple	Dispersa	Engorrosa	Dispersa	Dipersa 50%, Engorrosa 20%, Otros 30%
4. ¿Considera eficaces a los PAS? ¿Por qué?	estructura No. Mala	No. Por vicios	No. Por vicios estructura	No. Mala	No. Dispersión de procedimientos	No. Falta de conocimiento	estructura No. Mala	conocimiento No. Poco	organización No. Falta	conocimiento No. Falta de	No 100%
5. ¿Cree adecuado que cada institución posea PAS? ¿Por qué?	No. Mayor organización	Si. Cada institución es distinta	No. Dificultad de aprendizaje	Si. Cada institución es distinta	No. Mayor organización	No. Se hace mas dispersa la estructura	No. Se vuelven mas dispersos	No. Ley unificadora	Si. Cada institución es distinta	No. Se vuelve mas grande el universo de leyes	No 70%, Si 30%
6. ¿Existen defectos en los PAS?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si 100%
7. ¿Qué sugeriría para mejorar los PAS?	Actualización de los procesos	Creación de tribunales especializados	Actualización de los procesos	Creación de tribunales especializados	Creación de Ley Uniforme	Actualización a la realidad	Creacion de Ley Uniforme	Actualización de los PAS	Mejorar su estructura	Creacion de Tribunales especializados	Actualizacion 40%, Creacion de Tribunales 30%, Ley Uniforme 20%, Otro 10%
8. ¿Le parece conveniente una ley unificadora de los PAS?	Si	No	Si	Si	Si	si	si	si	No	si	SI 80%, No 20%
9. ¿Conviene delegar la competencia de las instituciones en Tribunales?	Si	Si	Si	Si	Si	si	si	si	si	si	Si 100%
10. ¿En qué abonaría la creación de Tribunales?	Instituciones focalizarán recursos	Descongestión de carga laboral	Eficacia y conocimiento de los PAS	Desarrollo de la materia administrativa en el país	Pronta y cumplida justicia	Eficacia y conocimiento de los PAS	Descongestion de carga laboral	Mayor eficacia	Descongestion de las instituciones	Eficacia de los PAS	Eficacia 50%, Descongestion institucional 30%, Otros 20%



No 100%	Poco conocimiento 60%, Conocimiento Nulo 40%
No, habrían retraso en los procesos	Poco conocimiento
No, nosotros desempeñamos bien el trabajo	Conocimiento nulo
No, cada institución ya posee conocimiento	Conocimiento nulo
No, cada institución tiene capacidad	Poco conocimiento
No, cada institución debe conocer el PAS	Poco conocimiento
No, cada institución debe manejar sus PAS	Poco conocimiento
No, es viable	No tienen conocimiento
No funcionarían bien.	Conocimiento nulo
No, tenemos suficiente experiencia	Poco conocimiento
No, las resoluciones se apegan a derecho	Poco conocimiento
7. ¿Conviene delegar la competencia de las instituciones en Tribunales?	8. ¿Ustedes han notado que los administrados tienen poco o amplio conocimiento del PAS?