

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



**“NECESIDAD DE UNIFORMAR LOS PROCESOS
ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN LAS
INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD”**

**TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURIDICAS**

PRESENTAN:

**GUILLERMO ALCIDES ABARCA MORENO
ALEIDA CAROLINA ALMENDAREZ
CECIA RAQUEL GUTIERREZ GUILLEN**

DOCENTE ASESOR:

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR

CIUDAD UNIVERSITARIA. SAN SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2010

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ

RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS

VICERRECTOR ACADEMICO

LICENCIADO OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO SANCHEZ

SECRETARIA 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 DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIADO: PEDRO ROSALIO ESCOBAR

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	
SINTESIS DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACION	
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.	
1.1. PLANTEAMIENTO, ENUNCIADO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.	1
1.1.1. Planteamiento del problema	1
1.1.2. Enunciado del problema	3
1.1.3. Delimitación espacial, temporal y teórico conceptual de la investigación.	4
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS.....	4
1.2.1. Justificación de la investigación	4
1.2.2. Objetivos	6
1.3. SISTEMA DE HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN	8
1.4. BASE METODOLÓGICA.....	12
CAPITULO II	
CONTEXTO HISTÓRICO DEL SURGIMIENTO DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SALUD	
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	15
2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DESDE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	15
2.1.1. Evolución del Derecho Procesal Administrativo en los países de Europa y las colonias anglosajonas.	19
2.1.2 Evolución del Derecho Procesal Administrativo en América Latina	31
2.2. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA SALUD	36
2.2.1. Antecedentes previos en Europa	36

2.2.2. Antecedentes previos en países Latinoamericanos.....	41
2.2.3. Desarrollo y evolución de la administración pública de la salud en El Salvador	42

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DESDE LA TEORIA DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

3. Derecho Procesal Administrativo, Proceso Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionatorio y la aplicación de los principios procesales administrativos en las instituciones del sector salud en El Salvador.	57
3.1. GENERALIDADES DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.....	57
3.1.1. Definición	57
3.1.2. Naturaleza.....	58
3.1.3. Objeto del Derecho Procesal Administrativo.....	59
3.1.4. Fuentes del Derecho Procesal Administrativo	59
3.1.4.1. CONCEPTO DE FUENTE JURÍDICA	60
3.1.4.2. ENUMERACIÓN DE LAS FUENTES JURÍDICAS.....	61
3.1.5. Características del Derecho Procesal Administrativo	64
3.2. EL PROCESO ADMINISTRATIVO	65
3.2.1. Definición	65
3.2.2. Clasificación	65
3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.....	66
3.3.1. Definición	66
3.3.2. Naturaleza.....	67
3.3.3. Objeto	67
3.4. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO	67
3.4.1. Clasificación	68
3.5. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SECTOR SALUD EN EL SALVADOR.....	75
3.5.1. Estructura del ISSS	75

3.5.2. Estructura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. MSPAS.....	83
3.5.3. Estructura Organizativa del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones en Salud	86

CAPITULO IV

REGULACION JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA DE SALUD EN EL SALVADOR Y SU DIVERSIDAD NORMATIVA

4. Fundamentación Jurídica del Procedimiento Administrativo Sancionatorio	94
4.1. GENERALIDADES	94
4.2. PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD Y SU DIVERSIDAD NORMATIVA.....	99
4.2.1. Constitución de la República	99
4.2.2. Código de Procedimientos Civiles y Mercantiles	102
4.2.3. Código Procesal Penal	106
4.2.4. Ley del ISSS y su Reglamento	109
4.2.5. Código de Salud.....	113
4.2.6. Ley del Consejo Superior de Salud Pública.....	123
4.2.7. Ley FOSALUD y su Reglamento	127
4.3. DERECHO COMPARADO.....	138
4.3.1. Sistema Jurídico Europeo	138
4.3.2. Sistema Jurídico Norteamericano.....	143
4.3.3. Sistema Jurídico Mesoamericano (México y Costa Rica)	147
4.3.4. Sistema Jurídico Suramericano.....	153
4.4. UNIFORMIDAD DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIO APLICADOS POR EL SECTOR SALUD	157

CAPITULO V

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y SU REALIDAD ACTUAL

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	179
6.1. CONCLUSIONES	179
6.2. RECOMENDACIONES	186

BIBLIOGRAFIA..... 190

ANEXOS..... 194

INTRODUCCIÓN

Día a día el Derecho Administrativo salvadoreño se vuelve más complejo, dándose una natural evolución de las situaciones jurídicas, en las que muchas veces la normativa misma se va quedando atrás por no orientar idónea y pertinentemente las investigaciones científicas, es así, cómo esta investigación revestida de la novedad, aborda los elementos más importantes y elementales para comprender *la necesidad que existe de uniformar los procesos administrativos sancionatorios en las instituciones del sector salud*. Este tema representa una opción oportuna para abordar la Ciencia del Derecho, en especial, para el Derecho Administrativo. Es un tema que amerita la investigación tanto en nuestro país como en otros de mayor o menor avance científico jurídico.

Esta investigación constituye una herramienta básica para el área de Derecho Administrativo. Y, es a través de ella que se construyó toda una propuesta para la unificación de los procedimientos administrativos en el sector salud. Se determinó el problema a considerarse como la base y el objeto de estudio de la investigación, el cual fue extraído luego de aislarlo de una situación problemática, es decir, de la abstracción se aterrizó en lo concreto, que no es más que determinar la necesidad que existe de uniformar los procesos administrativos sancionatorios en las instituciones públicas que prestan los servicios de salud. Sin embargo, es de hacer notar que para poder determinar el objeto de estudio, fue menester responder la interrogante *¿Cómo dificulta la ausencia de una regulación uniforme en la Administración Pública, en los procedimientos administrativos sancionatorio de las instituciones del sector salud?*, ya que este problema implica que se

apliquen un tanto engorrosos los principios del procedimiento administrativo sancionador en las instituciones públicas que prestan dichos servicios.

La complejidad de las actuaciones de la Administración Pública, es una dificultad con la que se enfrentan día a día las instituciones administrativas de carácter público y sus usuarios, y, en materia procesal administrativa, nuestro país aún se encuentra en gran desventaja ante otros países respecto a la existencia de un ordenamiento jurídico que regule la aplicación de los principios por los que debe regirse el proceso administrativo sancionatorio. Hasta la fecha, no contamos con una ley procedimental formal y material de carácter uniforme para las instituciones de la administración pública. De esta forma, esta área del Derecho poco explorada sigue sin alcanzar su autonomía plena, ya que se ampara de preceptos legales de otras áreas del Derecho. Convirtiéndose esta problemática en un reto para el desarrollo del Derecho de nuestro país, por lo que a través de este trabajo, intentamos motivar el estudio del Derecho Administrativo, en especial, del Derecho Procesal Administrativo.

Con la intención de dimensionar la situación problemática en la que está inmersa la ausencia de una regulación uniforme de la administración pública, el cuerpo de esta investigación se contempla estructurado en seis capítulos. En ellos se ha desarrollado toda la investigación necesaria, haciendo uso del análisis, la síntesis y la crítica. De modo que, esta investigación no puede ser vista desde una óptica parca y simplista, ya que debe ser vista como un elemento rector que pretende dejar un pequeño aporte al estudio del Derecho Procesal Administrativo.

La investigación ha sido elaborada de la siguiente manera:

Capítulo I, contiene el planteamiento, enunciado y delimitación del problema, la justificación del tema de investigación, la formulación de

objetivos, sistema de hipótesis y explica la metodología que se utilizó en el desarrollo de la investigación.

Capítulo II, explica el contexto histórico del surgimiento del derecho procesal administrativo en materia de salud.

Capítulo III, aborda la teoría más importante sobre el procedimiento administrativo sancionatorio desde la teoría del derecho procesal administrativo.

Capítulo IV, es un análisis de la diversidad normativa que existe en la legislación salvadoreña respecto a la aplicación de los principios procesales y los distintos procedimientos de los que hacen uso las instituciones que prestan los servicios de salud pública.

Capítulo V, contiene los resultados y análisis de investigación, es decir, es una explicación de la metodología aplicada y los datos que con ella se obtuvieron.

Capítulo VI, no es más que apuntes finales que encierran una síntesis de todo lo investigado. Se refiere en este caso a las conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO I

SINTESIS DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACION

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1. Planteamiento, enunciado y delimitación del problema.

1.1.1. Planteamiento del problema

Para la realización de la investigación se planteó la problemática a estudiar, la cual fue la base fundamental en el desarrollo de este trabajo, problemática que fue formulada tomando en cuenta que en nuestro país aún no existe una ley que regule de manera uniforme los procedimientos administrativos que se aplican a las distintas instituciones que realizan la administración pública. Por lo que el sector salud (que fue el enfoque de estudio), al momento de ejecutar la parte procedimental sancionatoria, acuden en algunas situaciones a las reglas del Derecho Común, es decir, a las reglas del Derecho Procesal Civil y eventualmente a las del Derecho Procesal Penal.

Es importante comprender que en El Salvador, las diferentes corrientes del pensamiento han marcado un substancial avance en el desarrollo de las ciencias jurídicas, no obstante, tal desarrollo viene encaminado a ser un desarrollo gradual, más no completo; esto debido a que en la mayoría de los casos las oportunidades de investigación y desarrollo en determinadas materias del Derecho se denota una extrema demarcación en el interés de investigar aspectos meramente del Derecho Procesal Privado y del Derecho Procesal Penal, ahondándose el desinterés de investigar otras ramas del Derecho Procesal como el Derecho Procesal Administrativo.

El Derecho Procesal Administrativo en El Salvador, aún es un área del Derecho poco tratado en las distintas universidades y demás instituciones educativas del Derecho. Esto es debido a que es un área no precisamente engorrosa, sino más bien, es un área muy difícil de desarrollarla por la misma complejidad de las distintas instituciones de la administración pública, aunando a esto, las diferentes coyunturas sociales, económicas, jurídicas, etc., en las que con gran frecuencia se inmiscuye la administración pública.

Es en este contexto en que se desarrolló la investigación; ya que, se ha planteado -desde hace algunos años- la necesidad de regulación de las normas de carácter procesal que unifiquen en un solo cuerpo normativo los diferentes principios esenciales que rigen la aplicación de los procedimientos administrativos que adoptan las diferentes instituciones de la administración pública, en específico las del sector salud. Se advierte así, que la falta de uniformidad en los procedimientos administrativos afecta o incide al momento en que la administración de una institución de salud pública decida procesar a una persona determinada, específicamente en la toma de decisiones al dictar una resolución específica vinculante sobre quien recae dicha resolución. Es de hacer notar también, que esta actividad procesal presenta deficiencias como las que se ha pretendido enmarcar anteriormente, desde luego, se debe atender a la característica de falibilidad que todo ser humano por naturaleza lleva intrínseca y que le permite dictar resoluciones que aunque parezcan perfectas no lo son del todo, este punto se vuelve relevante al momento de dictar una resolución que le causa agravio al administrado, y es que al ser la institución de salud la que conoce de un recurso específico que se interpone ante ella misma, la situación se agrava porque difícilmente podría ésta asumir su error y dictar una resolución diferente para corregir el agravio.

1.1.2. Enunciado del problema

Con el propósito de identificar una situación problemática que amerite ser estudiada, fue necesario formularse los siguientes cuestionamientos:

¿A qué se debe la falta de una normativa nacional que regule de manera general a la administración pública?

¿Por qué en materia de Derecho Procesal, como Derecho Adjetivo, el Derecho Procesal Administrativo no ha evolucionado?

¿Qué consecuencias jurídicas trae la ausencia de una regulación uniforme de carácter procesal administrativo?

¿Qué ventajas y desventajas repercutiría la creación de una ley formal y real que uniforme la administración pública tanto en materia de Derecho sustancial como en materia de Derecho procesal?

¿Cuáles son los principios procesales en que se amparan las instituciones que prestan los servicios salud al momento de aplicar sanciones?

¿Tienen las características de imparcialidad y objetividad los procesos administrativos sancionatorios aplicados por el sector salud?

¿Cuáles deberían de ser los principios procesales que deben de aplicarse en la actividad procedimental?

Finalmente se enunció el problema de investigación de la siguiente manera:

¿Cómo dificulta la ausencia de una regulación uniforme en la Administración Pública, en la aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios de las instituciones del sector salud?

1.1.3. Delimitación espacial, temporal y teórico conceptual de la investigación.

La delimitación se enmarcó dentro de los siguientes puntos:

DELIMITACIÓN ESPACIAL-GEOGRÁFICA

La investigación fue realizada a nivel de ámbito nacional, recopilando información en las instituciones centrales del sector salud.

DELIMITACIÓN TEMPORAL

El período de investigación comprendió desde los años 2004 a 2009, incluyendo también, la coyuntura actual sobre la problemática de la inexistencia formal y real de una regulación uniforme en la Administración Pública para los procesos sancionatorios.

DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Esta investigación se aborda desde los planteamientos del Derecho Procesal Administrativo tanto nacional como internacional; ello, como punto de partida para abarcar la problemática de la anomia en el Derecho de la administración pública en materia procesal, como una causa que dificulta la aplicación de los principios procesales en los procedimientos administrativos sancionatorios en las instituciones del sector salud.

1.2. Justificación de la investigación y objetivos

1.2.1. Justificación de la investigación

Esta investigación: “La necesidad de uniformar los procesos administrativos sancionatorios en las Instituciones del Sector Salud”, es un estudio

académico a nivel de educación superior, que proporcionará en primer lugar, aportes de carácter científico y jurídico como aliciente y antecedente para futuras investigaciones.

Tiene entre sus fines sumar la base teórica sobre un tema trascendental para la sociedad salvadoreña en el ámbito de las distintas actividades que realiza la administración pública, y específicamente para el caso del sector salud cuando de sancionar se trate.

Partiendo de los vacíos existentes en el área del derecho procesal administrativo, se recopiló toda la información idónea para suplir esas falencias que los estudiantes de ciencias jurídicas conservan. La idea de llenar esos vacíos, es por la relevancia que implica para la comunidad jurídica salvadoreña el conocimiento de una de las áreas del Derecho Procesal que con gran acierto puede decirse que es novedoso (aún en los países más desarrollados en el mundo de las ciencias jurídicas).

Asimismo, surge la necesidad de realizar un estudio sobre la problemática que se genera en la aplicación de los principios en el área procesal administrativa sancionatoria, ello en visto a los cambios que ha experimentado nuestra legislación; los procedimientos administrativos son procedimientos utilizados a diarios en nuestro país; pues no existe una institución pública autónoma o semiautónoma que no haga uso de tales procedimientos, siendo así, que no hay una uniformidad; cada institución emite sus propias leyes, principios y sanciones; de ahí, la importancia sobre un estudio objetivo y además crítico, y de esta manera poder identificar las novedades, diferencias y ventajas que se producirían con una legislación uniforme.

Se pretende que esta investigación no solo sea actual, ya que al paso de algunos años se volvería obsoleto, sino que además, sea de carácter

trascendental y así poder contribuir a posibles investigaciones en el futuro que encaminen al Derecho Procesal Administrativo a una dimensión de desarrollo acorde a las exigencias de cada época.

La utilidad que se fomentó, es que la administración de justicia logre superar aspectos formales y procesales en la aplicabilidad de la ley y al momento de hacer valer la justicia y el Derecho. Pues es así que cuando se logra uniformidad de leyes más justas, la población advierte que el Derecho está encaminado a buen paso y se logra de esta manera que la población tenga certeza jurídica en el momento en que se apliquen los principios que fomentan la potestad sancionadora de la administración pública en las instituciones que prestan los servicios de salud.

1.2.2. Objetivos

En el desarrollo de la investigación fueron planteados los objetivos siguientes.

Objetivo general:

Analizar de forma objetiva, crítica y comparativa, la dificultad que genera la ausencia de una regulación uniforme en la administración pública en la legislación salvadoreña y su implicación en la aplicación de los principios en el procedimiento administrativo sancionatorio de las instituciones del sector salud.

Objetivos específicos:

- 1) Conocer desde los lineamientos del Derecho Comparado, la evolución del Derecho Administrativo sustantivo y adjetivo en atención a las transformaciones de nuestra legislación nacional.
- 2) Determinar cuáles son las causas dentro de la legislación salvadoreña de la anomia en materia sustantiva y procesal administrativa de carácter uniforme para la administración pública, y cuáles son los efectos jurídicos que se generan a raíz de dicha ausencia de normas jurídicas.
- 3) Profundizar en la necesidad existente de crear la uniformidad en las leyes de carácter administrativo para poder facilitar la aplicación de éstas en los procedimientos que realizan las instituciones del sector salud.
- 4) Determinar cuáles son las ventajas y desventajas para las instituciones del sector salud, con la creación de una ley uniforme en la administración pública tanto en materia de derecho sustancial como en materia de derecho procesal.
- 5) Identificar los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, y verificar si se cumple con la considerada aplicación de éstos al momento de realizar los procesos administrativos dentro de las instituciones del sector salud.
- 6) Establecer cuáles son las consecuencias de aplicar el procedimiento común en la administración del sector salud, cuando los conflictos se tengan que resolver en proceso sumario, teniendo presente que este proceso es inexistente en el nuevo Código de Procedimientos Civiles.

1.3. Sistema de hipótesis y operacionalización

Para la realización de la investigación fue necesario realizar un sistema de hipótesis, y se planteó de la siguiente manera:

La Hipótesis y su operacionalización

Sabido es, que la hipótesis está íntimamente ligada al problema, en el sentido que éste se formula básicamente en términos de preguntas, y las hipótesis constituyen sus respuestas provisionales que están sujetas a comprobación mediante la ejecución de la investigación; es por ello, la estrecha relación entre problema y la hipótesis.

Los antecedentes lógicos de las hipótesis se encuentran en los conceptos, juicios y razonamientos en tanto que sus consecuencias o resultados forman parte de los principios, leyes o teorías. Por lo que una hipótesis es: ***“el eslabón necesario entre la teoría y la investigación, que nos lleva al descubrimiento de nuevos hechos científicos. Por tal razón aporta explicación a ciertos hechos y orienta la investigación a otros”***.

La investigación trata con un sistema de hipótesis, es decir, con un conjunto encabezado, por una **hipótesis general** que relaciona conceptos formulados en términos de variables, estableciendo un nexo causal entre ellos (variable independiente y dependiente). Ésta es la hipótesis principal, la que da respuesta al tema o problema objeto de la investigación.

Ahora, cuando se habla de operacionalización de hipótesis, hay que partir del significado del término de operacionalizar. Éste significa, desagregar, desglosar. La operacionalización, se realiza como una necesidad de todo investigador para reducir la falta de concreción de las hipótesis y hacerlas accesibles a las fuentes de información.

El fundamento de la operacionalización de las hipótesis estriba en que la hipótesis en sí, está formada por conceptos de un nivel elevado de abstracción (“está muy alejada de la realidad”), por lo que es necesario realizar la operación mental que traduzca los conceptos más abstractos (variables) en conceptos más concretos (indicadores) del nivel observacional. Es decir, se trata de identificar las hipótesis a través de un proceso de deducción lógica, la variable independiente (causal) y la variable dependiente (efecto) y de éstas extraer las dimensiones (conceptos de nivel intermedio de abstracción).

En esta investigación, se parte del enunciado del problema para proceder a la formulación de hipótesis y su operacionalización respectiva. El enunciado, tiene como pregunta general la siguiente: **¿Cómo dificulta la ausencia de una regulación uniforme en la Administración Pública, en la aplicación de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio de las instituciones del sector salud?**

Partiendo de esta interrogante, se pretendió dar respuestas a otras preguntas secundarias que derivan de la señalada anteriormente, a través de un sistema de hipótesis determinado. Todo esto, con el propósito de comprobar las aseveraciones que se tienen respecto a la problemática de la falta de una regulación uniforme en la administración pública y las repercusiones de ello en los procedimientos administrativos sancionatorios en el área del sector salud.

A continuación, fue de esta manera que se formuló el sistema de hipótesis (partiendo del enunciado del problema antes señalado)

Hipótesis general:

“La ausencia de una regulación uniforme (V.I) impide la correcta (vínculo) aplicación de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio en las instituciones del sector salud (V. D)”

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
Ausencia de una regulación uniforme de la administración pública.	Aplicación de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio en las instituciones del sector salud.
IVI 1	IVD 1
Falta de autonomía en el procedimiento administrativo sancionatorio.	Aplicación de principios de otras ramas del Derecho Procesal.
<ul style="list-style-type: none">• Área del Derecho poco explorada• Desinterés del Estado en promover esta área del Derecho• Fortalecimiento en otras áreas del Derecho	<ul style="list-style-type: none">• Aplicación de principios del Derecho Procesal Civil• Aplicación de los principios del Derecho Procesal Penal.
IVI 2	IVD 2

<p>Diversidad normativa en las instituciones de la administración pública del sector salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Código de Salud y su Reglamento • Ley FOSALUD y su Reglamento • Ley del Consejo Superior de Salud • Ley del ISSS y su Reglamento 	<p>Existencia de distintos procedimientos aplicables por parte de las instituciones de la administración pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento administrativo sancionatorio para los usuarios y servidores públicos del ISSS. • Procedimiento administrativo sancionatorio para los usuarios y los servidores públicos establecidos en el Código de Salud. • Procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la Ley del Consejo Superior de Salud.
<p>IVI 3</p>	<p>IVD 3</p>
<p>Inexistencia de un procedimiento administrativo sancionatorio uniforme en las instituciones del sector salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de una Ley Procesal Administrativa de carácter uniforme. • Inexistencia de una Ley 	<p>Procedimientos administrativos análogos a los de otras instituciones que no son del sector salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos administrativos sancionatorios de los Ministerios de Hacienda, Medio Ambiente, Gobernación, etc.

<p>Procesal Administrativa Uniforme para el sector salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos administrativos sancionatorios aplicables en las Municipalidades.
---	--

1.4. Base Metodológica

Antes de pasar a definir cuáles son los métodos y técnicas de investigación que fueron utilizados en este trabajo, es necesario tener presente la diferencia que existe entre método y técnica, ya que muchas veces solemos caer en el vicio de confundir ambos términos.

Hablar de **método** de investigación, es referirse al procedimiento planeado que se sigue en la actividad científica para descubrir la forma de existencia de los procesos. Un método puede definirse como un arreglo ordenado, un plan general, una manera de emprender sistemáticamente el estudio de un hecho. Es un camino lógico para encontrar la verdad.

Una **técnica** en cambio, es la aplicación específica del método, mediante el procedimiento o conjunto de procedimientos, medios de recolectar, conservar, ordenar, reelaborar datos para la investigación. Es decir, la técnica es subsidiaria, está supeditada y forma parte del método.

A estos dos términos, es necesario relacionarlos con otros dos términos muy importantes, ya que son parte elemental de todo proyecto de investigación, nos referimos al **instrumento y la teoría**.

Un **instrumento**, corresponde a los objetos, aparatos, o equipos para recoger, ampliar o simplificar la información de la realidad. Ejemplo de ello

son las computadoras, fichas, cédulas de entrevistas, cuestionarios, guías, etc.

La **teoría**, surgida como generalización de la actividad cognoscitiva, y de los resultados del hacer práctico, contribuye a transformar la naturaleza y la vida social. La aplicación consciente de métodos con una base científica es condición esencial para que el conocer avance con éxito.

En conclusión, la ciencia como explicación objetiva y racional de la realidad se alimenta de las teorías, ésta se vale del método para obtener sus verdades. El método se apoya en la técnica y éstas se basan en los datos recogidos de la realidad mediante los instrumentos.

Definición de la investigación.

Ceñidos a la naturaleza del problema en investigación, y atendiendo a la fuente de datos, la investigación realizada se define de carácter **MIXTA**, es decir, consistió una investigación bibliográfica como empírica o de campo. Pues consideramos, que una y la otra fueron armonizándose en el transcurso de la investigación para el logro de los objetivos que ya se tenían trazados.

Selección de Métodos de Investigación Bibliográfica y de Campo o Empírica (Mixta).

En atención al método, se utilizaron **métodos generales**, es decir, el **análisis y la síntesis** (haciendo uso de la **inducción y deducción**); con el propósito de identificar y estudiar cada uno de los elementos, hechos o fenómenos del problema en investigación y comprobar de esta manera las formulaciones de hipótesis que ya se tienen determinadas.

Partiendo de los métodos generales, pueden mencionarse los métodos específicos de los cuales se hicieron uso:

1. Métodos basados en fuentes secundarias o información ya procesada (cualitativa):
 - Investigación bibliográfica-documental
 - Análisis de contenido
2. Métodos basados en fuentes primarias o datos empíricos (cuantitativos)
 - Examen de informantes claves.

Selección de Técnicas de Investigación Bibliográfica y de Campo o Empírica (Mixta).

Para los métodos basados en fuentes secundarias o información ya procesada, se utilizaron como técnicas las siguientes:

- a. Sistematización bibliográfica (libros de textos en Corte Suprema de Justicia, Biblioteca de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, etc.)
- b. Sistematización Hemerográfica (Revistas Judiciales, periódicos, etc., en las distintas instituciones antes mencionadas y otras)
- c. Búsqueda documental en Internet.

Para el método basado en fuentes primarias o datos empíricos, se utilizaron como técnica la siguiente:

- La entrevista.

CAPITULO II

CONTEXTO HISTÓRICO DEL SURGIMIENTO DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SALUD

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. Evolución histórica del derecho procesal administrativo desde la ciencia del derecho administrativo

Generalidades

Cuando se estudia el Derecho Administrativo, generalmente se analizan los grandes temas que constituyen su objeto, como son, principalmente, la organización administrativa, los actos y los contratos administrativos, el régimen de la función pública, el régimen de los bienes del Estado la responsabilidad de las personas públicas, los servidores públicos, el poder de policía, etc., así como los aspecto más detallados que hacen parte de esos temas, según las necesidades académicas o prácticas del momento en que se realiza el estudio. Pero raramente se analizan o se plantean los aspectos que están en la base del Derecho Administrativo y que constituyen su fundamento y su razón de ser, es decir, lo que podríamos denominar su esencia o su espíritu.

En esa perspectiva pocas veces se analizan y se resuelven las preguntas que tienen que ver con la razón o el origen de su existencia y que, como toda reflexión de carácter filosófico, son fundamentales para comprender el sentido y el contenido de cualquier objeto del conocimiento. Por eso, en este trabajo de investigación, se propone presentar y precisar las circunstancias que dieron lugar al nacimiento de esta rama del Derecho como es el Derecho Administrativo, lo que permite comprender mejor su existencia y su objeto.

Al respecto, si el Derecho Administrativo es, como de manera general se tiene aceptado, el régimen jurídico de la administración pública, es decir, de la administración estatal, puede afirmarse en primer lugar, como lo ha expresado el profesor GEORGES VEDEL en su momento, que *“todo país civilizado poseería un Derecho Administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración”*.¹ Sin embargo, como el mismo autor y otros clásicos lo afirman, en el sentido preciso del término no existe Derecho Administrativo mientras ese conjunto de reglas no sea sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones entre particulares y que dichas reglas no sean obligatorias para los gobernantes. Es decir, que sólo puede afirmarse que efectivamente existe Derecho Administrativo en un Estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativas son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del Derecho, diferente de las ramas jurídicas tradicionales, como el Derecho Civil, el Penal, el Mercantil, el Laboral, etc.

En ese orden de ideas podría identificarse una primera etapa relacionada con el origen del Derecho Administrativo, referida a los que podrían denominarse *antecedentes remotos*, que vendrían inclusive, desde el Derecho Romano, pues en la época de ese imperio ya existían instituciones públicas que requerían de algún mínimo de normas para regular su funcionamiento. Igual situación se presenta con etapas históricas más próximas en los diferentes países, como la época monárquica y la colonización española en América. Pero es evidente que en esas épocas, fuera de la necesidad práctica de tener algunas reglas para organizar la

¹ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”*
Madrid, Civitas, 2003, Pág. 293 y siguientes.

actuación de las autoridades, no existía la más mínima intención de conformar un cuerpo sistemático de normas que regularán esa actuación y que, además, fueran de obligatorio cumplimiento para las mismas autoridades.

Por consiguiente, entendido en los términos más estrictos que se han mencionado, el Derecho Administrativo es una creación moderna, relativamente reciente, cuyo origen apenas se remonta a un poco más de dos siglos de los cuales, a su vez, pueden dividirse en dos grandes etapas: una primera, que cubre aproximadamente de finales del siglo XVIII a la última parte del siglo XIX y que puede identificarse como la etapa de formación del Derecho Administrativo, y una segunda, que transcurre desde la última parte del siglo XIX hasta nuestros días, que podemos denominar como la etapa de consolidación de esa rama del Derecho.²

En ese mismo sentido, diversos autores dan sus opiniones acerca del desarrollo histórico del Derecho Administrativo. Así, se sostiene que el desenvolvimiento científico del Derecho Administrativo, comienza en realidad, cuando se afirma el “**Estado moderno**”, cuando de los principios filosóficos se derivan las normas que regulan la organización de las sociedades políticas con los ciudadanos , diferenciándose las varias funciones del poder público. Es, pues, una ciencia moderna, y dicese ciencia porque, como legislación anteriormente a la época de la formación de las ideas del Estado moderno, pueden hallarse en los Códigos y en las recopilaciones preceptos que hoy se consideran como legislación administrativa.³

² **Ob. Cit.** Pág. 295.

³ **José Gascón y Marín**, Tratado de Derecho Administrativo. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

Fortaleciendo lo que se expresó en líneas anteriores, ya en la legislación romana se encuentran disposiciones referentes a derechos y privilegios del fisco, a impuestos, a vías públicas, a los Municipios.⁴

En la Edad Media, la organización feudal no era la más adecuada para hacer surgir el moderno Derecho Administrativo; pero en los estatutos municipales se encuentran disposiciones referentes a responsabilidad de los administradores públicos.⁵ Posteriormente, en cada país va formándose la base de las instituciones modernas, y, de un lado, el mayor o menor desenvolvimiento de nuevas doctrinas filosóficas y la orientación de éstas, y de otro, la experiencia que la realidad ofrecía como campo de observación y de experimentación, va haciendo surgir con peculiaridades propias la nueva ciencia jurídico-administrativa, que si por identidad de raza y copia de instituciones ha podido mostrarse con caracteres semejantes en varios Estados latinos, por la diferenciación entre el elemento francés y germánico, por la manera diversa de elaborarse la vida social, por la variedad de instituciones y de doctrinas filosóficas surge un dualismo de tendencias y métodos, que hace necesario examinar separadamente el desarrollo del Derecho Administrativo francés y el del alemán, así como precisa comparar el régimen jurídico francés con el inglés, en lo que afecta la vida de la administración.⁶

⁴ **Maucci**, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1905, 5ª Edición, pág 10.

⁵ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

⁶ **Idem.**

2.1.1. Evolución del Derecho Procesal Administrativo en los países de Europa y las colonias anglosajonas.

2.1.1.1. Derecho Administrativo en Francia

Antes de la Revolución, en Francia existía una administración complicada y centralizada; pero no existía el Derecho Administrativo ni una verdadera legislación de este orden. No existiendo la separación de poderes estimada como condición para la autonomía del Derecho Administrativo, dominaba el poder del Rey como absoluto e ilimitado.

La Revolución comenzó por separar lo administrativo de los tribunales, y por estimar distinto lo administrativo de lo legislativo; pero, aparecía todo ello comprometido por el carácter electivo de las autoridades, por la confusión entre la administración activa y la justicia administrativa, por una hostilidad que califica de excesiva contra el poder real y el judicial.⁷

En el periodo de 1800 a 1818 se va elaborando sin publicidad la denominada justicia administrativa. Apenas si era conocida de los funcionarios mismos la jurisprudencia; pero, desde el año VIII de dicho siglo, se había establecido la separación de lo judicial y lo administrativo, y veíase despertar el espíritu sistemático. Aquellos que habían tenido plaza en el Consejo de Estado, iban afirmando la existencia científica del Derecho Administrativo; MACAREL publica en 1818, sus *Elements de jurisprudence adimistratif*, CORMENIN imprime sus *Questions de Droit Administratif* , 1822 y se presenta la Jurisprudencia del Consejo de Estado como la sola guía de los jueces

⁷ **Miguel Acosta Romero.** *Teoría del Derecho Administrativo*. 8ª Edición, México. Porrúa, 1988.

administrativos, dada la obscuridad y lo incompleto de las leyes y su carácter accidental y transitorio. Avanza la construcción científica con los trabajos de GERANDO “*Programme de Droit administratif*” 1819, y sus “*Institutions*” en las que examina la materia de las entidades corporativas. Los nombres de Vivien, Boulatignier, Trolley, juntamente con los de Laferrière, Dufour, Batbie, Ducrocq, Cavantous, merecen ser citados rindiendo el homenaje debido a su labor, completada con las obras de Hauriou, Berthelemy, Jèze, Moreau, Bonnard, oponiendo a la clásica noción de poder público la idea básica del servicio público, dominando el criterio de vías y medios de derecho público para su realización. Obras a las que hay que adicionar las de Duguit, referentes al Derecho Público en general, particularmente al denominado Derecho Constitucional; las de Barthelemy y Carré de Malberg y, las publicaciones de Rolland, Appleton y Alibert, en las que, si no deja de ser atentamente examinada la Jurisprudencia del Consejo de Estado, (que tanta importancia tiene en la evolución del Derecho Administrativo), se está formando, una parte filosófica digna del más atento estudio que está influyendo en la dirección de la ciencia administrativa contemporánea.⁸

Así puede afirmarse que la filosofía política y la concepción del Estado que se impusieron con la Revolución Francesa, de 1789, constituyen la fuente próxima del Derecho Administrativo. En ese sentido podemos decir que el concepto de *Estado de Derecho*, que constituyó uno de los principios rectores de esa Revolución fue, a su vez, el punto de partida de esa rama del Derecho. En efecto, si el Estado de Derecho se traduce, básicamente, la concepción de que las normas jurídicas son obligatorias no sólo para los gobernados o súbditos de un Estado, sino, para los gobernantes del mismo,

⁸ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

ello quiere decir que las diferentes actividades del Estado, entre ellas la administrativa, estarán sometidas a unas reglas jurídicas.

En este orden de ideas, puede concluirse que el Derecho Administrativo, como rama especializada del Derecho, es una concepción y creación del Derecho francés, originado en la Revolución Francesa de 1789 y producto de una evolución progresiva que fue consolidando dicha concepción.⁹

2.1.1.2. Derecho Administrativo en Alemania

De bien diversa naturaleza es la aportación de la lengua alemana en esta ciencia de estudio, no derivándola de una necesidad práctica, sino, de una elaboración verdaderamente técnica, científica.

Antes de aparecer el Derecho Administrativo tal como hoy día se muestra en Alemania, la relación jurídica entre el poder público y el súbdito ha descansado en principios varios que cambiaron radicalmente la base de las normas administrativas. Primeramente existieron lo que se denominan “derechos de superioridad del Príncipe”, constituyéndose el Derecho Administrativo de dicha época sobre el modelo del Derecho Civil, apareciendo el *Jus politiae* y teniendo el Príncipe el *Jus eminens*. Después viene el periodo llamado *der polizeistaat*, época del Estado bajo el régimen de policía.¹⁰

En este período se origina la doctrina del Estado-fisco, sociedad de intereses pecuniarios, persona moral del Derecho Civil, distinta del Estado

⁹ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”*
Madrid, Civitas, 2003, Pág. 295 y siguientes.

¹⁰ **Miguel S. Marienhoff**, *Tratado de Derecho Administrativo*. 5ª edición. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot, 1995.

propriadamente dicho como persona de Derecho Público. Por último, en el Estado sometido al régimen de Derecho *Rechtsstaat*, a la administración sólo por excepción se le aplica el Derecho Civil; existe un Derecho Público administrativo, y la Administración aparece ligada por reglas del Derecho, sin que pueda realizarse un acto de autoridad, sino en virtud de una ley.¹¹

Como antecedente de la obra científica de los escritores alemanes del siglo XIX, cítanse los trabajos de Justi (1756)—traducido al castellano en 1784, por Puig—y de Berg (1802), estimando su *Ciencia de Policía* como preparación del moderno Derecho Administrativo, muy sistemático, quizá, con daño de la consideración concreta de las relaciones particulares, degenerando alguna vez la profundidad del concepto en cierta oscuridad de éste; pero sosteniendo siempre riguroso espíritu de investigación y de construcción doctrinal. Todavía conserva su valor la obra de Mohl, escrita en 1825, y tienen gran importancia las obras publicadas en el último tercio del siglo pasado, debiendo retener los nombres de Stein, Mayer, Gneist, Sarwey, Meyer, Loening, Laband, Röenne, Seydel, así como los de Fleiner, Hatscheck, Dieckman, Merkl, Jellinek y Kelsen.¹²

Vale colar en este punto, algunas expresiones de grandes exponentes alemanes en materia de Derecho Administrativo. Así, según lo que expresa FLEINER, el Derecho Administrativo alemán, nace alejado del Derecho Administrativo francés: “Cuando la Revolución Francesa derrocó las instituciones políticas del antiguo régimen, la práctica y la legislación pudieron proceder libremente a formar un Derecho Público homogéneo para la administración pública, Derecho que gravitó en torno a un punto central:

¹¹ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

¹² **Ídem**.

las relaciones del poder público con sus súbditos, los ciudadanos. En Alemania, el desarrollo ha seguido otro camino. El Derecho Administrativo alemán en la actualidad no fue originado por una crisis violenta del Estado y de la sociedad, sino el fruto de una transformación lenta ocurrida en cada uno de sus territorios. Este desarrollo no se verificó al mismo tiempo en los distintos Estados alemanes, y en ninguno de ellos el nuevo Derecho establecido llegó a derogar radicalmente el antiguo; en cada periodo se observan vestigios jurídicos de antiguas concepciones, ya superadas. Pero en todos los periodos se determinan nuevas maneras de concebir la posición del poder público respecto de sus súbditos y del Derecho, distintas a las anteriores. Hay que tener presente que de una época a otra varían las concepciones acerca del alcance de los fines del Estado”¹³

El mismo autor expresa que el Derecho germánico de la Edad Media no hizo diferencia entre el Derecho Privado y el Derecho Público, pues tanto las facultades privadas como las públicas emanaban de un Derecho de igual naturaleza. En este periodo existieron los Tribunales del Reich (*Reichskammergericht* creados en 1495 y, *Reichshofrat* creado en 1501), a los cuales se sometía el príncipe. A comienzos del siglo XVI, en el naciente Estado –policía, el *ius polítiæ* concedió al príncipe el derecho y la obligación de obviar con su autoridad los peligros sobre la vida y el bienestar de los ciudadanos, con lo cual empezó a otorgar un poder absoluto al príncipe, pues los nuevos fines del Estado autorizaron al príncipe a intervenir en la vida de los ciudadanos, intervención que en sus orígenes no tenía, en principio, ninguna limitación legal. Eventualmente, en el Estado de policía, la jurisdicción de los *Reichskammergericht* protegía a los ciudadanos de los abusos del poder del príncipe. Sin embargo, el príncipe procuró mediante la

¹³ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, “La explicación histórica del Derecho Administrativo” Madrid, Civitas, 2003, Págs. 308 y siguientes.

obtención de privilegios imperiales y con violencia, sustraerse del control de los tribunales imperiales.

Esta situación se pretendió remediar con la llamada *Fiskustheorie* o **doctrina del fisco**, según la cual el patrimonio público no pertenecía al príncipe ni al Estado, sino a un sujeto jurídico diverso llamado **Fisco**, que era una persona sometida al Derecho Privado. Mediante la doctrina del fisco, el derecho patrimonial de la administración se consideró como parte del Derecho Privado. Así el fisco resultó sometido a la jurisdicción como cualquier otro particular, “de este modo, esta teoría proporcionó al súbdito la posibilidad de demandar a la autoridad, en la persona del Fiskus, ante sus propios Tribunales territoriales, con tal de que la relación litigiosa tuviera carácter patrimonial. Más no se agota con esto la teoría del fisco. Su conquista más interesante está contenida en el intento de lograr también protección jurídica para el súbdito frente a los actos soberanos de la autoridad”¹⁴ En suma, la doctrina del fisco implicó el sometimiento de la administración a la Ley Común y a la jurisdicción ordinaria.

No obstante ese sometimiento de la administración pública al Derecho, en esta época del Estado de policía, no existió una verdadera ciencia del Derecho Administrativo. Así lo sostiene FORSTHOFF.

En el siglo XIX, con fundamento en las nuevas Constituciones y el advenimiento del Estado de Derecho, en Alemania la justicia se organizó con independencia del príncipe, pero tanto jurisdicción como administración estaban por debajo de la legislación que se constituyó en el poder supremo del Estado, imponiendo normas que vinculaban jurídicamente a la administración. En este punto comenzó a sufrir cambios la doctrina del fisco

¹⁴ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”* Madrid, Civitas, 2003, Págs. 308 y siguientes.

y empezó a entenderse que la administración se rige por dos derechos: el Derecho Público y el Derecho Privado. Sin que pudieran establecer reglas generales sobre cuando se aplica uno u otro Derecho. A medida que transcurre el siglo XIX, se va imponiendo el Derecho Público, abandonándose poco a poco el Derecho Privado como Derecho de la Administración. El momento más importante de este desarrollo se encuentra en la creación de Tribunales Contenciosos Administrativos en 1863, una jurisdicción administrativa independiente de las autoridades gubernativas, encargada de juzgar si la administración, en su actuación, lesionaba derechos de los particulares.¹⁵

Es en esta época que nace el Derecho Administrativo en Alemania. Este Derecho especial de la administración surge con el establecimiento del Estado de Derecho burgués. La figura más importante en la articulación sistemática del Derecho Administrativo es ROBERT VON MOHL.

2.1.1.3.

2.1.1.4. Derecho Administrativo en Italia

La organización política de la península italiana no era la más a propósito para que en ella pudiera formarse un verdadero Derecho Administrativo italiano, dada la innegable relación entre el desenvolvimiento científico y el movimiento político y social; pero puede asegurarse que cuenta la ciencia jurídica administrativa italiana con casi dos siglos de existencia, correspondiendo a Gian Domenico Romagnosi el honor de haber publicado la obra verdadera maestra *“Principii fondamentali di Dirritto amministrativo”*,

¹⁵ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”* Madrid, Civitas, 2003, Págs. 308 y siguientes.

cuya primera edición apareció en 1814 y en la que domina el principio de la acción del funcionario para la ejecución de la ley, teniendo en cuenta el interés del cuerpo político.¹⁶

En 1840 publicó Manna, *Il Diritto amministrativo del regno delle Due Sicilie*, obra en que la acción del Estado muéstrase en una triple fuerza difusiva, concentrativa y conservadora, motivando la división de la acción administrativa del Estado, civil y contenciosa.

A los dos nombres anteriores hay que adicionar el de ROCCO, cuyo *Corso di Diritto Amministrativo* apareció en 1850. Aunque de menor valor científico que los anteriores e influido por los escritores franceses, es nueva prueba del deseo de afirmación científica propia de los escritores italianos.

Fue formándose la ciencia jurídico-administrativa italiana con base firme, y termina el primer periodo en que puede dividirse la historia de la ciencia del Derecho Administrativo italiano con la publicación en 1865 de nuevas leyes, como la municipal y provincial, la de seguridad pública, la sanitaria, obras públicas, organización del Consejo de Estado, etc., ampliándose considerablemente hasta nuestros días el desenvolvimiento del Derecho Administrativo científico.

Posteriormente, aparecen tratados de Derecho Administrativo, en los que la exposición del Derecho positivo tiene un gran lugar; se va señalando la diferenciación entre el Derecho y la Ciencia de la Administración y tiene verdadera influencia la literatura administrativa francesa adoptada por Scolari, De Gioannis Gianquinto, Meucci, Persicom Mantinelli, Garelli, Macri y otros. También se advierte que es innegable la influencia de los escritores alemanes y la importancia de las publicaciones se acrecienta con la

¹⁶ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*. 5ª edición, Buenos Aires Argentina, 1996.

aparición de obras cual las de Orlando, Presutti, Santi Romano, Brunialti, Ranelletti, Cammeo, Luca, Borsi, La Torre y sobre todas, por su magnitud e importancia, el *Primo trattato completo de Diritto amministrativo italiano*, dirigido por Orlando.¹⁷

Posteriormente, en las décadas de la Primera y Segunda Guerra Mundial del Siglo XX, la nueva organización del Estado italiano robustece la actuación del poder ejecutivo, modificando radicalmente la organización local con criterio centralizador, ofrece nueva fase que ha motivado bibliografía numerosa para el examen de la organización del Estado fascista y su administración.

2.1.1.5. Derecho Administrativo en España

Los tratados del Derecho Administrativo español, han respondido principalmente: unos a la conveniencia de recopilar, ordenar y sintetizar el Derecho positivo; otros, a la necesidad de disponer de obras destinadas a los alumnos de las facultades de Derecho.

Ejemplo de lo primero son las obras de Cos Cayón, Freixa; de lo segundo, las obras de Colmeiro y de los diversos publicistas catedráticos de Derecho Administrativo en las varias Universidades españolas; la aportación científica de gran interés tuvo su iniciación en la primera mitad del siglo XIX con la publicación de Javier de Burgos y de Oliván, sentando principios de ciencia administrativa.¹⁸

¹⁷ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

¹⁸ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

La influencia de las doctrinas francesas es innegable así como el influjo de las tendencias alemanas y de las doctrinas de los italianos advertidas las últimas dos tendencias en las obras de Posada y Royo Villanova respectivamente, así como aparecen anotadas las diversas tendencias en Güenechea, F. de Velasco, Jordana y trabajos de García Oviedo.¹⁹

El artículo 43 de la de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857, incluía en los estudios de la Facultad de Derecho los de *“Instituciones de Derecho político y administrativo de España”*, juntamente con los del civil, penal y mercantil, figurando también los de *“Ampliación del Derecho Administrativo en sus diversas ramas”*.

Dividíase la Facultad de Derecho en tres secciones: de leyes, canónicas y Administración. Siguió figurando unido el Derecho Administrativo al Político; en el plan de 1883 titulábase la asignatura *“Derecho Administrativo político y nociones de lo contencioso”* (dos cursos); en la reforma de 1884 intitulóse *“Derecho político y administrativo”*, continuando así hasta 1900, año en que al reformar los estudios de la Facultad, se separó el Derecho Administrativo del Político.²⁰

El eminente tratadista español Eduardo García de Enterría reconoce expresamente que el Derecho Administrativo, como régimen jurídico especial de la administración pública, nace con la Revolución Francesa. Y quien además ha hecho notar en su momento que “ la historia del contencioso administrativo es, en cierta manera, la historia misma del Derecho Administrativo...en cuanto producto último de una elaboración científica realizada a partir de la obra jurisprudencial del Consejo de Estado Francés,

¹⁹ **Ídem.**

²⁰ **Ramón Parada**, *Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 2000.

que, al compás de su propio funcionamiento, creó primero unas vías de protección no previstas inicialmente por la ley y acertó después a formular a través de ellas con tanta perseverancia como prudencia las reglas y principios básicos de un nuevo corpus institucional y científico”²¹

También expresa que, el Derecho Administrativo español se perfila con la creación de una jurisdicción especial en 1845, conformada por Consejos Provinciales con “jurisdicción delegada”, o sea, con poderes de decisión propios, y en Consejo Real con “jurisdicción retenida” es decir, con simple facultad de propuesta que el gobierno podía acoger o no.

Por otra parte, desde el punto de vista sustancial, el Derecho Administrativo español se ha venido consolidando de acuerdo con sus propias necesidades y características, cuyas reglas y principios conforman actualmente una rama del Derecho claramente identificada u autónoma, tanto en la vida práctica como académica.²²

2.1.1.6. Derecho Administrativo en Inglaterra y demás países anglosajones

Se ha sostenido que en los países anglosajones, el sistema del Derecho Administrativo y los principios en que se funda **son desconocidos**, y aunque es verdad que no puede ser comparado al de los demás países del

²¹ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”* Madrid, Civitas, 2003, Págs. 303 y siguientes.

²² **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”* Madrid, Civitas, 2003, Págs. 303 y siguientes.

continente europeo, la afirmación no es exacta. Dicey, indica que su obra *The Law of the Constitution* que en Inglaterra y en aquellos países que como los Estados Unidos derivan su civilización de orígenes ingleses, existe ese desconocimiento, oponiendo el arbitrio de la administración al *rule of law*, imperio de la ley; pero tal aserto no es hoy aceptado.²³

Goodnow, opina que lo que falta no es Derecho Administrativo, sino, una clasificación completa del Derecho, una sistematización de las reglas jurídico-administrativas, existiendo diferencias entre la idea que tienen los juristas franceses del Derecho Administrativo, en el que existen reglas del Derecho que no son compatibles con el espíritu de las instituciones inglesas y las del Derecho inglés en general; pero en el que también hay un vasto campo de acción, más vasto, según Goodnow, que el que le atribuye Dicey, pues hay muchas materias de orden administrativo que son y deben ser objeto de reglamentación jurídica en países de lengua inglesa.²⁴

La obra del norteamericano Goodnow, demuestra la existencia de un Derecho Administrativo científicamente sistematizado.²⁵

²³ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

²⁴ **Ídem.**

²⁵ **José Gascón y Marín**, *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo Primero. Madrid, 1929.

2.1.2. Evolución del Derecho Procesal Administrativo en América Latina

Puede citarse como antecedentes remotos del Derecho Administrativo las instituciones y principios aplicables a la administración de la época colonial española, que son comunes a la generalidad de la América hispánica, los antecedentes próximos de esta rama del Derecho pueden encontrarse en el siglo XIX, una vez producida la independencia, y sólo en el siglo XX puede realmente reconocerse la existencia de esta rama especial del Derecho.

2.1.2.1. México

En México, la doctrina ha reconocido que el origen del Derecho Administrativo de ese país se encuentra en el siglo XIX, pues sólo hasta ese momento es posible determinar con claridad la autonomía y especificidad de su objeto de estudio. Al respecto ha dicho que “el estudio del Derecho Administrativo, como ciencia, arranca en el Siglo XIX; su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, de construcción, están en evolución constante y ha sido matizados, y todavía lo son, por las profundas transformaciones político-sociales del Estado.”²⁶

Es precisamente en el siglo XIX donde podemos encontrar las primeras obras significativas de Derecho Administrativo en México, como fueron las de Teodosio Lares (*Lecciones de Derecho Administrativo*, 1852), José María del

²⁶ **Serra Rojas, Andrés**, *Derecho Administrativo, Primer curso*. 21ª edición, México, Porrúa, 2000, Pág. 138 y siguiente.

Castillo Velasco (*Ensayo sobre el Derecho Administrativo mexicano*, 1874) y Manuel Cruzado (*Elementos de Derecho Administrativo*, 1895).

La doctrina mexicana también ha reconocido que en el nacimiento del Derecho Administrativo la influencia francesa fue evidente, pero que su evolución muestra importantes diferencias con el Derecho Administrativo francés, permitiéndole presentar ciertos rasgos propios. En este sentido se ha dicho que “a diferencia del Derecho Administrativo francés, que es jurisprudencial, nuestro Derecho Administrativo es legislativo. Las instituciones administrativas mexicanas son obras del legislador. Ni la jurisprudencia ni la costumbre tienen la fuerza determinante en esta rama del Derecho”²⁷

2.1.2.2. Colombia

En Colombia, podrían citarse como antecedentes remotos del Derecho Administrativo las instituciones y principios aplicables a la administración de la época colonial española, que son comunes a la generalidad de la América hispánica, los antecedentes próximos de esta rama del Derecho pueden encontrarse en el siglo XIX, una vez producida la independencia, y sólo en el siglo XX puede realmente reconocerse la existencia de esta rama especial del Derecho. Tanto los antecedentes próximos como el reconocimiento de un Derecho especial para la administración del Estado, se caracterizan en Colombia por estar ligados históricamente a la formación del Derecho

²⁷ **Serra Rojas, Andrés**, *Derecho Administrativo, Primer curso*. 21ª edición, México, Porrúa, 2000, Pág. 138 y siguiente.

Administrativo francés, y específicamente a la formación y consolidación de una jurisdicción administrativa especial.²⁸

En ese sentido, como el antecedente más claro de la formación del Derecho Administrativo en Colombia se cita la creación del Consejo de Estado por Bolívar, en 1817, a semejanza del Consejo de Estado creado por Napoleón, en 1799, con funciones básicamente consultivas y de asesoría al ejecutivo. Este Consejo de Estado tuvo existencia intermitente durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, hasta que en 1914 (el Consejo de Estado) dio inicio a una presencia definitiva en la vida institucional de Colombia y a una actividad ininterrumpida, ya no solamente como órgano asesor del ejecutivo, función que ha conservado, sino, como máximo tribunal de una jurisdicción administrativa especializada, que fue construyendo un derecho especial para la administración pública, tomando como referencia los principios básicos del Derecho Administrativo francés, con algunas adaptaciones y aportes que las circunstancias nacionales propias han producido.

En relación con dichas adaptaciones y aportes pueden destacarse, entre otros, la pertenencia de los jueces de la administración a la rama judicial del poder público, con total autonomía de las otras ramas del poder, incluido el ejecutivo; el carácter fundamentalmente legislado del Derecho Administrativo; el fortalecimiento creciente de las funciones judiciales de la jurisdicción administrativa y cierto debilitamiento de la función consultiva y asesora; la participación de los órganos de la jurisdicción en funciones de colaboración al legislador, a través de la iniciativa en la presentación y discusión de proyectos de ley; y la colaboración en la función de elección de altas

²⁸ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”* Madrid, Civitas, 2003, Págs. 313 y siguientes.

autoridades de Estado, como miembros del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República. Finalmente, la idea del régimen jurídico especial para la administración sólo apareció a finales del siglo XIX y que la existencia efectiva de ese nuevo Derecho apenas se puede predicar a partir de la segunda década de la jurisdicción como de la doctrina colombianas en materia administrativa, destacándose que las primeras obras académicas sobre la materia aparecen en la tercera década del siglo XX.²⁹

2.1.2.3. Argentina

El profesor Agustín Gordillo, al comentar la incidencia del Constitucionalismo de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre, sobre el Derecho Administrativo, afirma tajantemente que “en este momento se da el germen del moderno Derecho Administrativo”³⁰

Para Dromi, los orígenes remotos del Derecho Administrativo argentino se remontan a Roma y al Derecho indiano; en primer lugar, porque aun cuando en Roma no existiera Derecho Administrativo, sí es posible encontrar instituciones administrativas que tienen alguna influencia sobre España y, como “Argentina nace mirando a España”, algunas normas del Derecho indiano constituyen medidas político-administrativas destinadas específicamente a Argentina y que constituyen las primeras normas propias del Derecho Administrativo argentino.

²⁹ **Ob. Cit, páginas 313 y siguientes.**

³⁰ **Libardo Rodríguez Rodríguez, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”***
Madrid, Civitas, 2003, Págs. 311 y siguientes.

Aclarados esos antecedentes remotos el mismo Dromi, afirma: “de allí que en el Derecho Administrativo argentino concurren la fuente universal (los antecedentes institucionales de España, Francia, Estados Unidos), pero también lo propio nacional (pactos provinciales y Constituciones provinciales, dictadas anteriormente a 1953). De modo que los pactos, tratados y acuerdos interprovinciales, las Constituciones, Reglamentos y leyes fundamentales locales preexistentes a la Constitución Nacional, conformaron un régimen propio de las autonomías provinciales”,³¹ citando finalmente como precursores de la doctrina administrativa argentina a Juan Bautista Alberdi (*Derecho Público Provincial*, 1856), Ramón Ferreira (*Derecho Administrativo argentino*, 1856), Vicente Fidel López (*Escritos*, 1870), Lucio V. López (*Derecho Administrativo argentino*, 1902) y Adolfo Horma (*Conferencias sobre Derecho Administrativo*, 1902-1914).

De lo dicho por Dromi, lo cual es corroborado por Marienhoff, se colige que el Derecho Administrativo argentino acogió la solución judicial, es decir, que la actividad de la administración pública es controlada por jueces y tribunales pertenecientes a la rama judicial de sistema unificado.³²

³¹ **Libardo Rodríguez Rodríguez**, *“La explicación histórica del Derecho Administrativo”* Madrid, Civitas, 2003, Págs. 311 y siguientes.

³² **Ídem.**

2.2. Desarrollo histórico de la administración pública de la salud

2.2.1. Antecedentes previos en Europa³³

El Surgimiento del Estado y la Salud Pública en Europa.

El interés por las ideas sobre la población, la salud pública y la creación de entidades reguladoras, aparecen desde la influencia del mercantilismo y la ilustración comprendidos desde finales de los Siglos XV al XVII.

Un aspecto considerable es la importancia atribuida a la salud pública y a la medicina para consolidar el poder de los emergentes Estados nacionales europeos de esta época. De especial interés es el análisis de medidas promovidas por el Estado que tuvieron impacto en el control social, el desarrollo de las profesiones y la organización del espacio urbano como la creación de la policía médica, la reforma de la educación médica que acabó con la distinción entre médicos y cirujanos, la secularización de los hospitales que estaban en manos de las órdenes religiosas, la construcción de cementerios extramuros y las diversas disposiciones de saneamiento urbano.

Finalmente, puede iniciarse en esta etapa una discusión sobre el impacto de la medicina y de la salud pública en la reducción de la mortalidad europea.

³³ **Cueto Marcos (editor)**, *Salud, Cultura y Sociedad en América Latina: Nuevas Perspectivas Históricas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Organización Panamericana de la Salud, 1996. Págs 234-254.

La Salud Pública en la Europa del Siglo XIX.

Este período se da con la emergencia del rol del salubrista y de la preocupación por el medio ambiente durante el siglo XIX en Inglaterra, Alemania, y Francia. Esta discusión implica el contraste, tensión y puntos en común entre las ideas contagionistas y anticontagionistas (ó miasmáticas). Un aspecto importante es relacionar las implicancias para el comercio de cada una de estas corrientes. Es importante superar la asociación tradicional establecida entre los contagionistas y la epidemiología moderna para reevaluar la contribución de ambas corrientes a la preocupación por los factores sociales y ambientales que causaban la enfermedad. Se presentarán las características generales del modelo de medicina e higiene francesas dominante durante la primera mitad del siglo XIX. Entre los factores sociales y políticos más importantes a ser tomados en cuenta para ubicar la obra de personajes como Chadwick, Snow, Villermé, y Virchow, se encuentran la revolución industrial, el crecimiento de la clase obrera, el trabajo de mujeres y niños, y la urbanización sin infraestructura sanitaria.

En Inglaterra Edwin Chadwick impulsó las Leyes de Salud Pública que contemplaban un conjunto de medidas para la sanidad, sobre todo en las ciudades industriales. Con esas medidas se logró reducir la mortandad por algunas de las enfermedades infecciosas que azotaban a la población trabajadora que vivía en pésimas condiciones y de insalubridad. Resaltan también los trabajos de W. Farr, quien en polémica con Chadwick señalaba que las condiciones de salud de los trabajadores se debían al exceso de trabajo que los mataba de inanición. En Alemania Rudolf Virchow, un gran patólogo de la época, al calor de las revoluciones de 1848 señalaba que "la política es medicina en gran escala", mostrando con ello que las transformaciones socio políticas podían generar mejores condiciones para los trabajadores y con ello se lograría mejorar la situación de salud.

La Seguridad Social en el Siglo XX

La Seguridad Social es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad.

Es así como la concepción universal respecto del tema ha llevado a cada nación a organizarse con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo. En este contexto siempre no se concibió al Estado como el principal, sino el único promotor de esta rama de la política socioeconómica, puesto que los programas de seguridad social están incorporados en la planificación general de éste.

El Prócer de la Independencia y la integración latinoamericana Simón Bolívar, en el discurso de Angostura (15 de febrero de 1819) dijo: "El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política". Las Ideas de Simón Bolívar fueron expresadas 62 años antes que la Seguridad Social como tal hiciera su aparición en el mundo. No le había llegado su tiempo a las ideas del Libertador, pero fructificaron y fueron denominadas según él lo había adelantado.

La Seguridad Social como tal nace en Alemania como producto del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores, la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época. Primeramente los trabajadores se organizaron en asociaciones de auto-ayuda solidaria, destacando las mutuales de socorro, las cooperativas de consumo y los sindicatos. Eran los tiempos en que Alemania era gobernada por el Káiser Guillermo II, como primer gran documento de compromiso social del Estado, se caracteriza el Mensaje Imperial, de 17 de Noviembre de

1821, anunciando protección al trabajador, en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

Impulsadas por el Canciller Alemán Otto Von Bismarck (el Canciller de Hierro) son refrendadas tres leyes sociales, que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal:

- Seguro contra Enfermedad. 1883
- Seguro contra Accidentes de Trabajo. 1884
- Seguro contra la Invalidez y la Vejez. 1889

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron tan eficaces que muy pronto es extendido a Europa y un poco más tarde a otras partes del mundo. En 1889, en París se creó la "Asociación Internacional de Seguros Sociales". Sus postulados a ser temas relevantes en congresos especiales: en Berna en 1891; en Bruselas en 1897; en París en 1900; en Dusseldorf en 1902; en Viena en 1905 y en Roma en 1908.

En el Congreso de Roma se propuso además la creación de conferencias destinadas a conseguir la concertación de convenios internacionales, las primeras de las cuales tuvieron lugar en La Haya en 1910; en Dresden en 1911 y en Zurich en 1912.

En 1919, mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos del plante ponen fin a la Primera Guerra Mundial. Como producto de este histórico Tratado nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Preámbulo de la Constitución de la OIT es muy rico en contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social.

Un segundo gran componente de la Seguridad Social es introducido desde Inglaterra por Sir W. Beveridge en 1942. Se conoce como el "Plan

Beberidge", este contiene una concepción mucho más amplia de la seguridad social. Tiende a contemplar las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y trata de remediarlas cualquiera que fuera su origen. *"Aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza es un objetivo que debe perseguir la sociedad moderna y que inspira el carácter de generalidad de la protección"*. Este segundo componente fue adoptado por países europeos y se procuró extender a América Latina y otras partes del mundo.

En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Filadelfia presenta la Declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus miembros, en su Título III establece ...*"La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa"*.

La Seguridad adquiere tal relevancia que aparece en 1948, como parte integrante de la Declaración de los Derechos Humanos.

2.2.2. Antecedentes previos en países Latinoamericanos³⁴

Los Inicios de la Medicina y de la Salud Pública en América Latina.

En América Latina, se puede observar la influencia de la ilustración europea en la medicina de la región, con especial atención al rol de las reformas borbónicas, entre fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Estas reformas estuvieron dirigidas a reafirmar el poder de la corona española sobre sus posesiones americanas y alentaron la formación de una élite intelectual que incorporó a sus preocupaciones los problemas sanitarios. Se analiza la creación de cátedras de anatomía y escuelas de medicina, y la importancia de las expediciones botánicas que estudiaron la quina y la expedición de la vacuna contra la viruela.

La Salud Pública en América Latina durante el Siglo XIX.

En esta etapa puede verse el desarrollo de la medicina y de la sanidad latinoamericana durante el siglo XIX. Desde comienzos de ese siglo, la sucesión de epidemias que interrumpían el desarrollo de las economías de exportación, la modernización y estabilización de los Estados luego de las guerras civiles y la llegada de inmigrantes europeos, entre otros factores, contribuyeron a la formación de juntas de sanidad de emergencia, a la adscripción de responsabilidades sanitarias a las municipalidades y a otras agencias de gobierno local, a la organización de medidas de saneamiento urbano y a la imitación de modelos de medicina y salud europeos. La discusión incluirá el papel que jugó la influencia europea en la organización

³⁴ **Cueto Marcos (editor)**, *Salud, Cultura y Sociedad en América Latina: Nuevas Perspectivas Históricas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Organización Panamericana de la Salud, 1996. Págs 234-254.

de la enseñanza médica profesional y en el diseño de los grandes hospitales. El caso de Brasil ilustra una dimensión cultural importante de la salud, es decir cómo la discusión y el control sanitario influenciaron en la percepción sobre las diferencias raciales que existían en los ambientes urbanos.

2.2.3. Desarrollo y evolución de la administración pública de la salud en El Salvador

2.2.3.1. Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)³⁵

La creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social se origina en la llamada “Época de Oro de El Salvador”, cuando el desarrollo urbano y económico hacía florecer a la “pequeña gran ciudad” que ahora conocemos como San Salvador.

Como todo nacimiento, el ISSS tuvo que superar varios obstáculos para que los trabajadores salvadoreños contaran en esa época con los servicios de una institución de seguridad social que trabajara por suplir las necesidades médicas y otras prestaciones.

En 1923, representantes de varios países latinoamericanos se reunieron en la capital estadounidense para analizar asuntos continentales, y entre otros se mencionó la creación de los Institutos de Seguridad Social al más corto plazo. El Salvador fue signatario de este acuerdo.

³⁵ www.monografias.com/trabajos13/segsocdf/segsocdf.shtml

Sin embargo, transcurrieron 22 años para que, mediante reformas a la Constitución de 1886, el Legislativo introdujera una norma en el artículo 57 que rezaba: **“UNA LEY ESTABLECERÁ EL SEGURO SOCIAL CON EL CONCURSO DEL ESTADO, DE LOS PATRONOS Y DE LOS TRABAJADORES”**.

Así pasaron tres años más, y en 1948 el Gobierno designó una Comisión que se encargó de elaborar el Proyecto de Ley del Seguro Social. Esta Comisión, meses más tarde, se llamó Consejo Nacional de Planificación de Seguridad Social.

El 28 de septiembre de 1949 se decretó la primera Ley del Seguro Social (Decreto 329). Luego, el 23 de diciembre del mismo año fue creado definitivamente el Instituto. El primer Director General del ISSS fue el Dr. Gregorio Ávila Agacio, quien fungió como tal desde mayo de 1950 a enero de 1952.

Así, es destacable el hecho que en 1969 se implementó en el país el programa de Riesgos Diferidos, que comprende Invalidez, Vejez y Muerte, a través del cual se beneficiarían numerosos derechohabientes. Este fue uno de los programas que satisfizo las necesidades de los afiliados, pues aseguraba el bienestar de hombres y mujeres al llegar el momento de su retiro laboral.

Indudablemente, los servicios médicos demandaban cada vez mejores instalaciones, más personal y mayores especialidades. Al llegar la década de los 80, cuando ya el modernismo marcaba una nueva faceta en el quehacer diario de este país y paradójicamente en medio de un sangriento conflicto armado, la nación creció en diferentes ámbitos y la salud no fue la excepción. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social siempre se preocupó por contar

con locales o infraestructura adecuada para prestar sus servicios. Desde 1981, sus oficinas funcionan en la llamada Torre Administrativa, para que todo trámite se realizara en un mismo lugar. La Institución ha buscado apegarse a los adelantos tecnológicos y mejorar su infraestructura para beneficio de los trabajadores, los derechohabientes y su núcleo familiar.

El ISSS cuenta a nivel nacional con 11 Hospitales, 32 Unidades Médicas, 33 Clínicas Comunales y 197 Clínicas Empresariales, 1 Unidad de Medicina Física; además de seis Farmacias Generales, Unidad de Atención al Usuario, Unidad de Pensionados, y oficinas administrativas.

2.2.3.2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social³⁶

La Institución nace el 23 de Julio de 1900, con el nombre de Consejo Superior de Salubridad, dependencia del Ministerio de Gobernación. El Consejo determinó que entre las actividades principales a realizar fueran: estadísticas médicas, saneamiento de zonas urbanas, inspecciones de víveres, higiene de rastros y mercados, construcción de cloacas y sistemas de aguas servidas, obligatoriedad de instalar letrinas, lucha contra los mosquitos, visitas a establos, fábricas y beneficios de lavar café. El primer Código de Sanidad entra en vigencia el 24 de julio del mismo año. El 15 de agosto se creó la Dirección General de Vacunación la cual en 1907 se llamó Instituto de Vacunación Contra la Viruela.

En 1920 se fundó la Dirección General de Sanidad dependiendo también del Ministerio de Gobernación. En 1925 se nombra al primer odontólogo y se inicia la profilaxia antivenéreas en siete cabeceras departamentales. En 1926

³⁶ www.monografias.com/trabajos13/segsoctf/segsoctf.shtml

El Poder Ejecutivo creó a través de la Subsecretaría de Beneficencia, el Servicio de Asistencia Médica Gratuita, cuya finalidad era prestar auxilio oportuno y eficaz a los enfermos pobres en todas las poblaciones de la República, la creación de circuitos médicos y especificando que en cada circuito se establecerá una Junta Calificadora integrada por el Alcalde Municipal y otros ciudadanos para clasificar a las personas como pobres, ya que la condición de escasez pecuniaria establecería el derecho de ser atendido gratuitamente, también especifica el mismo Decreto en su artículo 23 que este servicio de asistencia médica gratuita recibirá el apoyo moral y económico no solo del supremo Gobierno y de las Municipalidades, sino también, de las clases que por sus condiciones económicas tenga aptitudes para ello.

En 1930 se aprueba un nuevo Código de Sanidad, en este año se establece la primera clínica de puericultura ubicada en San Salvador. En 1935 aparecen las tres primeras enfermeras graduadas y en este año la Sanidad cuenta con servicio médico escolar, servicio para el control de los parásitos intestinales. Los servicios Departamentales de Sanidad estaban a cargo de un Médico Delegado, asistido por un Inspector de lucha anti-larvaria, un Agente Sanitario, un vacunador y por enfermeras no graduadas o enfermeros hombres a cargo de los hospitales de profilaxia, este año se reportó el último brote de viruela.

En el año de 1940, comienza la era de "La Sanidad Técnica" (calificativo dado por el Jefe Oficina Evaluación de Programas de la OMS (Dr. Atilio Moncchiovello) se mencionan unidades sanitarias en Santa Tecla, Santa Ana y San Miguel; pero en realidad la única que mereció este nombre fue la de Santa Tecla, que además actuó como Centro de Adiestramiento. La División de Servicios Locales le tomó dos años en organizar servicios para la capital,

Mejicanos y Villa Delgado (hoy Ciudad Delgado) además dió servicios a sus localidades vecinas mediante tres brigadas móviles. En Junio de 1942 El Director General de Sanidad celebra contrato con el Instituto de Asuntos Interamericanos, para sentar las bases de un Servicio Cooperativo Interamericano en el país. Este proyecto de cooperación construyó el edificio de la Dirección General de Salud (actual edificio del MSPAS), tres unidades sanitarias, sistemas de agua potable, alcantarillados, rastros, lavaderos, baños, saneamiento antimalárico, investigación del paludismo, shigellosis, poliomiélitis y tuberculosis por medio de unidad móvil de rayos X.

En 1948 se creó el Ministerio de Asistencia Social, y al finalizar este año se cuenta con 32 servicios en 32 municipios con un personal de 565 y un presupuesto de 1,158,620.00 colones.

En 1950 El Ministerio de Asistencia Social pasaba a ser El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En Julio de 1951 se inician las actividades del área de demostración Sanitaria, proyecto conjunto con la OMS en este proyecto nació la Escuela de Capacitación Sanitaria la cual brindaría capacitación en adiestramiento en servicio, atención integral, organización de comunidades rurales para las actividades de saneamiento rural y puestos de salud. En 1956 existían 40 servicios locales bajo la Dirección General de Sanidad, pero debe tenerse presente que el Ministerio tenía bajo su supervisión y coordinación: 14 hospitales, Escuela Nacional de Enfermería, la Beneficencia Pública, Guarderías Infantiles, los Hospicios, Asilo de Ancianos, Sociedad de Señoras de la Caridad y la atención a la ayuda técnica de Organismos Internacionales. Para el año de 1958 después de 10 años de labores para la erradicación de *Aedes Aegypti*, en la XII Reunión de Consejo Directivo de la OPS/ OMS declaró al país libre de éste. Para finalizar

la década en 1959 se contaba con 74 servicios locales, con el área de demostración sanitaria.

En Diciembre de 1960 entró en vigencia la Ley de patronatos en Centros Asistenciales, el primer patronato que se fundó bajo esta ley fue el de la Unidad de Salud de Soyapango en 1961.

El 9 de Julio de 1962 se crea el Departamento Técnico y de Planificación (actualmente Dirección de Planificación de los Servicios de Salud). Se presenta el Primer Plan Decenal de Salud diseñado con la metodología de OPS-CENDES, Plan que sirvió de modelo para los países en desarrollo. En este mismo año se fusionaron las Direcciones de Sanidad y de Hospitales dando origen a la Dirección General de Salud. En 1965 los servicios aumentaron a 151, distribuidos en 14 hospitales, 9 centros de salud, 57 unidades de salud, 70 puestos de salud y 1 Inspectoría. En 1969 las prestaciones en salud han crecido a través de 185 establecimientos distribuidos así: 14 hospitales, 9 centros de salud, 64 unidades de salud, 95 puestos de salud y 3 de vacunación; sus acciones se basaban en Atención de la demanda (curativa) preventiva (vacunación, saneamiento, promoción, educación para la salud), entre los programas especiales se encontraban: Campaña Nacional Antipalúdica, Atención Materno Infantil y de la Nutrición Lucha Antituberculosa y Programa Odontológico.

En 1973 se puso en funcionamiento el nuevo Hospital de Chalatenango y se finalizaron las instalaciones de los nuevos Hospitales de Zacatecoluca y Usulután, se realizó la primera campaña nacional de vacunación para proteger a la población menor de cinco años, contra la tuberculosis, difteria, tosferina, tétanos, poliomiелitis y sarampión.

En 1974 a través de préstamo con organismos internacionales se inicia un programa de ampliación de red de establecimientos y se introduce el Programa de Salud Oral a base de flouocolutorios. En 1978 se cuenta con 271 establecimientos de salud y se tiene 85.4% de cobertura y 96.2% de población accesible a los diferentes establecimientos de salud. En 1980, se crea el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural programa de introducción de agua potable y letrización en área rural, se ampliaron las unidades de Cuidad Barrios y de Santa Rosa de Lima, pasando a ser Centros de Salud con capacidad para 72 camas cada uno.

En 1983 se elaboró él diagnostico de salud correspondiente a los años 1979-1982 para ser tomado como documento de referencia para programar las actividades del Ministerio, la red de establecimientos de salud era de 331 distribuidos en 14 hospitales 12 centros de salud, 98 unidades de salud, 164 puestos de salud, 34 puestos comunitarios y 9 dispensarios de salud, estuvieron cerrados por el conflicto 44 establecimientos, siendo la Región Oriental la más afectada con 28 establecimientos cerrados. El terremoto del 10 de Octubre de 1986 dañó el 80% de la infraestructura de los establecimientos hospitalarios del Ministerio e incluidos los establecimientos privados, se atendió la emergencia a través de la red de establecimientos del sistema nacional y en instalaciones improvisadas en área metropolitana.

En 1988 se ofreció servicios en salud en 342 establecimientos, disminuyó el número de establecimientos cerrados por el conflicto armado a 34. El 16 de Agosto de 1989 aparece el primer caso de cólera en el país y se inician campaña contra el cólera y cloración del agua.

En 1989- 1990 se determina la necesidad de crear una descentralización efectiva de la atención a los pacientes creándose los Sistemas Locales de

Salud (SILOS) y se coordinan acciones y actividades con las diferentes instituciones pertenecientes al sector (ISSS, ANTEL, Sanidad Militar, etc.)

En Abril de 1991 se inicia la construcción y equipamiento de Hospital General con capacidad de 207 camas, ubicado en colonia Zacamil, Mejicanos con un costo de 60 millones de colones donados por la Unión Europea. A junio de 1991 la red de establecimientos se incrementó a 387 de los cuales 340 se encontraban abiertos y 46 estaban cerrados.

En 1992 se da la implementación y seguimiento del Sub-sistema de Información Gerencial (SIG) en los Hospitales de Chalatenango, Rosales, Maternidad y en los Centros de Salud de Nueva Concepción, San Bartolo y Chalchuapa. Para 1993 se contaba con 18,276 plazas de personal médico, enfermeras, técnicos y administrativos, distribuidos en 372 establecimientos de salud de los cuales son 15 hospitales, 15 centros de salud, 163 unidades, 150 puestos de salud, 34 puestos Comunitarios y 3 dispensarios.

Las intensas campañas de vacunación generaron que al país se le entregara certificado de erradicación de la poliomielitis. En 1995 se concibió y se puso en marcha en forma conjunta con el Ministerio de Educación el Programa de Escuelas Saludables, con el objetivo de brindar atención en forma masiva a escolares a fin de evitar la deserción escolar y mejorar su rendimiento. Se implantó un nuevo horario de consulta en 7 unidades de Salud de San Salvador, el cual era de 7 a.m a 7 p.m durante días hábiles y atención de consulta de emergencia durante fines de semana y día festivos de 8 a.m. a 4 p.m. Para 1995 se logra implementar la cita escalonada y ampliación del horario en unidades de salud en los departamentos de Santa Ana y Sonsonate, 3 en La Libertad y San Vicente, 2 en Usulután y Morazán, 1 en Chalatenango, 10 en San Miguel y 18 en San Salvador. A nivel hospitalario se implementan las cirugías ambulatorias en los establecimientos de

Zacamil, Rosales, B.Bloom, Metapán y Santa Teresa (Zacatecoluca), se organizan las 18 Departamentales de Salud. Se convierten los Puestos de Salud en Unidades de Salud y se incorporan los 15 Centros de Salud a la categoría de hospitales a través del fortalecimiento de especialidades básicas, apoyo con equipamiento y refuerzo de personal especializado médico y paramédico.

En 1999 se conformó el Consejo de Reforma del Sector Salud como entidad encargada de formular la reforma del sector salud con participación de diferentes entidades públicas y privadas que conforman el sector.

En el 2000, La red de servicios ha crecido a 610 establecimientos distribuidos en 30 hospitales y 357 unidades de salud, la cual fue reforzada con equipo invirtiendo 8 millones de colones y mejoramiento en su infraestructura con una inversión de 5.9 millones de colones. Se reforzó y amplió la red de laboratorios a 132 a nivel nacional, se ha diseñado y elaborado un sistema único de información epidemiológico para el sector salud, que fortalecerá la toma de decisiones a nivel nacional, a nivel institucional se realizó el análisis e implementación del modelo de atención, con la propuesta de las Gerencias de Atención Integral en Salud, según grupos de edad: la niñez, los adolescentes, la mujer, el adulto masculino y el adulto mayor. Se ha continuado con el proceso de modernización con la redefinición de las funciones del Sistema Sanitario con el fin de conformar el Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) bajo la visión de lograr la participación activa de la comunidad (participación social) y lograr la descentralización de los servicios de salud. Los SIBASI conformados para el año 2000 son: Metapán, Nueva Guadalupe, Ilobasco, Sensuntepeque y zona Sur de San Salvador, los cuales sistematizaron sus experiencias para

consolidar el funcionamiento de los sistemas básicos de salud integral como nuevo modelo de gestión.

Se realiza la primera evaluación a nivel de todo el sector salud del desempeño de las funciones esenciales de la salud pública, dándole continuación al proceso de modernización, con la finalidad de ampliar y mejorar los servicios de salud en el mes de agosto se conforman los 5 equipos técnicos de zona responsables de la supervisión de los SIBASI, oficializándose el 30 de agosto los 28 SIBASI, como entidad ejecutora y operativa de las políticas de salud; se anulan las sedes departamentales de salud, la creación del Centro Integral de Adolescencia, Casa de la Juventud en el municipio El Paisnal.

En el año 2002, en el mes enero se introduce la vacuna pentavalente al esquema de vacunación del MSPAS. Se establecen nuevos proyectos como la Creación del Comité Técnico Interinstitucional de Estrategia en Atención Integradas de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia, Comité de Salud Perinatal, Comité Científico para la Aplicación de las Radiaciones Ionizantes en seres humanos. Es implementado el laboratorio de Biología Molecular para la investigación virológica de cepas circulantes de Dengue, adicionalmente el laboratorio también contribuirá al monitoreo de carga viral y CD4 en pacientes de VIH-SIDA. Para el fortalecimiento de los servicios de salud el Gobierno de España donó 42 ambulancias y 2 quirófanos móviles. En mayo se presenta un alto crecimiento en casos de Dengue Clásico y Dengue Hemorrágico y se procede a declarar emergencia nacional, se inician las acciones de coordinación del sector salud en especial con Sanidad Militar y con instituciones de gobierno (Ministerio de Gobernación, Ministerio de Educación, Alcaldías Municipales) con la finalidad de controlar epidemia,

la cual es controlada en octubre, sin embargo las acciones preventivas continúan hasta finalizar el año.

Sin duda alguna, el MSPAS ha evolucionado conforme a las necesidades que se van manifestando por parte de la población o, en su caso, evoluciona atendiendo al contexto político y social del país. Por lo que del año 2000 hasta nuestros días, el MSPAS se encuentra casi en la misma estructura organizativa pero con actuaciones un tanto más eficaces.

2.2.3.3. FOSALUD³⁷

El Fondo Solidario para la Salud, FOSALUD, se crea como una entidad de derecho público, de carácter técnico, de utilidad pública, de duración indefinida, que tiene personería jurídica y plena autonomía en el ejercicio de sus funciones tanto en lo administrativo como en lo financiero y presupuestario. Se creó por **Decreto Legislativo número 538** de fecha **17/12/2004**, el cual está adscrito al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Está dirigido por un Consejo Directivo conformado por cinco representantes que a excepción del representante de la Cruz Roja Salvadoreña, todos los demás se derivan y están bajo el control del ejecutivo.

Entre sus objetivos fundamentales está la creación de programas especiales para ampliar la cobertura de los servicios de salud de los habitantes y en particular de los que aún no tienen acceso a los servicios de salud. Contempla formular programas integrales que atiendan las necesidades básicas de salud de la población más vulnerable del país y contempla un

³⁷<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/6f82dba47fdc2afb06256fa5005b8cd8?OpenDocument>

componente educativo en salud para prevenir el uso y consumo de sustancias nocivas y peligrosas para la salud de las personas.

Entre las atribuciones del Consejo Directivo contempladas en el art. 9 de la ley tenemos:

- Acciones complementarias al Ministerio de Salud en materia de salud preventiva y curativa, así como atención de emergencias.
- Velar porque ingresen oportunamente al FOSALUD los recursos que le corresponden y administrarlos.
- Elaborar informes y estados financieros.
- Elaborar políticas y lineamientos del FOSALUD en concordancia con las políticas que al respecto emanen del ente rector.
- Adquirir y contratar los recursos, bienes y servicios que para el logro de sus programas de trabajo sean necesarios
- El FOSALUD destinará parte de sus recursos para financiar las comunicaciones con respecto a sus programas y logros, lo cual no podrá exceder al 5% del total de ingresos corrientes que dicho fondo reciba.

En cuanto al régimen económico y financiero, el patrimonio de FOSALUD estará constituido por un capital semilla proveniente del presupuesto general y que puede ser hasta de un Millón de dólares, transferencia de recursos que anualmente el Estado le consignará en el Presupuesto General, aportes extraordinarios que le otorgue el Estado, herencias, legados o donaciones nacionales o extranjeras, bienes muebles e inmuebles adquiridos.

La fuente de financiamiento del FOSALUD en cuanto al régimen fiscal aplicable provendrá del incremento anual que deben impactar los ingresos que por concepto de recaudación se estima percibir en lo que se refiere a producción y comercialización de alcohol y bebidas alcohólicas; productos del tabaco; armas de fuego; municiones, explosivos y artículos similares.

El FOSALUD no podrá transferir a ninguna entidad, ni bajo ningún título recursos financieros que por esta ley forman parte de su patrimonio.

2.2.3.4. Consejo Superior de Salud Pública³⁸

Nuestra constitución política en su Art. 68 establece que el Consejo Superior de Salud Pública, es el ente encargado de velar por la salud del pueblo:

“Art. 68.- Un Consejo Superior de Salud Pública velará por la salud del pueblo. Estará formado por igual número de representantes de los gremios médico, odontológico, químico-farmacéutico, médico veterinario, laboratorio clínico, psicología, enfermería y otros a nivel de licenciatura que el Consejo Superior de Salud Pública haya calificado para tener su respectiva junta; tendrá un Presidente y un Secretario de nombramiento del Órgano Ejecutivo. La ley determinará su organización. El ejercicio de las profesiones que se relacionan de un modo inmediato con la salud del pueblo, será vigilado por organismos legales formados por académicos pertenecientes a cada profesión. Estos organismos tendrán facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad. La suspensión de profesionales podrá resolverse por los organismos competentes de conformidad al debido proceso. El Consejo Superior de Salud Pública conocerá y resolverá de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones pronunciadas por los organismos a que alude el inciso anterior.”

³⁸http://www.cssp.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=

El Consejo Superior de Salud Pública fue creado por mandato constitucional el 24 de agosto de 1956, inicialmente lo formaban quince empleados, un Presidente y un Secretario nombrados por el Órgano Ejecutivo.

Para su funcionamiento contaba con la subvención del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, quien además había donado la mayor parte del equipo con que se trabajaba. Fue en noviembre de 1992, que la Asamblea Legislativa aprueba la Tabla de Ingresos por Derechos• que cobraría el Consejo; a partir de esa fecha le permite contar con nuevas fuentes de ingresos para su funcionamiento, fortaleciendo de esa forma sus unidades organizativas.

En 1996, gracias al ahorro sostenido desde la entrada en vigencia del Decreto antes mencionado, se pudo adquirir el edificio que actualmente alberga las oficinas administrativas y sus siete Juntas de Vigilancia.

La práctica de las profesiones vinculadas con el sector salud son actividades tan delicadas que si se ejercen sin la debida cualificación académica, técnica y científica, puede acabar con la vida de las personas y por esta razón deben ser reguladas, vigiladas y controladas por el Estado, que es el responsable de la salud del pueblo.

El Consejo Superior de Salud Pública en su política establece que sus funciones son: autorizar, controlar, y vigilar, los establecimientos de salud, medicamentos y otros, así como también la vigilancia del ejercicio de las profesiones relacionadas de modo inmediato con la salud del pueblo, implementando mecanismos y controles que garanticen que se recibe un servicio oportuno y que los productos farmacéuticos y servicios de salud sean suministrados de acuerdo a lo establecido, en las regulaciones de la materia.

Es el encargado de implementar en la industria farmacéutica la aplicación y mejoramiento de las buenas prácticas de manufactura, con el objeto de de buscar calidad en el suministro de medicamentos a la población salvadoreña. Así como también, es el ente encardo de Coordinar con otras instituciones para tratar de combatir el narcotráfico, facilitación y contrabando de productos farmacéuticos.

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DESDE LA TEORIA DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

3. Derecho Procesal Administrativo, Proceso Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionatorio y la aplicación de los principios procesales administrativos en las instituciones del sector salud en El Salvador.

3.1. Generalidades del Derecho Procesal Administrativo

3.1.1. Definición

Si el Derecho Procesal se define sintéticamente como el conjunto de normas referentes al proceso, del Derecho Procesal Administrativo podrá afirmarse que es el conjunto de normas que regulan el proceso administrativo. Dicho de otra manera, el Derecho Procesal Administrativo es el que regula el proceso administrativo, sus requisitos, contenido y efectos³⁹.

Cabe destacar que el Derecho Procesal Administrativo es una rama del Derecho Público y es un Derecho interno. Es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del internacional, pues además está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa de las instituciones autónomas, semiautónomas, y otros entes no estatales, y una

³⁹ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Págs. 127 y siguientes.

de sus principales tareas es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos de los administrados.⁴⁰

Se ocupa de las circunstancias que constituyen los requisitos, el contenido y los efectos en cuanto repercuten inmediata o directamente en el proceso, no en cuanto recogen una influencia por repercusión anterior. Por tanto, la ciencia del Derecho Procesal Administrativo, deberá estudiar cuántos procesos administrativos existan en la realidad. Su contenido se reduce al proceso administrativo, que se estudiará tanto en su unidad normas comunes a los distintos tipos que existen— como en su variedad—especialidades que reviste cada uno de ellos—.⁴¹

3.1.2. Naturaleza

Siendo el Derecho Procesal Administrativo una rama del Derecho Procesal (y éste de naturaleza de Derecho Público), no ofrecerá distintos problemas la determinación de su naturaleza jurídica que la del Derecho Procesal en general. En consecuencia, el estudio de su naturaleza se traducirá en las siguientes cuestiones: determinar su carácter público o privado; precisar el alcance de su valor instrumental, y decidir acerca del carácter dispositivo o imperativo de sus normas.⁴²

⁴⁰ **Ídem.**

⁴¹ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Págs. 127 y siguientes.

⁴² **Ob. Cit.** Págs. 134 y siguientes.

3.1.3. Objeto del Derecho Procesal Administrativo

Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento administrativo se deben de respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de manera que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la administración, por ello uno de los principales objetivos es velar por que todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de cualquier tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva teniendo como finalidad, determinar la verdad real de los hechos investigados⁴³. Podemos decir entonces que uno de sus principales objetivos es garantizar al sujeto a quien se le aplica dicho derecho, que sus derechos estarán garantizados convirtiéndolo en un sujeto de derecho y no un objeto del poder de la administración pública.

3.1.4. Fuentes del Derecho Procesal Administrativo

No corresponde al Derecho Procesal Administrativo, ni al Derecho Procesal en general hacer un estudio de la teoría de las fuentes jurídicas.

Tal estudio corresponderá a la Teoría General del Derecho, por ser común a todas sus ramas; al Derecho Político, dado su carácter constitucional, al señalar en definitiva cuáles son los poderes a los que se reconoce la facultad de crear normas jurídicas, o al Derecho Civil, pues al configurarse éste como *ius communes*, presta la base dogmática a todo Derecho no estrictamente político, y da las reglas generales que son comunes a más de una disciplina, ya que los Códigos Civiles suelen contener entre sus preceptos,

⁴³ **Escola, Héctor.** *Compendio de Derecho Administrativo.* Tomo I. Buenos Aires, Argentina. Editorial Desalma. 1984, p. 207.

disposiciones generales sobre la obligatoriedad de las leyes, su eficacia, ámbito espacial y temporal de aplicación, así como las relativas a jerarquía de las fuentes. El Derecho Procesal Administrativo, como las demás ramas particulares del Derecho, debe partir de la teoría general de las fuentes jurídicas y limitarse a señalar las especialidades que ofrece al ser aplicada al mismo.⁴⁴

Cabe destacar además que tradicionalmente se distinguen las fuentes formales de las fuentes materiales del Derecho, las primeras serian aquellas que pasan a constituir el Derecho aplicable, las segundas son las que promueven u originan en sentido social y político a las primeras, fuentes en sentido formal serian así: los Tratados, la Constitución, las leyes los reglamentos; fuentes en sentido material serian: la jurisprudencia, la doctrina y costumbre. Algunos autores no distinguen entre uno y otro tipo de fuente⁴⁵, o agregan a los hechos como fuentes formales, es así que podemos identificar que entre los diversos autores no existe una uniformidad respecto a este tema pero para este estudio se detalló la temática de las Fuentes de la siguiente manera.

3.1.4.1. Concepto de fuente jurídica

Varios son los significados en que es utilizada la palabra fuente jurídica. Aquí nos interesan las fuentes del Derecho positivo, que pueden definirse como *los poderes sociales con facilidad normativa creadora*. Por ello serán fuentes del Derecho Procesal Administrativo *aquellos poderes sociales a los que se*

⁴⁴ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Págs. 145 y siguientes.

⁴⁵ **Jellinek, Walter**. *Verwaltungsrecht*. Berlín, 1931, p. 125 y ss.; Offenburg, 1948, reimpresión de la 3ª ed., pp. 125- 126.

*reconoce la facultad de dictar normas reguladoras del proceso administrativo, o bien, en sentido traslativo, las reglas jurídicas referentes al proceso administrativo.*⁴⁶

3.1.4.2. Enumeración de las fuentes jurídicas

- a. El Código Civil.** En la mayor parte de países este Código es considerado una fuente, quizás la referente para las demás fuentes del Derecho; ya que habitualmente en su título preliminar, y, por tanto aplicable a las demás leyes en general, tres son las fuentes que se admiten: *la ley, la costumbre del lugar y los principios generales del Derecho*. Pero sucede que al aplicar esto al Derecho Procesal Administrativo en aquellos países con Derecho escrito, se plantea si la costumbre es o no es, fuente del Derecho Procesal Administrativo y del Derecho Procesal en general. Muy difundida está la opinión que niega que la costumbre sea fuente del Derecho Procesal en general, sin embargo como afirma **GUASP**, tal afirmación no puede sostenerse, puesto que nada hay en los textos que autorice a ello.⁴⁷
- b. La ley.** Es la principal fuente del Derecho. No ofrece duda que su valor primordial se da en todas las ramas del Derecho. La ley es la norma jurídica emanada del Estado. Ahora bien: dentro de este amplio sentido de la ley, caben señalar los siguientes tipos de normas: leyes fundamentales (como la Constitución de la República), normativa

⁴⁶ **Ídem.**

⁴⁷ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Pág 147.

internacional, leyes en sentido estricto o de carácter secundario, reglamentos, ordenanzas, etc.⁴⁸

c. La costumbre. En atención a la costumbre, no existe impedimento alguno de aplicar las disposiciones preliminares del Código Civil al proceso administrativo. Sin embargo, es difícil que se den supuestos de hecho en que, a falta de ley aplicable, exista costumbre, ya que para que la costumbre sea fuente del Derecho es necesario:

- Que se trate de costumbre *extra legem*, es decir, cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicará la parte consuetudinaria. En todo caso que no se trate de costumbre *contra legem* ni *secundum legem*.
- Que sea costumbre de lugar. Muy extendida está la opinión de que la costumbre general podrá aplicarse como costumbre del lugar, pero muchos autores sostienen que se significa que no se podrá imponer a un lugar, por pequeño que sea, una costumbre, por el hecho de que sea usada y eficaz en la mayor parte o en el resto del territorio nacional.⁴⁹

El problema de aplicar la costumbre, sucede por lo general en los países con un Derecho escrito, más no en aquellos países donde las relaciones sociales, jurídicas, económicas, etc., son de carácter consuetudinario.

⁴⁸ **Ob. cit.** Pág. 148.

⁴⁹ **Ob. cit.** Págs. 153-154.

d. Los principios generales del Derecho.

- *Como fundamento del ordenamiento jurídico.* No son consecuencias de las disposiciones legales; por el contrario, al informar los principios a las normas, son ellos los que las convierten de conjunto inorgánico a una unidad vital. La contradicción entre los textos legales y los principios jurídicos es de extrema gravedad para el orden jurídico; origina la condenación del ordenamiento por antijurídico, su repudiación por tiránico, o su ineficacia por derogación tácita, según contradigan los principios del Derecho Natural, los tradicionales o los políticos.
- *Como orientadores de la labor interpretativa.* Según **GUASP**, sirven en numerosas ocasiones de motivos de inspiración para solucionar problemas, recordando, para comprobar su existencia, los principios de que el órgano jurisdiccional no puede iniciar espontáneamente un proceso (*nemo index sine actore*), el de la contradicción (*nemo debet inauditum domnari*) o el del conocimiento de las normas jurídicas por el juez (*iura novit curia*).
- *Como fuente en caso de insuficiencia de la ley de la costumbre.* Permitiendo la solución de las lagunas del Derecho. Todo principio jurídico es fuente supletoria de Derecho ante la ausencia de la ley o costumbres.⁵⁰

Por último, en atención a las fuentes del Derecho Procesal Administrativo, vale preguntarse respecto a la admisión de otras fuentes del Derecho. Para

⁵⁰ **Ob. cit.** Págs. 154-155.

GONZALEZ PEREZ, ha de optarse por la negativa. “*Ni la jurisprudencia y ni la doctrina pueden ser consideradas fuentes directas del Derecho Procesal Administrativo, como no pueden ser consideradas fuentes de las demás ramas del Derecho. Sin embargo, ello no quiere decir que se desconozca el valor extraordinario de la jurisprudencia. Ya que hay que pensar en aquellos ordenamientos jurídicos como el francés, en el que la jurisprudencia en base a preceptos legales conteniendo regulación deficiente, ha venido a crear instituciones procesales de gran envergadura como son los recursos*”.⁵¹

3.1.5. Características del Derecho Procesal Administrativo

El Derecho Procesal Administrativo, se considera una rama del Derecho Público, formal, instrumental y autónomo.⁵²

- De Derecho público: pues en muchos países, regula la organización y competencia de los tribunales, regulando un órgano del Estado.
- Formal: regula la forma de la actividad jurisdiccional del Estado; es decir, el cumplimiento de ciertos requisitos o formalidades para que sea procedente una actuación judicial. Todo esto constituye el *debido proceso*.
- Instrumental: el Derecho Procesal no es un fin en sí mismo, sino que sirve como medio o instrumento para hacer valer el Derecho sustantivo. Permite satisfacer las pretensiones procesales.
- Autónomo: pues no está subordinado a ninguna área del Derecho (Civil, Mercantil, Penal, etc.). La única excepción podría ser el Derecho Constitucional. Consiste en el deslinde del Derecho Procesal con respecto al sustantivo.

⁵¹ **Ídem.**

⁵² **Roberto Dromi**, *Derecho Administrativo*. 5ª edición, Buenos Aires Argentina, 1996.

- Secundario: porque deviene de una Ley Constitucional, es decir no actúa por sí mismo, sino en función de un derecho subjetivo.

3.2. El Proceso Administrativo

3.2.1. Definición

Ofrecer una definición de Proceso Administrativo no es tarea fácil. Pero no por ello debemos eludirla. En simples palabras, tras un análisis a las diferentes opiniones de diferentes autores de la Ciencia del Derecho Procesal Administrativo, puede definirse como “*el que tiene por objeto pretensiones fundadas en normas de Derecho Administrativo*”.⁵³

3.2.2. Clasificación

Atendiendo a los supuestos de pretensión que los distintos procesos contemplan, vamos a distinguir dos grandes grupos: uno, en el que se estudian los procesos administrativos ordinarios; otro, en el que se estudian los procesos administrativos especiales.

- **Proceso ordinario:** a él debe acudir cuando no se dispone especialmente la necesidad de acudir a alguno de los procesos especiales que, por razones de muy diversa índole se reconocen.
- **Procesos especiales:** Se pueden clasificar en dos grandes grupos, según el *fundamento jurídico-material* o *jurídico-procesal* de la

⁵³ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Pág. 118.

especialidad. Los primeros se sub-clasifican en *procesos especiales por razón de los sujetos* y *procesos especiales por razón del objeto*; los segundos en, *procesos de facilitación* y *procesos que tienden a impugnar otro proceso*.

3.3. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio

3.3.1. Definición

Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador *tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal*. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la administración como aquél en virtud del cual *“pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”*.⁵⁴

En una definición sencilla, el procedimiento administrativo sancionatorio es el que utilizan las administraciones públicas para ejercer su potestad sancionadora. Es también necesario señalar que, para efectos del presente trabajo, se entenderá por procedimiento el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración Pública cuando desarrolla las actividades a ella encomendadas, todo en relación a la emisión de un acto final.

⁵⁴ **Alejandro García Nieto.** *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª edición ampliada. Madrid, España. Editorial TECNOS S. A. 1994.

3.3.2. Naturaleza

El procedimiento administrativo sancionador es, ante todo, de **índole administrativa**, siendo lo sancionador una rama de la misma, por lo que la aplicación de los principios básicos del Derecho Penal deben estar orientados a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo.

3.3.3. Objeto

El objeto del procedimiento administrativo sancionador, es el de hacer efectiva la potestad sancionadora de la administración pública. Para este caso, lo potestativo debe de entenderse como una facultad conferida a la administración pública por la Ley fundamental para ejercer su poder o su jurisdicción sobre cuestiones meramente de carácter administrativo ante la infracción de la norma.

3.4. Los principios del procedimiento administrativo sancionatorio

Hay que tener presente que el Derecho Procesal Administrativo se auxilia de forma supletoria de otros principios que no están establecidos en las normas de carácter administrativo e inclusive se auxilia del Derecho Penal, Procesal Penal, Procesal Civil. Dichos principios, tienen un contenido valorativo que

requiere una interpretación extensiva, que desborda el simple marco de cualquier interpretación literal. Pues no se trata de interpretar sagazmente letritas para hacerlas letras muertas, sino de descubrir su contenido elemental o sustancial.

3.4.1. Clasificación

1. Principio de legalidad.

Dentro de la ideología de un Estado Democrático de Derecho, el principio de legalidad constituye uno de sus fundamentos y, para el caso de la Administración, supone que ésta se encuentra sometida plenamente a la Ley, para la jurisprudencia el principio de legalidad implica que la acción administrativa debe necesariamente adecuarse a la totalidad del sistema escrito o no escrito, o sea, a lo que solemos llamar bloque, pues en todo momento al aplicar una sanción se requiere de una habilitación normativa, que a un propio tiempo justifique o autorice la conducta desplegada para que ésta pueda considerarse lícita, y más que lícita no prohibitiva. Como manifestaciones del principio en estudio, se encuentra la **reserva legal** y la **tipicidad**, la primera en el orden formal, mientras que la segunda está referida a un plano material.

2. Principio de culpabilidad.

Este principio, importado del Derecho Penal, es aplicado en el ámbito del Derecho Administrativo, con matices propios. A nivel penal, el principio de culpabilidad se entiende bajo el precepto “*no hay pena si la conducta no le es*

reprochable al autor” y se fundamenta en la necesaria aceptación de que el hombre es un ente capaz de auto-determinarse. La culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas, pero no en los términos del Derecho Penal y es a los juristas a quienes corresponde determinar cuáles son sus peculiaridades, por lo que se propone que la solución para dicha cuestión debe de buscarse en dos ideas fundamentales:” la diligencia exigible y la buena fe “. Respecto de la primera, la responsabilidad al sujeto le será exigida no por los conocimientos reales que tenga, sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida la cual puede variar de acuerdo al entorno en que se desarrolla la persona. Como complemento de esto, se encuentra la buena fe, la cual es de gran relevancia para este derecho; pues ésta referida a las relaciones entre el autor y al administración, pues como excluyente de la culpabilidad, deberá de comprobarse la buena fe con la ha actuado el infractor al momento de cometerla⁵⁵.

3. Principio de oficiosidad.

Se refiere a la facultad dada a la Administración para ordenar y efectuar actos dentro de un procedimiento, aunque éstos no hayan sido expresamente solicitados por alguna de las partes. Para DROMI, por medio del principio en comentario *“incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio de oficialidad es el que domina el procedimiento administrativo”*.

4. Principio de imparcialidad.

⁵⁵ **Alejandro García Nieto.** *Derecho Administrativo Sancionador.* Madrid, España: Editorial TECNOSS.A., Segunda Edición ampliada. 1994, p. 250

Con este principio se procura garantizar que en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. No obstante resulta, conocido que en este precepto cuestionable cuando es la propia administración la que en la resolución, de un determinado asunto actúa como juez y parte.

5. Principio de informalismo.

El informalismo protege la idea “*pro-actione*” por el fondo, según la cual se deben eliminar los obstáculos puestos innecesariamente en el desarrollo de un procedimiento propio de la Administración, a fin de que éste se realice de forma ágil, procurando que el asunto sea definido con la mayor celeridad. Como muestra de lo anterior podemos mencionar, que en muchas ocasiones los integrantes del órgano director encargado de realizar la fase de instrucción dentro de un determinado procedimiento disciplinario, se encuentran supeditados al jerarca de la misma institución donde laboran, lo cual podría afectar la forma en que estos ejecuten la función asignada. En tal sentido resulta obvio suponer que el superior podría ejercer algún tipo de influencia sobre la persona encargada de realizar la investigación lo cual lesionaría el principio en estudio. Pues quienes ejerzan esta función deben de tener bien presente, que el procedimiento lo que busca es la verdad real de los hechos, con absoluto respeto a los derechos del sujeto, lo cual convierte al procedimiento en una garantía a favor del investigado y no solo en un mecanismo puesto a disposición de la administración para ejercer la potestad sancionadora.

6. Principio del debido proceso.

Para la mayoría de países, ha sido la jurisprudencia constitucional la encargada de definir y desarrollar los elementos o sub-principios que integran el debido proceso, los cuales sin mayor ahondamiento se mencionan a continuación:

- **Derecho general a la justicia**

El cual hace referencia a la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia, es decir, del acceso universal a la justicia para toda persona, sin distinción alguna.

- **Derecho al juez regular**

Este derecho también es conocido como “derecho al juez natural”, pretende garantizar que la persona encargada al investigado sea imparcial e independiente, sin embargo cuando es la administración la que debe ejercer su potestad sancionadora dicho principio puede resultar lesionado.

- **Derechos de audiencia y defensa**

Estos derechos están consagrados tanto en la Constitución, como en el Código Penal y Procesal Penal, Código de Procedimientos Civiles y Mercantiles; el derecho general a la defensa, implica otros generalmente, particularmente el de la audiencia y los principios de la imputación e intimación así como el derecho a la motivación o fundamentación debida de toda resolución procesal.

- **Principio de inocencia**

Dicho principio hace énfasis a que ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable mientras no existe en su contra una resolución firme, dictada en un proceso regular y legal que lo declare como tal, es así como a la persona se le presumirá de inocente mientras la autoridad competente no demuestre su culpabilidad sin que exista duda alguna sobre ello.

- **Principio de "*in dubio pro homine*"**

Implica que el convencimiento del órgano que decide respecto de la persona investigada, debe de superar cualquier duda razonable, de manera que cualquiera que exista debería de fallar a su favor, de lo cual se tiene que cualquier duda sobre la comisión de un hecho, se debe de favorecer a la persona a quien se le viene atribuyéndole mismo.

- ✓ **Los derechos al procedimiento:**

Dentro de estos derechos encontramos:

- **La libertad al acceso al expediente.**

Pues las partes tienen derecho a conocer el expediente, con las limitaciones que establece la ley; las partes pueden tener acceso a la información del proceso administrativo que se instruye en su contra.

- **Confidencialidad.**

Dicho principio hace referencia a la protección jurídica en relación a una determinada información documentada, que impide su acceso a terceros por un tiempo determinado legalmente.

- **Amplitud de la prueba.**

Dado que la finalidad del procedimiento es la averiguación real de los hechos, se deberá investigar la verdad objetiva diligentemente, sin desatender ningún medio legítimo de prueba, sobre todo si ofrecida por la defensa no resulta manifiestamente impertinente o repetitiva. También deberá de ordenar la prueba para mejor proveer que resulte necesaria.

- **Libertad de prueba.**

Se refiere a la posibilidad dada a las partes de poder recurrir a cualquier medio de prueba legítima que se requiera incorporar al procedimiento.

- **Legitimidad de la prueba.**

Significa que toda prueba recabada durante el desarrollo del procedimiento deberá de ser legal; es decir deberá de ser satirizada por un ordenamiento jurídico, de lo contrario la prueba será espuria. En relación con esta prueba hay que hacer mención a la teoría del “árbol envenenado”, cuyo origen se encuentra en la jurisprudencia norteamericana⁵⁶, según esta teoría toda prueba obtenida directa o indirectamente, violentando derechos y libertades fundamentales de una persona, es ilegal por ende invalida así como todas las actuaciones que de dicha prueba se deriven.

- **Valoración razonable de la prueba.**

Toda prueba recabada debe de ser valorada según las reglas de la sana crítica, racional siguiendo los preceptos de la lógica, paciencia y la experiencia.

- ✓ **El derecho a una resolución justa - congruencia de la resolución-**

⁵⁶ **Alejandro García Nieto.** “*Derecho Administrativo Sancionador*”. Madrid, España: Editorial TECNOS S.A., Segunda Edición ampliada. 1994, p. 250.

La cual hace referencia a que para darse por concluido el debido proceso, se requiere, que la resolución adoptada respete al menos los principios constitucionales es decir que se debe seguir una correlación entre la acusación, la prueba, resolución en virtud de que esta tiene que fundamentarse en los hechos discutidos y pruebas recibidas en el procedimiento.

✓ **Doble instancia.**

Definido tradicionalmente como el derecho a los recursos, implica la posibilidad de que el acto sea recurrido y que el administrado ejerza los recursos contra lo resuelto por el órgano decidor, se expresa como una garantía constitucional, que faculta a los sujetos para someterse a conocimiento de una instancia superior, el pronunciamiento administrativo que les resulte desfavorable, con el propósito que se modifique total o parcialmente e incluso se anule.

7. Principio de non bis in ídem.

Este principio general del Derecho se refiere a la prohibición de condenar dos veces por el mismo hecho. Según lo establecido por la Sala, el principio *non bis in ídem* no es aplicable cuando se están frente a ámbitos diferentes de responsabilidad ya sea administrativo o penal. Esto como resultado de la declarada independencia del derecho administrativo en materia sancionatoria.

8. Principio de verdad real o material

Significa que debe establecerse de forma certera la realidad histórica de los hechos investigados, siendo necesaria su reconstrucción por medio de la

prueba recopilada. La verdad real consiste en determinar las verdaderas razones por las cuales se dieron esos hechos, es decir, cuál es el cuadro fáctico por el que se propició la acción desplegada; la verificación de la acción real debe de ser un fundamento sobre el cual se imponga una acción administrativa. Por ello el órgano director que lleve a cabo una investigación disciplinaria, no debe preestablecer ninguna situación fáctica como cierta, hasta que no se tenga por probado los hechos investigados. Para el profesor MILANO SANCHEZ⁵⁷ el procedimiento administrativo surge como “el medio técnico jurídico más adecuado para determinar la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

3.5. Estructura y funcionamiento de las instituciones de la administración pública del sector salud en El Salvador

3.5.1. Estructura del ISSS

Generalidades⁵⁸

El **Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)** es una entidad gubernamental autónoma encargada de brindar atención a la salud y prestaciones económicas a sus derechohabientes. De acuerdo a la Constitución Política de El Salvador de 1983: "La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio" y a su pago contribuyen "los

⁵⁷ **Aldo Milano Sánchez.** *“Ensayos de Derecho Procesal Administrativo”*. Primera Edición. Editorial Universidad de San José. San José. CR. 1997. Pág. 47.

⁵⁸ http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=76:cartas-de-derecho&catid=84:institucion&Itemid=135, Actualizado hasta la fecha del Lunes 26 Octubre de 2009 09:24.

patronos, los trabajadores y el Estado" en la forma y cuantía determinada por la ley (art. 50).

De acuerdo al Art. 186 de la Constitución se establece el Seguro Social obligatorio como una institución de Derecho Público, que realizará los fines de Seguridad Social que esta Ley del ISSS determina.

El Seguro Social cubre en forma gradual los riesgos a que están expuestos los trabajadores por causa de:

- a) Enfermedad, accidente común;
- b) Accidente de Trabajo, enfermedad profesional;
- c) Maternidad;
- ch) Invalidez;
- d) Vejez;
- e) Muerte; y
- f) Cesantía involuntaria.

Asimismo, tienen derecho a prestaciones por las causales a) y c) los beneficiarios de una pensión, y los familiares de los asegurados y de los pensionados que dependan económicamente de éstos, en la oportunidad, forma y condiciones que establezcan los Reglamentos.

Con el objeto de mantener la indispensable correlación entre los fines de seguridad social que cubre el Instituto, y los que integralmente le corresponden al Estado, y para los demás fines previstos en la Ley del

ISSS, el Instituto se relacionará con los poderes públicos, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- **Su misión**

Es la de estar comprometidos a brindar de manera integral atención a la salud y prestaciones económicas a los derechohabientes, con calidad, eficiencia, ética profesional, basados en una vocación de solidaridad social, transparencia y sustentabilidad financiera.

- **Su visión**

Es la de ser un modelo de atención en salud, con excelencia en el servicio, en el que se promueven procesos ágiles y descentralizados, financiamiento solidario y oportuno, dirigido hacia la universalidad de la protección social, con un personal comprometido con la calidad, que logra la confianza y reconocimiento de la población.

- **Valores Institucionales**

a-) Universalidad

Extender la cobertura y otorgar la provisión de servicios a la población.

b-) Solidaridad

Aporte económico individual al servicio de todos.

c-) Equidad

Garantizar la igualdad de oportunidades a los servicios dándole a cada quien según sus necesidades.

d-) Calidad

Proveer servicios con eficiencia, eficacia, oportunidad, profesionalismo, humanitarismo y responsabilidad, satisfaciendo las expectativas de los usuarios.

e-) Ética

La adhesión a los principios dando servicios con honestidad, disciplina y lealtad

f-) Eficiencia

Utilizar en forma transparente y racional los recursos para el logro de los objetivos.

g-) Calidez

Calidad humana en el trato al derechohabiente, reflejada en la conducta y actitud del personal que presta el servicio

h-) Identidad

Sus recursos humanos hacen propia la misión de la institución.

Organismos del ISSS y sus atribuciones⁵⁹

Los órganos superiores del Instituto serán: El Consejo Directivo y la Dirección General.⁶⁰

▪ **Consejo Directivo**

El Consejo Directivo será la autoridad superior en el orden administrativo, en el financiero y en el técnico. Estará integrado en la forma siguiente:

a) El Ministro de Trabajo y Previsión Social, y en su defecto, el Subsecretario del Ramo;

⁵⁹ Ver organigrama en Anexo # 1.

⁶⁰ Ley del ISSS, Arts. 7 y siguientes

- b) Cuatro miembros gubernamentales, uno por cada uno de los siguientes Ministerios: de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social, de Salud Pública y Asistencia Social y de Economía;
- c) Dos miembros representantes de los trabajadores, elegidos por los Sindicatos de Trabajadores;
- ch) Dos miembros representantes patronales, elegidos por las organizaciones patronales más caracterizadas;
- d) Un miembro representante del Colegio Médico de El Salvador;
- e) Un miembro representante de la Sociedad Dental de El Salvador; y
- f) El Director General del Instituto, y en su defecto, el Sub-director General.

Los Ministerios de Estado, lo mismo que las organizaciones a que se refieren los literales c), ch), d) y e), designarán, al mismo tiempo que sus representantes propietarios, un igual número de representantes suplentes, quienes sustituirán, con iguales facultades a los propietarios, cuando éstos, por cualquier motivo no pudieren desempeñar el cargo que se les hubiere conferido.

El Ministro de Trabajo y Previsión Social, o el Subsecretario, en su caso, será el Presidente del Consejo. El Secretario de dicho Consejo será el Director General del Instituto, y en su defecto, el Subdirector General.

Cada año, en la primera reunión, el Consejo Directivo elegirá de su seno, dos Vicepresidentes que, según el orden de su elección, sustituirán al Presidente cuando falte éste. ***El Director y el Subdirector Generales del Instituto, serán nombrados por el Presidente de la República.***

Los miembros del Consejo Directivo que deben ser elegidos por las organizaciones de trabajadores, por las organizaciones patronales, por el

Colegio Médico de El Salvador y por la Sociedad Dental de El Salvador, durarán en sus funciones dos años y podrán ser reelegidos.

Los miembros de dicho Consejo nombrados por los Ministerios de Estado deberán ser funcionarios o empleados de los ramos respectivos, y la duración en sus cargos se regirá por las mismas reglas de la Administración Pública. Los miembros de este Consejo, representantes de los trabajadores, de los patronos, de los médicos y de los odontólogos, deberán ser salvadoreños y miembros de un sindicato de trabajadores, de una organización patronal, o de la correspondiente asociación médica o dental, según el caso.

Atribuciones del Consejo Directivo⁶¹:

Entre las atribuciones más relevantes que se le encomienda al Consejo Directivo, sintetizar las siguientes:

a-) Administrar el Instituto de acuerdo con la Ley y los reglamentos, es decir, elaborar los proyectos de reglamentos para la implantación del Seguro Social y dictar aquellos que requiera el funcionamiento interno del Instituto, de conformidad con la Ley del ISSS, estableciendo las normas internas relativas a horarios de trabajo extraordinario, permisos, licencias y becas; así como las referentes a asuetos, vacaciones, aguinaldos y demás prestaciones sociales en favor del personal, de acuerdo con principios de equidad y las disposiciones legales aplicables.

b) Presentar al Poder Ejecutivo los proyectos de reformas o adiciones a la Ley del ISSS. Por lo que debe de estudiar y aprobar el proyecto de

⁶¹ Ley del ISSS, Art. 14

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Instituto, con base en el anteproyecto que deberá presentarle el Director General oportunamente. En esa misma línea, el Consejo deberá de rendir un informe anual de las labores del Instituto a la Asamblea Legislativa, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el cual lo incluirá en su Memoria anual.

c) Puede nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los Directores de Sucursales y a los jefes de departamento. Así como también, puede proponer al Presidente de la República la remoción del Director o Subdirector Generales, en los casos contemplados en el Art. 16 de la Ley del ISSS.

d) El Instituto, es el encargado de Crear dependencias de éste en las diversas regiones del país donde lo estime necesario. Además deberá de conocer de la forma en que el Director y el Subdirector ejecutan sus gestiones.

e) Conocer en apelación de las decisiones del Director General que admitan este recurso.

f) Publicar cada año un balance general de sus operaciones y un cuadro de ingresos y egresos, documentos que deberán ser certificados por el Auditor nombrado por el mismo Consejo Directivo;

g) Aprobar la contratación de créditos y aceptar transacciones judiciales y extrajudiciales.

El Consejo Directivo podrá pedir al Presidente de la República la remoción del Director General o del Subdirector General del Instituto, en los casos de condena por delito, incapacidad manifiesta o infracción grave a la Ley del ISSS, a los reglamentos del Instituto o a los acuerdos tomados por el Consejo dentro de sus facultades.

▪ **Dirección General**

Atribuciones de la Dirección General⁶²

Corresponde al Director General:

- a)** Cumplir y hacer cumplir Ley del ISSS, los reglamentos y los acuerdos del Consejo Directivo;
- b)** Preparar los programas de trabajo y hacer los estudios e investigaciones especiales de carácter técnico y administrativo, tanto en lo que se refiere a las cotizaciones como a las prestaciones;
- c)** Dirigir, orientar y coordinar las labores del personal y vigilar su eficiencia. En ese sentido, puede nombrar, promover, dar licencias, permutar y corregir disciplinariamente al personal del Instituto;
- d)** Proponer al Consejo la creación de dependencias del Instituto y, una vez creadas, proponer los nombramientos de los Directores de dependencias y de los Jefes de departamento;
- e)** Representar administrativa, judicial y extrajudicialmente al Instituto;
- f)** Presentar al Consejo Directivo los balances, el proyecto de Presupuesto y el cuadro de Ingresos y Egresos a que se refiere el Art. 14 de la Ley del ISSS; y
- g)** Asistir a las reuniones del Consejo y delegar en el Subdirector su representación cuando no pueda asistir.

Corresponde al Subdirector General:

- a)** Asistir al Director General en el desempeño de sus funciones;

⁶² Ley del ISSS, Arts. 18 y 19

- b)** Colaborar con el Director General en los estudios e investigaciones que se realicen, coordinando el trabajo de las diversas dependencias y sucursales del Instituto;
- c)** Desempeñar las atribuciones y cumplir con las obligaciones del Director General, cuando por cualquier motivo faltare éste.

3.5.2. Estructura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. MSPAS.

Generalidades⁶³

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el organismo encargado de determinar, planificar y ejecutar la política nacional en materia de salud; dictar las normas pertinentes, organizar, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades relacionadas con la salud.

La Constitución en su Art. 65 establece que la salud de los habitantes de la República, constituye un bien público y que el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento. El Estado determinará la política nacional de salud, controlará y supervisará su aplicación. En ese mismo sentido, el Art. 67 de la Constitución establece que los servicios de salud pública serán esencialmente técnicos y crea las carreras sanitarias, hospitalarias, paramédicas y administración hospitalaria.

⁶³http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=76:cartas-de-derecho&catid=84:institucion&Itemid=135, Actualizado hasta la fecha del Lunes 26 de Octubre de 2009 09:24

- **Su misión**

Es una instancia del Estado rectora en materia de salud, que garantiza a los habitantes de la República de El Salvador la cobertura de servicios oportunos e integrales, con equidad, calidad y calidez, en corresponsabilidad con la comunidad, incluyendo todos los sectores y actores sociales, para contribuir a lograr una mejor calidad de vida.

- **Su visión**

Es la de ser la instancia rectora del sector fortalecida, conduciendo de manera eficiente y efectiva el Sistema Nacional de Salud y garantizando a los habitantes de la República de El Salvador servicios integrales de salud en armonía con el ambiente, con equidad, calidad y calidez, para la conservación y restablecimiento de la salud, estimulando para ello la corresponsabilidad y la contraloría social.

- **Organismos del MSPAS y sus atribuciones**

Para su funcionamiento, el MSPAS tiene cuatro organismos que conforman la estructura general y que se encargan de dar vida a esta institución, los cuales se mencionan a continuación:

- a) Despacho Ministerial⁶⁴
- b) Vice Ministerio de Servicios de Salud⁶⁵
- c) Vice Ministerio de Políticas sectoriales⁶⁶
- d) Gerencia de operaciones⁶⁷

⁶⁴ Ver Anexo # 2.

⁶⁵ Ver Anexo # 3.

⁶⁶ Ver Anexo # 4.

Atribuciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social⁶⁸

Corresponden al Ministerio:

- 1)** Orientar la política gubernamental en materia de Salud Pública y Asistencia Social;
- 2)** Establecer y mantener colaboración con los demás Ministerios, instituciones públicas y privadas y agrupaciones profesionales o de servicio que desarrollen actividades relacionadas con la salud;
- 3)** Elaborar los proyectos de ley y reglamentos de acuerdo al Código de Salud que fueren necesarios;
- 4)** Organizar, reglamentar y coordinar el funcionamiento y las atribuciones de todos los servicios técnicos y administrativos de sus dependencias;
- 5)** Intervenir en el estudio y aprobación de los tratados, convenios y cualquier acuerdo internacional relacionado con la salud;
- 6)** Sostener y fomentar los programas de salud de carácter regional centroamericano aprobados por los organismos correspondientes;
- 7)** Velar por el desarrollo y mejoramiento de las normas de enseñanza de las profesiones relacionadas con la salud y promover el adiestramiento técnico y especialización del personal encargado de las secciones de salud;
- 8)** Propiciar todas las iniciativas oficiales y privadas que tiendan a mejorar el nivel de salud de la comunidad, de acuerdo con las normas señaladas por los organismos técnicos correspondientes.

El Ministerio por medio de la Dirección General de Salud como Organismo Técnico, será el encargado de ejecutar las acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los habitantes, así

⁶⁷ Ver Anexo # 5.

⁶⁸ Código de Salud, Art. 41

como las complementarias pertinentes en todo el territorio de la República, a través de sus dependencias regionales y locales de acuerdo a las disposiciones del Código de Salud y Reglamentos sobre la materia.

3.5.3. Estructura Organizativa del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones en Salud⁶⁹

Generalidades⁷⁰

El **Consejo Superior de Salud Pública**, es una corporación del Derecho Público con capacidad jurídica para contraer derechos y adquirir obligaciones e intervenir en juicios y tanto él como las Juntas de Vigilancia gozarán de autonomía en sus funciones y resoluciones. El Consejo se relacionará con los organismos públicos a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El Art. 68 de la norma fundamental, determina que un Consejo Superior de Salud Pública velará por la salud del pueblo, el cual estará formado por igual número de representantes de los gremios: médico, odontológico, químico-farmacéutico, médico veterinario, laboratorio clínico, psicología, enfermería y otros a nivel de licenciatura que el Consejo Superior de Salud Pública haya calificado para tener su respectiva Junta; tendrá un Presidente y un Secretario de nombramiento del órgano Ejecutivo. La Ley determinará su organización.

⁶⁹ Ver Anexo # 6.

⁷⁰ http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=76:cartas-de-derecho&catid=84:institucion&Itemid=135, Actualizado hasta la fecha del Lunes de 26 de Octubre de 2009 09:24

El ejercicio de las profesiones que se relacionan de un modo inmediato con la salud del pueblo será vigilado por organismos legales formados por académicos pertenecientes a cada profesión, con facultades para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad.

- **Su misión**

Garantizar la salud de la población, regulando, vigilando y controlando el ejercicio de los profesionales, establecimientos, instituciones formadoras e industria farmacéutica y química; relacionados con la salud.

- **Su visión**

Ser una institución especializada, dinámica e innovadora en la regulación, vigilancia y control técnico-científico, en materia de salud.

- **Valores Institucionales**

- a) Honestidad
- b) Equidad
- c) Respeto
- d) Compromiso
- e) Responsabilidad
- f) Solidaridad
- g) Espíritu de servicio
- h) Lealtad institucional

- **Políticas trascendentales**

1. Autorizar, controlar, y vigilar, los establecimientos de salud, medicamentos y otros, así como también la vigilancia del ejercicio de las profesiones relacionadas de modo inmediato con la salud del pueblo, implementando mecanismos y controles que garanticen que se recibe un servicio oportuno y que los productos farmacéuticos y servicios de salud sean suministrados de acuerdo a lo establecido, en las regulaciones de la materia.
2. Implementar en la industria farmacéutica la aplicación y mejoramiento de las buenas prácticas de manufactura, con el objeto de de buscar calidad en el suministro de medicamentos a la población salvadoreña.
3. Coordinar con otras instituciones para tratar de combatir el narcotráfico, facilitación y contrabando de productos farmacéuticos.

Estructura del CSSP y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones en Salud.

El Consejo Superior de Salud Pública estará formado por sus Juntas de Vigilancia y como organismo de dirección el Consejo Superior de Salud Pública, posee un Consejo Directivo conformado por cada una de las Juntas de Vigilancia que tienen un organismo de dirección denominado Juntas Directivas de las cuales nombraran un presidente y un secretario

- El Consejo Superior de Salud Pública estará formado por catorce miembros: un Presidente y un Secretario nombrado por el Órgano Ejecutivo y tres representantes electos de entre sus miembros por

cada uno de los gremios: Médico, Odontológico, Farmacéutico y Veterinario.⁷¹

- Las Juntas de Vigilancia, se formarán por cinco académicos; cada uno pertenecientes a la respectiva profesión. Los cinco miembros de cada una de las Juntas de Vigilancia en su primera reunión elegirán un Presidente y un Secretario.⁷²

Atribuciones de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones en Salud:

Son atribuciones de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones en Salud⁷³:

Entre las atribuciones más importantes que competen a las Juntas de Vigilancia, pueden mencionarse las siguientes:

a) Llevar un registro de los profesionales de su ramo en el cual inscribirán a todos los académicos egresados o incorporados en la respectiva facultad de la Universidad de El Salvador y de los egresados de las facultades respectivas en Universidades Legalmente establecidas en el país. En atención a ello, corresponderá vigilar el ejercicio de la profesión correspondiente y sus respectivas actividades auxiliares, así como también, deberá de velar porque las profesiones no se ejerciten por personas que carezcan de título correspondiente, exigiendo el estricto cumplimiento de las disposiciones penales relativas al ejercicio ilegal de las profesiones.

b) Las Juntas de Vigilancias, deberán de elaborar su ante proyecto de presupuesto y luego remitirlo al Consejo. Además, otra atribución de

⁷¹ **Art. 8. Código de Salud de El Salvador**

⁷² **Art. 9. Código de Salud de El Salvador**

⁷³ **Art. 17. Código de Salud de El Salvador**

carácter legal-administrativo, es que las Juntas también formularán los anteproyectos de Ley, y reglamentos correspondientes al ejercicio de cada una de las profesiones respectivas, sometiéndolos a la consideración del Consejo.

c) Las Juntas están obligadas a rendir informe razonado ante el Consejo de las diligencias que realice y de lo que le mande el Código de Salud en su normativa jurídica.

d) Tienen como función la de vigilar y controlar el funcionamiento de droguerías, farmacias, laboratorios de prótesis dentales, laboratorios químicos, laboratorios farmacéuticos, laboratorios biológicos, laboratorios clínico-biológicos, gabinetes radiológicos, hospitales, clínicas de asistencia, gabinetes ópticos y demás establecimientos particulares dedicados al servicio y atención de la salud Pública.

e) Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a su personal de empleados. Pueden también, intervenir a petición de parte en aquellos casos en que surja desavenencia entre un profesional y su cliente o entre un establecimiento de los comprendidos en este Código y las personas que por motivo de salud recurriere a sus servicios. La resolución que al efecto se dicte deberá considerarse únicamente como medida transaccional entre las partes, sin perjuicio de que, de acuerdo con las circunstancias que acompañan al hecho, éste pueda considerarse como referencia para estimar la conducta profesional del imputado.

f) Una atribución muy importante es la de imponer las sanciones que el Código de Salud o sus reglamentos determinen.

Atribuciones del Consejo Superior de Salud Pública

Son atribuciones del Consejo⁷⁴:

a) Entre las atribuciones del Consejo establecidas en el Código de Salud, se tiene como primordial, la de velar por la salud del pueblo en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Tiene la obligación de vigilar el funcionamiento de todos los organismos, instituciones y dependencias del Estado, cuyas actividades se relacionan con la salud del pueblo.

b) Dentro de sus funciones también está la de autorizar previo informe favorable de la Junta de Vigilancia respectiva la apertura y funcionamiento de los centros de formación profesional relacionados con la salud del pueblo. En ese mismo sentido, también tiene como atribución la de autorizar (previo informe favorable de la Junta de Vigilancia respectiva) **la apertura** y funcionamiento de droguerías, farmacias, laboratorios farmacéuticos, laboratorios biológicos, laboratorios clínico-biológicos, gabinetes radiológicos, hospitales, clínicas de asistencia social, gabinetes ópticos, etc., y **su clausura por infracciones al Código de Salud y su reglamento**. Estos establecimientos son de utilidad pública en consecuencia el cierre de los mismos, sólo podrá efectuarse por resolución del Consejo.

c) Conocer en última instancia de los recursos que se interpongan de las resoluciones pronunciadas por las Juntas y organismos relacionados con la salud.

d) Llevar un registro público para la inscripción de los establecimientos que autorice de conformidad a lo establecido por la norma jurídica en el Código de Salud. Además, deberá de llevar un registro público de las autorizaciones,

⁷⁴ **Art. 14. Código de Salud de El Salvador.**

de las especialidades químico farmacéuticas, cosméticos y otras sustancias que ofrezcan acción terapéutica.

e) Es el encargado de proponer su reglamento interno y sus reformas al Órgano Ejecutivo por medio del Ministerio correspondiente. En ese mismo sentido, deberá de colaborar con el Órgano Ejecutivo en los ramos correspondientes y Organismos de Vigilancia respectivos, en la elaboración de las leyes y reglamentos relacionados con la salud. Puede extender las licencias necesarias y cumplir con las obligaciones establecidas en convenios internacionales.

f) Cerciorarse para beneficio de una mejor atención de la salud, que los establecimientos de salud autorizados deben tener como responsables o regentes del mismo a profesionales especializados en la actividad científica que deben desarrollar, sea o no académico su propietario; esta disposición no se aplicará en las ventas de medicinas, caso contrario el Consejo previo informe de la Junta respectiva, ordenará al propietario del establecimiento subsane la anomalía encontrada y caso no sea corregida, el Consejo ordenará su clausura. Además deberá de vigilar o controlar el anuncio al público de servicios profesionales que se relacionen con la salud.

g) Elaborar el proyecto de su presupuesto y coordinar los que remitan las Juntas, para proponerlos al Órgano Ejecutivo por medio del Ramo de Salud Pública y Asistencia Social, etc.

Sin duda alguna, lo anteriores atribuciones señaladas indican que estas administraciones públicas de la salud, están facultadas para ejercer la potestad sancionadora sobre el infractor de la de la norma jurídica de carácter administrativa. Desde luego que, esa potestad no es realizada de

manera antojadiza, sino que, debe de sujetarse al procedimiento establecido por esta Ley para emitir una resolución final.

CAPITULO IV

REGULACION JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA DE SALUD EN EL SALVADOR Y SU DIVERSIDAD NORMATIVA

4. Fundamentación Jurídica del Procedimiento Administrativo Sancionatorio

4.1. Generalidades

Para llevar a cabo la investigación sobre la “La necesidad de uniformar los procesos administrativos sancionatorios en las Instituciones del Sector Salud”, como dificultad en la aplicación de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio, sirven de base los siguientes cuerpos normativos legales:

LA CONSTITUCION vigente de 1983, dada en el Salón de sesiones de la Asamblea Constituyente, que por Decreto número 38, los representantes del pueblo salvadoreño reunidos en Asamblea Constituyente, en ejercicio de la potestad soberana que el pueblo les ha conferido, animados del ferviente deseo de establecer los fundamentos de la convivencia nacional con base en el respeto de la dignidad de la persona humana, en la construcción de una sociedad más justa, esencia de la democracia y el espíritu de la libertad y justicia, valores de nuestra herencia humana.

Dentro de la Constitución se regula en su **Título II: LOS DERECHOS Y GARANTIAS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA. Capítulo I: DERECHOS INDIVIDUALES Y SU REGIMEN DE EXCEPCIÓN. SECCION PRIMERA DERECHOS INDIVIDUALES.** En la cual se encuentra la base

para la aplicación de principios en el procedimiento administrativo sancionatorio:

Art.8. “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe.”

Puede observarse que dicho artículo faculta para la existencia de una legislación en materia administrativa y para el caso en comento una ley que regule los procedimientos administrativos en materia de salud de una manera uniforme, pues como se ha observado en el transcurso de la investigación, en muchas ocasiones las instituciones se auxilian de leyes comunes a la hora de aplicar los procedimientos sancionatorios, o de disposiciones jurídicas emanadas de entes públicos.

En cuanto a las sanciones y facultad de imponer penas la Constitución nos dice:

Art.14. “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.”

La Constitución es clara y específica al abordar este tema, facultando a la autoridad administrativa para poder imponer las sanciones administrativas que considere necesarias, siempre y cuando se respete el debido proceso, es así que con la creación de una legislación uniforme para la aplicación de los procedimientos sancionatorios de la administración, se facilitaría su tarea al momento de sancionar, pues aplicaría un procedimiento común y se auxiliaría en una sola base legal y no recurriría a otras leyes comunes para

poder aplicar los principios que no están establecidos en sus leyes y reglamentos.

Con respecto a la existencia del ISSS como una institución autónoma la Constitución establece:

Art.50. “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma.

Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.”

En cuanto a la salud pública y las instituciones que se encargarán de ello: la Constitución reconoce la existencia de dichas instituciones y la existencia de un Consejo Superior de Salud Pública que se encargará de verificar que se cumpla con su labor, regulando dentro de ella cuáles son las funciones que ésta última institución debe desempeñar, y en qué procedimientos administrativos tendrá competencia.

Art.68. “Un Consejo Superior de Salud Pública velará por la salud del pueblo. Estará formado por igual número de representantes de los gremios médico, odontológico, químico-farmacéutico, médico veterinario, laboratorio clínico, psicología, enfermería y otros a nivel de Licenciatura que el Consejo Superior de Salud Pública haya calificado para tener su respectiva junta;

tendrá un Presidente y un Secretario de nombramiento del Órgano Ejecutivo. La ley determinará su organización.

El ejercicio de las profesiones que se relacionan de un modo inmediato con la salud del pueblo, será vigilado por organismos legales formados por académicos pertenecientes a cada profesión. Estos organismos tendrán facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad. La suspensión de profesionales podrá resolverse por los organismos competentes de conformidad al debido proceso.

El Consejo Superior de Salud Pública conocerá y resolverá de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones pronunciadas por los organismos a que alude el inciso anterior. La Constitución de forma expresa atribuye a la Administración Pública, facultades sancionatorias diferentes a las indicadas en el Art. 14 de la Constitución, sobre esta base al Consejo Superior de Salud corresponde la vigilancia de los profesionales relacionados con la salud.

De la misma manera el Código de Salud establece la existencia de un Consejo Superior de Salud.

El Consejo Superior de Salud Pública estará formado por sus Juntas de Vigilancia y como organismo de dirección, el Consejo Superior de Salud Pública posee un Consejo Directivo conformado por cada una de las Juntas de Vigilancia que tiene un organismo de dirección denominado Juntas Directivas de las cuales nombraran un presidente y un secretario. El Consejo estará formado por catorce miembros, un Presidente y un Secretario nombrado por el Órgano Ejecutivo y tres representantes electos de entre sus miembros por cada uno de los gremios: Médico, Odontológico Farmacéutico y Veterinario.

EL CODIGO DE SALUD: nos sirve de base en cuanto a la existencia de las instituciones del sector salud.

Uno de los principales objetivos que establece el Código de Salud se encuentran en el artículo uno del Código de Salud: “El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales relacionados con la salud pública y asistencia social de los habitantes de la República y las normas para la organización, funcionamiento y facultades del Consejo Superior de Salud Pública, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y demás organismos del Estado, servicios de salud privados y las relaciones de éstos entre sí en el ejercicio de las profesiones relativas a la salud del pueblo.

Así también, el Código de Salud establece la existencia de otras instituciones tales como: El Ministerio de Salud, Juntas de Vigilancia, entre otras y, las leyes por las que éstas deberán de regirse.

En cuanto a la ley por la que deberán de regirse las instituciones del sector salud, el Código establece: “Quedan sujetos a las disposiciones del presente Código, la organización y funcionamiento del Consejo Superior de Salud Pública, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; los organismos y servicios de salud pública, los servicios de salud privada e instituciones oficiales autónomas que presten servicios de salud y las relaciones de éstos entre sí en el ejercicio de las profesiones relativas a la salud del pueblo.”

4.2. Principios y procedimientos administrativos sancionatorios de las instituciones del sector salud y su diversidad normativa.

4.2.1. Constitución de la República

Es una realidad que la actividad administrativa sancionadora no puede estar fuera de ninguna clase de control, toda actividad sancionadora que desarrolle el Estado se encuentra legitimada por los límites que imponen los principios constitucionales, lo que quiere decir que, la actividad administrativa sancionadora está sujeta a los principios y garantías que la Constitución establece. Ahora bien, en materia de Derecho Sancionador Administrativo, que en este caso se vincula a la conducta procesal de los intervinientes letrados, tales principios rigen con un ámbito limitado de aplicación, es decir, sus consecuencias no son las mismas a las que se producen cuando se trata de un cuerpo normativo Penal.

Mencionamos a continuación, los principios que emanan de la Constitución nuestra, respecto al procedimiento administrativo sancionatorio:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La legalidad se encuentra reconocida en la potestad sancionatoria, implica que se cumpla con exigencia este principio en el sentido que los preceptos que den contenido a las prohibiciones y sanciones deben cumplir con la exigencia de una norma que se vea escrita, previa, cierta y estricta. De tal manera que el diseño de las infracciones ha de estar supeditado a la estricta legalidad, ello implica que las infracciones estén tipificadas. Este principio se encuentra regulado en el **Art. 15** de la Constitución: *“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.” Un principio fundamental al momento de aplicar un procedimiento administrativo, pues es necesario que exista una ley con anterioridad al momento de aplicar un procedimiento, una sanción, por lo que este principio no solo constituye una exigencia de seguridad, sino también, constituye una garantía para el administrado, de que no debe de ser sometido a penas o sanciones que no hayan sido aceptadas con anterioridad.

PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

También en el aspecto sancionatorio se reconoce la vigencia del principio de culpabilidad, lo cual quiere expresar que las infracciones para ser objeto de una sanción deben ser cometidas culpablemente por sujetos que realizan u omiten la conducta. En materia administrativa ciertamente se ha reconocido el principio de culpabilidad. Según ALEJANDRO NIETO GARCÍA, *“la culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas, pero no en los mismos términos que en el Derecho Penal y a los juristas corresponde determinar cuáles son sus peculiaridades”*, por lo que propone que la solución a dicha cuestión debe buscarse en dos ideas fundamentales: la diligencia exigible y la buena fe. Respecto de la primera, la responsabilidad del sujeto le será exigida no por los conocimientos reales que tenga, sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida, la cual puede variar de acuerdo al entorno en que se desarrolla la persona. Como complemento de esto, se encuentra la buena fe, que es de gran relevancia para el Derecho Administrativo Sancionador; está referida a las relaciones entre el autor y la Administración. Como excluyente de culpabilidad deberá comprobarse la buena fe con que ha actuado el infractor al momento de cometer la falta dicho principio lo encontramos regulado en el Artículo 12 de la Constitución.

Art. 12 CN: *“Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa.*

La persona detenida debe ser informada de manera inmediata y comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza al detenido la asistencia de defensor en las diligencias de los órganos auxiliares de la administración de justicia y en los procesos judiciales, en los términos que la ley establezca.

Las declaraciones que se obtengan sin la voluntad de la persona carecen de valor; quien así las obtuviere y empleare incurrirá en responsabilidad penal.”

DERECHO DE PETICIÓN Y RESPUESTA

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

Derecho fundamental que puede ser ejercido por cualquier autoridad de la República, y que obliga a la administración a dar respuesta en forma congruente dentro de un plazo razonable, por lo cual dicho derecho tendrá que estar establecido en las leyes administrativas de las instituciones del sector salud.

4.2.2. Código de Procedimientos Civiles y Mercantiles

Siguiendo las reglas del Derecho Común para la aplicación de los principios en el procedimiento administrativo sancionatorio, se hace mención de los siguientes principios:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Art.3.C.Pr.CyM: “Todo proceso deberá de tramitarse ante juez competente y conforme a las disposiciones de este Código, las que no podrán ser alteradas por ningún sujeto procesal.

Las formalidades previstas son imperativas. Cuando las formas de los actos procesales no estén expresamente determinados por la ley, se adoptará la que resulte indispensable o idónea para la finalidad perseguida.”

Principio que es fundamental en el Derecho Público conforme al cual todo el ejercicio del poder público deberá de estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de los hombres. Por esta razón se dice que el principio de legalidad asegura la seguridad jurídica.⁷⁵

El principio de legalidad implica, la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad en general, frente a todos los poderes públicos, además el principio de legalidad implica también la sujeción de la administración a todas sus normas y reglamentos.⁷⁶ Por eso en materia de Derecho Procesal Administrativo, no podemos dejar de lado hablar de un principio tan fundamental. Además dicho principio tiene sus efectos jurídicos en los actos de las autoridades administrativas que deben estar autorizadas por una ley, y que además se establecen los límites a las actuaciones de la

⁷⁵ **Revista de la Escuela de Derecho UTEC de El Salvador, año 3, número 5, 2008.**

⁷⁶ **Canales Cisco.** *Principio del Proceso Civil salvadoreño.* Segunda edición.

administración. La ley debe de ser conforme a la Constitución y al bloque de legalidad.

PRINCIPIO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN

El sujeto contra quien se dirija la pretensión tiene derecho a defenderse en el proceso, interviniendo en las actuaciones y articulando los medios de prueba pertinentes. En todo caso, cada parte tiene derecho a contar con la oportunidad de exponer su argumentación y debatir la de la contraria, y sólo cuando expresamente lo disponga la ley podrán adoptarse decisiones sin oír previamente a una de las partes.

Este principio es básico para cualquier Estado Constitucional de Derecho. Significa que las partes ante todo, deben de ser oídas por el juez. El ser “oído” procesal y constitucionalmente da la posibilidad de aportar pruebas pertinentes y útiles para argumentar a su favor todo lo que estime necesario para la defensa de los intereses y la determinación de la verdad real. Es de considerar que en el procedimiento administrativo se tienen los siguientes derechos:

1. Derecho a ser oído
2. Derecho a ofrecer prueba
3. Derecho a una decisión fundamentada

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL

Art.5.C.Pr.CyM: “Las partes dispondrán de los mismos derechos, obligaciones, cargas, y posibilidades procesales durante del desarrollo del proceso. Las limitaciones a la igualdad a la que disponga este Código no

deben de aplicarse de modo tal que genere una pérdida irreparable del derecho a la protección jurisdiccional.”

Según este principio las partes procesales deben de disponer de las mismas oportunidades para formular sus cargos y pruebas de descargo así como los derechos dirigidos a demostrarlos.

PRINCIPIO DE APORTACIÓN

Art. 7.C.Pr.CyM: “Los hechos en que se fundamente la pretensión y la oposición que se conoce en el proceso sólo podrán ser introducidos al debate por las partes.

La actividad probatoria debe recaer exclusivamente sobre los hechos afirmados por las partes o por los que tienen la calidad de terceros de conformidad a las disposiciones de este Código en su caso; en consecuencia, el juez no podrá tomar en consideración una prueba sobre hechos que no hubieran sido afirmados o discutidos por las partes o terceros.

La proposición de la prueba corresponde exclusivamente a las partes o terceros; sin embargo, respecto de la prueba que ya fue debida y oportunamente aportada y controvertida por las partes, el juez podrá ordenar diligencias para mejor proveer con el fin de esclarecer algún punto oscuro o contradictorio, de conformidad a lo dispuesto en este Código.”

PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN

Art. 11.C.Pr.CyM: “Los actos procesales se realizarán con la mayor proximidad temporal entre ellos, debiendo el juez concentrar en una misma sesión todos los actos que sea posible realizar; asimismo, procurará decidir en una misma resolución todos los puntos pendientes.

Si una audiencia requiere más de una sesión, se llevará a cabo en los días subsiguientes hasta darla por concluida, pudiéndose ordenar por el juez que la misma continúe en días no hábiles.”

Principio que establece algunos mecanismos específicos para lograr la aceleración o rapidez del procedimiento, es decir se trata de un principio que tiene por objeto lograr que la jurisdicción que brinda el proceso, sea oportuna. Se pretende que la realización de los actos procesales, guarde proximidad temporal, entre ellos tanto en la intervención de las partes como en la del juez respecto a sus resoluciones judiciales, todo en una sola audiencia, si fuere posible.

En materia probatoria la ventaja del principio de concentración, consiste en la proscripción del sistema de emboscada que en el juicio se desarrolla, cuando los elementos de ataque o los de defensa, son ocultados por las partes al valerse de las pruebas por sorpresa; ya que por este medio, se hace que el proceso sea una experiencia franca y leal, cuya experiencia mayor es obtener una sentencia justa en aras de los principios de lealtad probidad y buena fe.

PRINCIPIO DE VERACIDAD, LEALTAD, BUENA FE Y PROBIDAD PROCESAL

Art. 13.C.Pr.CyM: “Las partes, sus representantes, sus abogados y, en general, cualquier partícipe en el proceso, deberán actuar con veracidad, lealtad, buena fe y probidad procesal.

El juez deberá de impedir toda conducta que implique toda actividad ilícita o genere dilatación indebida del proceso.”

Bajo este principio se cobijan varios aspectos relativos a la buena conducta de las partes en el proceso, en el ejercicio moderado de sus derechos

subjetivos procesales de acción y defensa respectivamente, así como: obtención ilícita de pruebas irrespetando los derechos fundamentales, creándole al juzgador la obligación de velar por el cumplimiento de tales conductas procesales.⁷⁷

En base a este principio deberán de actuar de manera que no impidan el ejercicio del derecho de defensa de la contraparte o adopten actitudes tendientes a dilatar injustificadamente el proceso o que cometan algún fraude en la aportación de pruebas.

PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE LA JUSTICIA

Art. 16.C.Pr.CyM: “Toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia gratuitamente.”

Con este principio debe entenderse que el derecho a la justicia es gratuito sin perjuicio del pago de costos, costas, y multas establecidas, en el sentido que los órganos de justicia no pueden cobrar a los interesados por las actividades que ellos desarrollan; sin embargo, ello no exime el pago de las tasas judiciales y honorarios de los auxiliares de justicia.

4.2.3. Código Procesal Penal

Siguiendo las reglas del Derecho Común, para la aplicación de los principios en el procedimiento administrativo sancionatorio, el Derecho Administrativo Sancionador es, ante todo, de índole administrativa, siendo lo sancionador una rama la misma, por lo que la aplicación de principios básicos del Derecho Penal deben estar orientado a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de

⁷⁷ Derecho Procesal Civil Salvadoreño.

subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo. El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente. Es necesario señalar que, para efectos del presente trabajo, se entenderá por procedimiento el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración Pública cuando desarrolla las actividades a ella encomendadas, todo en relación a la emisión de un acto final.

En atención a lo anterior se aplican los siguientes principios:

JUICIO PREVIO

Art. 1 C.PR. PN: “Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad sino mediante una sentencia firme, dictada en juicio oral y público, llevado a cabo conforme a los principios establecidos en la Constitución de la República, en este Código y demás leyes, con observancia estricta de las garantías y derechos previstos para las personas.”

El derecho a un juicio previo viene del aforismo “*nullun delito nulla pena sine iudicium*”, es decir que no se puede imponer una pena, en este caso una sanción, si es que antes no se ha realizado un juicio aplicando el procedimiento correspondiente, realizado por órgano jurisdiccional competente para el caso la autoridad administrativa correspondiente y arreglado a derecho. El Juicio en términos constitucionales, significa siempre un juicio oral, público y contradictorio, implica un contenido procesal es decir

también debe haber un proceso que antecede y conduce al juicio. Es decir el derecho a no ser penado sin proceso judicial.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PROCESO Y GARANTÍA DEL JUEZ NATURAL

Art. 2 C.PR. PN: “Toda persona a la que se impute un delito o falta será procesada conforme a leyes preexistentes al hecho delictivo de que se trate y ante un juez o tribunal competente, instituido con anterioridad por la ley.”

En cuanto al juez natural: de forma concreta, este derecho, también conocido como "derecho al juez natural", pretende garantizar que la persona encargada de juzgar al investigado, sea imparcial e independiente cuando es la administración la que debe ejercer su potestad sancionadora, dicho principio puede resultar lesionado. Por ejemplo, la selección que generalmente se hace de los miembros del Órgano Director puede, eventualmente, obedecer a una decisión premeditada de un jerarca, quien con el fin de garantizar una sanción, delega la instrucción del procedimiento en personas sobre las cuales eventualmente podría ejercer algún tipo de influencia. Contar con una planilla fija de personas que asuman dicha función, a quienes se les asignen los casos según un rol de trabajo, debe ser uno de los objetivos de la administración, para garantizar el principio del juez natural.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Art. 6 C.PR. PN: “Toda persona a quien se impute un delito se presumirá inocente y será tratada como tal en todo momento, mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio oral y público, en el que se le

aseguren todas las garantías necesarias para su defensa. La carga de la prueba corresponde a los acusadores”⁷⁸.

Ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable en tanto no exista en su contra una resolución firme, dictada en un proceso regular y legal que así lo declare (culpable). Es así como a la persona se le presumirá inocente mientras la autoridad respectiva no demuestre su culpabilidad y sin que exista duda alguna sobre ella.

4.2.4. Ley del ISSS y su Reglamento

La cual nos sirve de base para verificar el procedimiento administrativo sancionatorio dentro de la institución. Esta institución cuenta con su propio procedimiento, estableciendo dentro de su ley y reglamentos, se establece el organismo competente que conocerá de las faltas que se comentan, además se establecen dentro de ellas cuales son las sanciones a imponer.

Autoridad que conoce del procedimiento:

Los conflictos y reclamos que se susciten, por razón de la aplicación de esta ley o de sus reglamentos entre las personas que contribuyan al régimen del Seguro Social, entre éstos y los beneficiarios, o bien entre estos últimos, se plantearán ante el Director General, quien designará al Delegado que los tramitará y resolverá.⁷⁹

⁷⁸ Código Procesal Penal de El Salvador

⁷⁹ Ley del Seguro Social de El Salvador

Procedimiento administrativo sancionatorio del ISSS⁸⁰:

Interpuesta una demanda ante el Director General, deberá éste, a más tardar dentro de las siguientes veinticuatro horas, designar al Delegado quien a su vez, al recibir los autos, deberá señalar, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes, la audiencia en que se efectuará la vista, la cual deberá celebrarse dentro de los próximos cinco días.

En la audiencia para vista de la causa, las partes deberán presentarse con todas las, Probanzas que tuvieren y formularán sus alegatos de palabra o por escrito. En ese último caso se leerán en alta voz para conocimiento. De todo lo actuado se recogerá una versión por medio de grabadores de voz, o en su defecto, por notas taquigráficas, de lo substancial del acto.

Los testigos serán examinados verbalmente también en la misma audiencia, y en cuanto a la prueba instrumental, deberán razonarse en autos los documentos, si las partes no quisieren dejar los originales.

Las partes no podrán presentar más de cuatro testigos sobre cada uno de los puntos que pretendan comprobar.

Además de los medios generales de prueba admitidos por el Código de Procedimientos Civiles, se admitirán, con valor probatorio a juicio prudencial de la autoridad que conozca en el asunto, las copias fotostáticas, películas cinematográficas, discos fonográficos, cintas o alambres de grabación, radiografías y fotografías de cualquier clase, así como otras pruebas de orden científico que indiquen los reglamentos.

Terminada la vista, el Delegado que conozca, dará su fallo a más tardar dentro de veinticuatro horas.

⁸⁰ Ver Anexo # 7.

Recursos que se admiten:

De la resolución del Delegado se admitirán el recurso de apelación para ante la Comisión a que se refiere del Art. 90 de la Ley. El recurso deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo respectivo.

Dentro de los cuatro días siguientes a la fecha en que el Delegado dicte sentencia Definitiva en el conflicto ante él tramitado, deberá preparar la versión escrita de todo lo actuado, y en caso de interponerse el recurso de apelación para ante la Comisión del Consejo Directivo, deberá remitir los autos dentro de las veinticuatro horas siguientes de notificada la versión escrita.

El Consejo Directivo designará periódicamente una Comisión de su seno, integrada por tres miembros, la cual conocerá de los recursos a que se refieren los artículos anteriores.

En los incidentes de apelación, la Comisión del Consejo Directivo, señalará dentro de los tres días siguientes de recibidos los autos, una o varias audiencias para que las partes hagan sus alegatos verbales o presenten sus pruebas. En segunda instancia, podrán las partes ampliar sus peticiones en lo accesorio, alegar nuevas excepciones y problemas y reforzar con documentos u otras pruebas admisibles, los hechos alegados en la primera; más nunca se les permitirá presentar testigos sobre los mismos puntos ventilados en ésta u otros directamente contrarios, alegar el actor nuevos hechos, ni hacer cosa alguna que pueda alterar la naturaleza de la causa principal.

Si al igual que en primera instancia, se recogerá una versión por medio de grabadores de voz o en su defecto, por taquigrafía.⁸¹

Dicha Comisión podrá reformar, revocar, confirmar o anular la sentencia del Delegado y, en su caso, podrá poner las cosas en el estado que estaban antes de la litis, si la sentencia de primera instancia se hubiere ejecutado ya.

De las sentencias definitivas pronunciadas por la Comisión del Consejo Directivo en los incidentes de apelación, no se admitirá recurso alguno.

Las demandas que se entablen contra el Instituto sobre asuntos relacionados con las prestaciones y servicios, deberán interponerse ante los Jueces de lo Laboral, pudiendo apelarse ante las Cámaras correspondientes.

Dichos funcionarios tramitarán los juicios aplicando en lo que fuere procedente las disposiciones relativas a los juicios ordinarios contenidas en el Código de Trabajo

En cuanto a las sanciones:

El Instituto determinará en los reglamentos, las sanciones que amerite la violación de sus leyes y reglamentos. Tales sanciones tendrán las bases siguientes:

a) Las penas consistirán en multas. La sentencia ejecutoriada que imponga la multa tendrá el valor de título ejecutivo, y el monto de dicha multa podrá cobrarse compulsivamente conforme al Código de Procedimientos Civiles;

b)- Las multas no podrán exceder de quinientos colones, quedando a juicio del Instituto determinar en los reglamentos la cuantía de las mismas, de acuerdo con la gravedad de la infracción; y

⁸¹ Ley del Seguro Social de El Salvador.

c)- Toda reincidencia dará lugar a aumentar la multa anterior impuesta con la limitación ya referida. Hay reincidencia cuando se infringe nuevamente la Ley del Seguro Social o sus reglamentos, en la misma disposición primeramente violada.

4.2.5. Código de Salud

El Código de Salud establece el procedimiento a aplicar, el cual para efectos de esta investigación únicamente nos servirá de antecedente histórico, ya que este procedimiento quedó derogado el por el procedimiento sumario que regulaba el Código de Procedimientos Civiles, pero al quedar también derogado este Código y al no contar con un procedimiento a aplicar, se hace uso de la figura de la **reviviscencia** (a pesar de haberse derogado una ley, dicha ley vuelve a la vida y se aplica nuevamente) es así que se aplica nuevamente la Ley del Consejo Superior de Salud Pública, es decir, para este caso, el procedimiento aplicado, es el de una ley que ya se encuentra derogada.

El Código de Salud establece un procedimiento a aplicar a todas aquellos que cometieren una infracción que atentare contra la salud, para ello, el Código establece una categoría de sanciones dentro de las cuales están:

Infracción contra la salud: es toda acción u omisión que viole las disposiciones, prohibiciones y obligaciones establecidas en el presente Código y sus Reglamentos.

Las infracciones a las disposiciones del presente Código y sus Reglamentos, se clasifican en tres categorías: **graves, menos graves y leves.**

Constituyen infracciones graves contra la salud: entre las más relevantes tenemos:

- 1) Provocar y causar daño, impedimento temporal o permanente, o la muerte de una persona por error, negligencia, impericia, abandono inexcusable o malicia durante el ejercicio de su profesión.
- 2) La revelación del secreto profesional establecido en los Arts. 37 y 38 del presente Código;
- 3) No aplicar el tratamiento adecuado para mantener en estado latente cualquier enfermedad o afección con el propósito de obtener honorarios permanentes de sus pacientes;
- 4) Indicar o proceder al acto quirúrgico en casos en los cuales pueda obtener el restablecimiento de la salud del paciente mediante medicación;
- 5) Vender, entregar o distribuir sustancias o fármacos peligrosos para la salud; así como emplear sustancias nocivas en la fabricación de productos destinados al consumo público;

Son infracciones menos graves contra la salud: entre las más relevantes podemos mencionar:

- 1) Expedir certificados, constancias, dictámenes u otros documentos falsos sobre el estado de salud o causas del deceso de una persona;
- 2) Suscribir certificados, constancias, dictámenes e informes preparados por terceras personas sin haber examinado o presenciado los hechos consignados en tales documentos;

- 3) Obtener beneficios económicos directos de los propietarios de laboratorios clínicos, biológicos, gabinetes radiológicos, farmacias, droguerías y otros establecimientos en los cuales se ejerciten actividades técnicas auxiliares y complementarias de sus respectivas profesiones por los servicios que prestaren a sus pacientes;
- 4) Exender sustancias medicinales en especie, calidad o cantidad no correspondientes a la receta médica o diversa a la declarada o que ya hubiere perdido su eficacia terapéutica; si de esto resultare grave daño a la salud o causare la muerte se volverá una infracción grave.

Constituyen infracciones leves las siguientes:

- a) No cumplir con el turno establecido por el Consejo;
- b) No informar a la Junta respectiva, los títulos expedidos por las Universidades;
- c) No mantener limpios los edificios o locales; de conformidad a las instrucciones de las autoridades de salud;
- ch) No obtener el permiso del Ministerio para dedicarse al control de insectos y roedores;
- d) Dedicarse a la manipulación y expendio de alimentos y bebidas cuando se padezcan enfermedades transmisibles o sea portador de gérmenes patógenos;
- e) Techar las áreas destinadas a dar iluminación o ventilación, sin la autorización del Ministerio.

- f) Todas las demás acciones u omisiones de la misma naturaleza o análogas que contravengan las disposiciones de este Código y sus Reglamentos respectivos.

Una vez seguido el debido proceso y comprobadas cualquiera de las infracciones establecidas, el Código establece cuáles son las consecuencias y el procedimiento para aplicarlas.

Las sanciones disciplinarias que se impondrán a los que cometan las infracciones señaladas son las siguientes:

- a) Amonestación oral privada;
- b) Amonestación escrita;
- c) Multa de mil a cien mil colones, según la gravedad de la infracción;
- d) Suspensión en el ejercicio profesional, desde un mes hasta cinco años;
- e) Clausura temporal desde un mes hasta el cierre definitivo del establecimiento⁸²

Cuando la falta fuere una falta menos grave a las disposiciones de los reglamentos respectivos, se impondrá al infractor la pena de multa.

Serán sancionados con suspensión en el ejercicio profesional, los profesionales de salud que cometan las infracciones establecidas en el Art. 284 de este Código o fuere una falta grave establecida en los reglamentos respectivos.

Los propietarios y profesionales responsables de los establecimientos relacionados con la salud, que cometan las infracciones establecidas en el

⁸² Código de Salud de El Salvador.

Art. 284 de este Código y faltas graves establecidas en los reglamentos respectivos, serán sancionados con la clausura o cierre del establecimiento.

Organismos competentes:

Al hablar de un procedimiento es necesario hablar de la Autoridad de Salud Competente de conocer el procedimiento y de imponer una sanción.

De conformidad a lo establecido en el Código de Salud corresponde al Consejo, las Juntas y el Ministerio; serán competentes para conocer de las infracciones que contravengan las disposiciones del presente Código y sus Reglamentos y de cualquier otra infracción que atente contra la salud pública.

EL Consejo será competente para conocer en Primera Instancia de las infracciones que por este Código y sus Reglamentos le compete y en Segunda Instancia de las resoluciones pronunciadas por las Juntas y el Ministerio.

Las Juntas conocerán en Primera Instancia de las infracciones que se cometan en contravención a este Código y a los reglamentos respectivos.

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 compete y en Segunda Instancia de las resoluciones de sus dependencias.

Procedimiento administrativo sancionatorio aplicado en el Código de Salud:

Las sanciones establecidas en el apartado anterior se sustanciarán en forma sumaria.

Denuncia.

Toda persona tiene derecho a denunciar cualquier infracción de las contempladas en el Código y en los Reglamentos respectivos.

Declaración de parte.

El profesional a quien se instruyere informativo está obligado a concurrir personalmente a rendir su declaración.

Asistencia.

Su inasistencia se tendrá como presunción de culpabilidad; siempre que no compruebe un justo motivo de impedimento.

Sentencia.

De las sentencias definitivas pronunciadas por las Juntas y el Ministerio se admitirá el recurso de apelación para ante el Consejo, dentro del plazo de tres días a contar del siguiente de la notificación. Caso que no se recurriere de la sentencia, se remitirán las diligencias en revisión al Consejo con noticia de los interesados a más tardar dentro de los tres días siguientes a la notificación.

Cuando las sanciones fueren impuestas por delegados del Ministerio, si no se apelare de la resolución, estos deberán remitir las diligencias respectivas en revisión a la oficina de Salud Regional dentro del plazo de quince días.

Cuando las sanciones fueren impuestas por los jefes de establecimientos de salud, si no se apelare de la resolución, éstos deberán remitir las respectivas diligencias dentro de los cinco días hábiles subsiguientes, al Director Regional de Salud.

Cuando las sanciones fueren impuestas por el Director Regional de Salud; si no se apelare de su resolución, éste deberá remitirlas dentro de los cinco días hábiles; subsiguientes a la Dirección General de Salud.

Los Recursos que se admiten.

Recursos de Rectificación

De las resoluciones pronunciadas por los delegados locales del Ministerio, por el Jefe de Establecimientos de Salud, por el Director Regional de Salud, se podrá interponer dentro del término fatal de quince días, contados desde el siguiente al de la notificación, recurso de rectificación, ante la Dirección General de Salud o ante la respectiva Dirección Regional, la que sin trámite alguno remitirá las diligencias a la Dirección General de Salud.

Recibida la solicitud, la Dirección General, dictará dentro de tercero día, providencia en la que decidirá sobre la admisibilidad del recurso y admitido éste, pronunciará el fallo que corresponda. Este recurso procederá tanto en lo que favorezca como en lo que perjudique a fin de establecer la verdad sobre el hecho cuestionado.

Rectificación o Aclaración: En doctrina se discute si se trata de un solo recurso o si se trata de dos recursos, pero esta discusión no tiene mayor importancia práctica, ya que la única diferencia que existe entre los dos recursos es su finalidad. Cuando tiene por finalidad aclarar los puntos oscuros o dudosos de una resolución se dice que se trata de un recurso de aclaración y cuando tiene por objeto salvar omisiones o rectificar errores de

copia, de referencia o de cálculos numéricos se habla de rectificación o enmienda. “Es el medio que la ley concede a las partes para obtener que el mismo tribunal que dictó una resolución aclare los puntos oscuros o dudosos, salve las omisiones o rectifique los errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos que aparezcan de manifiesto en dicha resolución.”

Recurso de Queja

Contra la providencia que deniegue la admisión del recurso de rectificación, procederá el recurso de queja para ante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

La solicitud del recurso de queja y una copia de la misma en papel simple, deberá presentarse dentro del término fatal de diez días, contados desde el siguiente al de la notificación de la providencia recurrida; en la Dirección General o en la respectiva Dirección Regional de Salud, la que en su caso, sin trámite alguno, remitirá el original al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En la misma forma la Dirección Regional de Salud, en su caso remitirá la copia a la Dirección General de Salud.

El Ministerio pedirá dentro de las veinticuatro horas, informe con justificación a la Dirección General, salvo que de la simple lectura de la solicitud, apareciere la ilegalidad de la misma.

Al recibir la Dirección General de Salud la copia de la solicitud, y dentro de las veinticuatro horas de requerida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, enviará el informe con justificación y las inserciones que estimare necesarias.

Recibido el informe, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, dentro de tercero día, resolverá si la Dirección General de Salud, deberá o no admitir el recurso de queja, en tal caso y en el del inciso tercero la resolución

que dicte se comunicará a la Dirección General de Salud para su cumplimiento.⁸³

Recurso de Apelación

Si el infractor no estuviere de acuerdo con el fallo que se dicte en el recurso de rectificación; podrá interponer dentro del término fatal de quince días contados desde el día siguiente al de la notificación, recurso de apelación para ante el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.

La solicitud del recurso de apelación deberá presentarse ante la Dirección General de Salud o Dirección Regional de Salud respectiva, la que inmediatamente y sin trámite alguno, la remitirá a la Dirección General de Salud.

La Dirección General de Salud admitirá el recurso de apelación en ambos efectos, emplazará al recurrente, para que comparezca ante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a hacer uso de sus derechos y remitirá los autos originales al mencionado Ministerio, pudiendo sin embargo, antes de remitirlos certificar los pasajes que estime convenientes, para facilitar el desempeño de sus funciones.

Recurso de Hecho

Se entiende como el medio para reparar el agravio que pretende el interesado, con motivo de haber ejercido los recursos de apelación obteniendo como resultado una negativa. Puede igualmente definirse como el recurso que puede interponer el apelante ante el tribunal contra la decisión del Juez *a quo* que niega la apelación o la admite en un solo efecto,

⁸³ Código de salud de El Salvador.

solicitando se ordene oír la apelación o admitirla en ambos efectos conforme a la ley. “El Recurso de Hecho es una impugnación de la negativa de la apelación, es decir, un recurso que se dirige contra el auto que se pronunció sobre la apelación interpuesta, cuando dicho auto la declara inadmisibile o la admite solo en el efecto devolutivo. Por tanto el recurso de hecho constituye una garantía al derecho a la defensa, en el que está comprendido el recurso de apelación.”

Recurso de Hecho según la legislación:

Contra la providencia que deniegue la admisión del recurso de apelación, procederá el recurso de hecho para ante el Consejo el cual será tramitado conforme a las reglas del Derecho Común en lo que no contraríen las disposiciones de este Código.

Los fallos que resuelvan los recursos interpuestos y las resoluciones que no sean recurridas en los términos señalados, se tendrán por definitivos y ejecutoriados.

Cuando la sanción impuesta fuere la de suspensión en el ejercicio profesional, clausura temporal o cierre definitivo de un establecimiento, el infractor quedará habilitado para el ejercicio de sus actividades al cumplirse el término de la sanción impuesta, cuando compruebe haber subsanado la infracción correspondiente.

Valorización de la Prueba

Se reconocen como medios de prueba los siguientes:

- a) Los documentos públicos, auténticos y privados, autenticados y certificados por Notario;

- b) La inspección, reconocimiento y registro realizados por la autoridad de salud competente;
- c) Los dictámenes de facultativos o técnicos nombrados por las autoridades de salud;
- ch) Los resultados de los exámenes de laboratorio y los de cualquiera otros medios científicos auxiliares;
- d) Las deposiciones de testigos;
- e) Las presunciones o indicios; y
- f) La confesión.

Las pruebas presentadas por los infractores a las disposiciones del presente Código y sus Reglamentos, serán apreciadas por la autoridad de salud respectiva, de acuerdo a las normas de la sana crítica en relación con otras pruebas que tiendan a establecer las circunstancias de lugar, tiempo y la persona a que correspondan.

4.2.6. Ley del Consejo Superior de Salud Pública

Procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la Ley del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesionales de Salud.

De conformidad con el artículo 17 de la Ley del Consejo Superior de Salud⁸⁴ cuando se tenga noticia de una infracción cometida, la respectiva Junta

⁸⁴ Ley del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesionales de Salud. <http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/legislacion/>

instruirá informativo, por denuncia o de oficio oyendo al imputado dentro del término de tres días contados desde el siguiente al de la notificación. Cuando la Ley dice informativo se refiere únicamente a la denuncia o el auto de cabeza cuando es de oficio, para que el infractor esté informado a efecto de que este ejerza su derecho de defensa; dando con esto inicio el procedimiento administrativo sancionatorio

El artículo 336 del Código de Salud establece que las disposiciones contenidas en el reglamento interno del Consejo Superior de Salud y todas sus reformas continuarán aplicándose hasta que sean emitidas las leyes y reglamentos respectivos en lo que no contraríen al presente Código.

De este modo el Código de Salud establece en su artículo 278 que infracción contra la salud es: *toda acción u omisión que viole las disposiciones, prohibiciones y obligaciones establecida en el presente Código y sus reglamentos*. Estableciendo el artículo 279 que: *las infracciones se clasifican en tres categorías: en graves, menos graves y leves*.

La Junta de Vigilancia de que habla este artículo es un organismos legal el cual se denominará según el caso, Junta de Vigilancia de la Profesión Médica, Junta de Vigilancia de la Profesión Odontológica, Junta de Vigilancia de la Profesión Químico-Farmacéutica, Junta de Vigilancia de la Profesión Médico-Veterinaria, Junta de Vigilancia de la Profesión de Enfermería, Junta de Vigilancia de la Profesión Laboratorio Clínico y Junta de Vigilancia de la Profesión en Psicología.⁸⁵ Y estas a su vez están conformadas por cinco académicos cada una, pertenecientes a la respectiva profesión, electos en la forma prescrita en el artículo siguiente. Los cinco miembros de cada una de las Juntas de Vigilancia, en su primera reunión, elegirán un Presidente y un Secretario según se detalla en el artículo 5 de esta Ley.

⁸⁵ **Ibídem. Artículo 17.**

Siguiendo con el procedimiento administrativo sancionatorio que debe aplicarse, debe decirse que el informativo a que se refiere el artículo 17 es un instrumento para garantizarle al infractor el derecho al debido proceso y el derecho a ser informado de todas las actuaciones que haga la administración pública en el ejercicio de sus funciones en contra de un trabajador del gremio de salud, este será de oficio o por denuncia y se deberá oír al infractor (la Ley habla de imputado) en el término de tres días contados desde la notificación; la notificación será una copia de la denuncia (si la hubiere) que deberá entregarse al profesional de la salud a través del modo más idóneo que garantice que el trabajador recibirá dicho informativo, el encargado de la notificación deberá dejar constancia de todo lo actuado.

Según lo expresa el legislador en el artículo 18 de la Ley: *toda persona tendrá derecho para denunciar ante la Junta de Vigilancia, correspondiente o el Consejo, cualquier hecho que constituya infracción a las leyes, reglamentos y normas que regulen el ejercicio profesional y la actividad de los establecimientos sometidos a esta ley.* De conformidad con este artículo, toda persona que pertenezca al gremio de salud o aún no perteneciendo pero que considere que ha habido una violación a los preceptos de esta Ley puede denunciar ante la Junta de Vigilancia o ante el Consejo.

Como lo establece el artículo 19, el profesional a quien se le instruye informativo estará obligado a concurrir personalmente a rendir su declaración el día y hora que le sean señalados. En caso de que no asistiere se tendrá como presunción de culpabilidad siempre que no fuere por algún impedimento justo o motivo superior que esté fuera de su alcance para resolver, la sustanciación será llevada por el Presidente de la Junta y la sentencia la pronunciará la Junta de Vigilancia a más tardar dentro de los diez días siguientes de concluido el término probatorio, todo esto de conformidad al artículo 20 de esta Ley.

Entenderemos para este caso como sentencia a *“la resolución judicial dictada por un juez o tribunal que pone fin a la litis (civil, de familia, mercantil, laboral, contencioso-administrativo, etc.) o causa penal.*

La sentencia declara o reconoce el derecho o razón de una de las partes, obligando a la otra a pasar por tal declaración y cumplirla. En Derecho Penal, la sentencia absuelve o condena al acusado, imponiéndole la pena correspondiente.

Sergio Alfaro la define así: *“Acto judicial que resuelve heterocompositivamente el litigio ya procesado, mediante la aceptación que el juez hace de alguna de las encontradas posiciones mantenidas por los antagonistas luego de evaluar los medios confirmatorios de las afirmaciones efectuadas por el actor y de la aplicación particularizada al caso de una norma jurídica que preexiste en abstracto, con carácter general.”*

De estas sentencias y como lo establece el artículo 22 de esta Ley, se puede interponer el recurso de Apelación para ante el Consejo Superior de Salud Pública dentro del plazo de tres días a contar del siguiente de la notificación. Caso no recurriera de la sentencia, se remitirán las diligencias en revisión al Consejo con noticia de los interesados a más tardar dentro del mismo plazo ya señalado para la apelación y serán necesarios tres votos de los miembros de la junta por lo menos para la resolución que ésta emita según lo contempla el artículo 23 de esta Ley.

Si hay apelación o revisión de las resoluciones de la Junta de Vigilancia reza el artículo 24: una vez introducido el informativo el Consejo concederá una audiencia conjunta por tres días a todos los interesados. Si lo juzgare necesario, de oficio o a petición de parte, mandará recibir las pruebas que estime pertinentes, dentro de un término de cuatro días y pronunciará la sentencia definitiva diez días después de concluido el término probatorio.

Cuando el Consejo pronuncie la sentencia definitiva devolverá el informativo con la certificación de la misma, a la respectiva Junta de Vigilancia, para que dé cumplimiento a la resolución recaída. La sustanciación del informativo ante el Consejo será llevada por el Presidente. La sentencia la pronunciará el Consejo según lo establecen los artículos 25 y 26 de la Ley en comento. Cabe destacar que no habrá recurso alguno de las resoluciones que emita el Consejo Superior de Salud como lo contempla el artículo 28 cuando dice: *las resoluciones del Consejo Superior de Salud Pública no admitirán recurso alguno, pero los funcionarios que las autoricen quedarán sujetos a las responsabilidades legales en que pudieren haber incurrido.* Para que se pueda emitir una sentencia o un acuerdo del Consejo se necesita el voto concorde de seis de sus miembros, por lo menos.

4.2.7. Ley FOSALUD y su Reglamento

Procedimiento administrativo sancionatorio del FOSALUD según su Reglamento.

Artículo 2. *El presente Reglamento se aplicará a todos los trabajadores y trabajadoras que laboren para el FOSALUD, en la sede u oficina central así como también en las Unidades de Salud ya establecidas en San Salvador y en el interior del país y las que en un futuro llegaren a establecerse; asimismo, se aplicará a todo el personal que ejecute programas especiales.*

Todas las disposiciones desarrolladas en este reglamento están hechas para la correcta administración y buen funcionamiento del FOSALUD y no hace ninguna excepción, todos estos servidores están sujetos a este régimen y por lo tanto serán sometidos a éste si se abre un proceso administrativo para alguno de estos trabajadores, esto también se aplicara a personas que

ejecuten programas especiales, entendido esto que son programas especiales dedicados especial y exclusivamente a programas de salud, como lo son campañas de vacunación, de limpieza, promotores de salud, campañas en la lucha contra enfermedades epidemiológicas, etc. Cumple así este Reglamento con un derecho fundamental de los ciudadanos salvadoreños y es el de garantizar fuentes de trabajo como se manifiesta en el artículo 2 de la Constitución de la República.

El Régimen Sancionatorio del reglamento del FOSALUD se encuentra a partir del Capítulo XI exactamente desde el artículo 47 al 56 de dicho reglamento y se desarrolla de la siguiente manera:⁸⁶

Procedimiento para sancionar:

Artículo 47.-*El proceso de sanción de las trabajadoras y los trabajadores de FOSALUD deberá estar basado en el respeto a la dignidad humana, los principios del debido proceso, y especialmente la presunción de inocencia y la defensa.*

Este artículo representa la más grande garantía que tienen los trabajadores del FOSALUD ante la administración ya que es en este artículo donde se ponen de manifiesto los derechos indispensables para que se respeten las garantías Constitucionales a dichos servidores públicos, es por ello que se ha querido incluir aquí los derechos de la persona humana y derechos individuales así como los del debido proceso que contempla la Constitución en sus artículos 1, 2, 3, 10, 11, 12 y 13.⁸⁷

Artículo 48.-*Cuando una trabajadora o un trabajador cometiere una falta de las que se sanciona con amonestación verbal, la jefa o el jefe inmediato le*

⁸⁶ Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Social para la Salud (FOSALUD). <http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>

⁸⁷ *Ibidem*

*llamará en privado, le hará saber su falta y expresamente le deberá decir que le esta sancionando con una amonestación verbal.*⁸⁸

De la notificación de la sanción se deberá levantar una esquila que firmará la o el que sanciona y la o el sancionado, y quedará en poder del que sanciona para los fines que establece el Art. 38, lit. a) de este reglamento; la esquila deberá ser remitida al expediente de personal respectivo.

De la amonestación verbal no se admitirá recurso alguno.

Este artículo regula faltas leves que cometen los trabajadores en el ejercicio de sus labores, no es de pensar que en el quehacer laboral los trabajadores del sistema de salud están exentos a equivocaciones o que estén fuera de cometer errores si también en ellos existe la falibilidad que es característica esencial de los seres humanos, pero a las faltas a que se refiere este artículo por su escasa gravedad solamente se debe hacer de forma verbal y la debe hacer el jefe o jefa inmediato superior, es decir, no cualquier persona puede hacer dicha amonestación, si no, solo las personas que estén facultadas para tal efecto. Este tipo de faltas las regula este Reglamento en su artículo 41 al establecer que es falta leve cuando el trabajador o trabajadora se presente después de la hora de inicio de las labores reiteradamente y sin justificación alguna, o cuando se retire de la institución antes de la hora señalada para la finalización de las mismas. Además, se considera falta leve no cumplir las labores para las que ha sido contratado; usar el teléfono para llamadas personales en forma desmedida interfiriendo las labores institucionales; no observar las medidas higiénicas adecuadas en el centro de trabajo; irrespetar de palabra ya sea en forma directa o indirecta a las o

⁸⁸ **Ibíd**em

los compañeros de trabajo y por incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 37 literal a) del Reglamento.⁸⁹

La amonestación antes comentada debe estar firmada por el que sanciona y por el sancionado y se debe archivar para que quede constancia de lo actuado y es de aclarar que esta amonestación no admite recurso alguno, esto debido, como se dijo antes, a la escasa gravedad de los hechos.

Artículo 49.-*Cuando una trabajadora o un trabajador cometiere una falta de las que se sanciona con amonestación por escrito, la jefa o el jefe inmediato le girará un memorando en el que se consigne la falta que se le atribuye y la sanción correspondiente, el que deberá firmar de recibido la trabajadora o el trabajador.*

La jefa o el jefe inmediato deberán consignar con claridad y sencillez las razones que justifican la sanción.

La trabajadora o el trabajador tendrán dos días hábiles para justificar por escrito la acción calificada como violatoria del presente Reglamento, y deberá entregarla a la jefa o el jefe que sanciona.

Transcurrido el término consignado en el inciso anterior, la jefa o el jefe, con lo que conteste o no la trabajadora o el trabajador ratificará o revocará la sanción. En caso de confirmar la sanción la jefa o el jefe deberá enviar al expediente de personal copia del memorando, de la contestación, si la hubiere, y de la ratificación de la sanción, en su caso. Teniendo dos días hábiles para notificarlo por escrito.

Este procedimiento administrativo sancionatorio es de mucha importancia debido a que existen situaciones en las que el trabajador en el ejercicio

⁸⁹ Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Social para la Salud (FOSALUD). <http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>

laboral comete faltas como: cuando el trabajador o trabajadora cometa en el mismo mes la falta por la que se le amonestó en forma verbal, cuando el trabajador o trabajadora se retire del centro de trabajo o de sus labores sin previo permiso del jefe inmediato superior; por no cumplir, sin causa justificada, alguna tarea expresa y claramente encomendada; si irrespeta gravemente la dignidad, la moral o el decoro de cualquier compañero o compañera de trabajo; por manchar las instalaciones de la institución; por incumplimiento de las obligaciones establecidas en los literales b), d), f), g), h), i), k), l), m), p) y r) del artículo 37 de este Reglamento; por incurrir en cualquiera de las prohibiciones establecidas en los literales f) y g) del artículo 39 del presente Reglamento. Estas causales las contempla el artículo 42 del Reglamento. Es así, que si un trabajador cometiere una de estas infracciones al Reglamento se le sancionará con una amonestación escrita, la cual no es otra que un memorando como lo contempla el artículo 49 de este Reglamento, en el cual estará la falta que se le atribuye y su correspondiente sanción, pero además dicho memorando debe ir firmado por el trabajador o trabajadora como acuse de recibo.

Luego de recibida la notificación de la falta, el trabajador tendrá dos días hábiles para justificarse garantizando así este Reglamento el principio de presunción de inocencia, así como el derecho de réplica que tienen los trabajadores; esta justificación deberá ser presentada al jefe que la sanciona. Transcurrido este término el jefe o jefa ratificará o revocará la sanción todo dependiendo de lo que alegue el trabajador en su réplica. Si la sanción es confirmada, el jefe o jefa deberá enviar el memorando a archivarse al expediente del trabajador así como de la contestación si es que existiere y a partir de esa fecha deberá ser notificado dentro de los dos días siguientes por escrito. Es de aclarar que de conformidad al artículo 50 de este Reglamento, la sanción de amonestación por escrito sólo admitirá **recurso**

de revisión ante la Directora Ejecutiva o el Director Ejecutivo, quien con vista de autos, en las setenta y dos horas siguientes confirmará, modificará o revocará la amonestación escrita y el término del recurso deberá interponerse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a las de la notificación.

Artículo 51.-*Cuando la trabajadora o el trabajador cometiere una falta cuya sanción amerite un día de suspensión sin goce de salario, su jefa o jefe inmediato lo pondrá en conocimiento con todas las justificaciones que sustenten la sanción para que éste las remita sin más trámite a la Directora o el Director Ejecutivo, quien dará audiencia por tres días a la trabajadora o el trabajador para que explique sus razones y ejerza su derecho de defensa. Con lo que conteste o no, impondrá la sanción correspondiente, si la merece⁹⁰.*

Este artículo se refiere a un tipo de falta más grave con respecto a la sanción verbal y escrita ya que amerita un día de suspensión sin goce de salario, pero a pesar de ser grave respecto de las anteriores no representa por sí sola una causal de despido del trabajador que la cometiere, esto debido a que las causas que la fundamentan son las siguientes: Cuando el trabajador o trabajadora faltare a sus labores o cuando se ausente del centro de trabajo sin causa justificada por ingerir bebidas embriagantes o hacer uso de narcóticos, drogas o enervantes en el lugar de trabajo, o presentarse al desempeño de sus labores en estado de ebriedad o bajo la influencia de las mencionadas drogas; causar maliciosamente o por negligencia, daños materiales en los edificios, maquinaria y equipos, o ejecutar actos que pongan en peligro al personal o a terceros, cuando un trabajador o trabajadora haya sido amonestado por escrito dos veces, por incumplimiento

⁹⁰ **Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Social para la Salud (FOSALUD).**
<http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>

de las obligaciones establecidas en los literales c), j) y n) del artículo 37 de este Reglamento, por incurrir en cualquiera de las prohibiciones establecidas en los literales a), b), c), e), i), j), k) y m) del artículo 39 del presente Reglamento. Como se puede ver en estas causales no ameritan una sanción mayor si se vulneran estos preceptos que contempla el artículo 43 del Reglamento, en este proceso administrativo también se pone de manifiesto que dicha sanción la hace el jefe inmediato superior aclarando dicha normativa que en este caso deberá hacer del conocimiento de su jefa o jefe inmediato lo pondrá en conocimiento con todas las justificaciones que sustenten la sanción para que éste las remita sin más trámite a la Directora o el Director Ejecutivo, quien inmediatamente dará audiencia por tres días al trabajador o trabajadora para que en el cumplimiento de la legalidad y del debido proceso, ponga de manifiesto sus razones explicándolas detalladamente a fin de que ejerza su derecho de defensa.

Artículo 52.-*Cuando la sanción amerite más de un día de suspensión sin goce de salario, antes de dar audiencia a la infractora o al infractor la Directora o el Director Ejecutivo tramitará la autorización ante el Ministerio de Trabajo. Una vez autorizado por el Ministerio de Trabajo se procederá de acuerdo al inc. 1o. del art. anterior.*⁹¹

Este tipo de sanción de suspensión de más de un día sin goce de salario, se da por las mismas causas mencionadas en el artículo anterior, pero no especifica este Reglamento cuál es el motivo que fundamenta la agravante de la sanción; pero antes de que se le dé audiencia al trabajador se debe tramitar la autorización al Ministerio de Trabajo, debido a que según la gravedad del hecho, así serán los días de suspensión sin goce de salario y

⁹¹ Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Social para la Salud (FOSALUD). <http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>

una vez autorizado por el Ministerio de Trabajo se debe proceder de conformidad al artículo 51 de este Reglamento.

Para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa el artículo 53 del reglamento dispone que de dicha suspensión sin goce de salario solo se admitirá recurso de Revocatoria para ante el Consejo Directivo. Se hará dentro de los tres días siguientes al de la notificación de la sanción debiendo el sancionado expresar las razones en que fundamente su pretensión, una vez recibido el recurso de Revocatoria la Junta Directiva correrá traslado por veinticuatro horas a la autoridad sancionadora para que exprese las causas de la sanción y de las justificaciones aludidas por el sancionado. En vista de ambas expresiones la Junta Directiva confirmará o revocará la sanción impuesta en un plazo no mayor de ocho días hábiles.

Artículo 54.- *Cuando una trabajadora o un trabajador cometieren una falta que amerite una sanción de despido, sin responsabilidad para FOSALUD, la Directora o el Director de centro con la noticia de la jefa o el jefe inmediato de la infractora o el infractor, lo pondrá en conocimiento de la Directora o el Director Ejecutivo.*

La o el Director Ejecutivo con la vista de la noticia, en las siguientes veinticuatro horas convocará al comité consultivo de FOSALUD, para que conozcan del despido, lo analicen y propongan la resolución.⁹²

El comité consultivo, el cual está integrado por las diferentes gerencias del FOSALUD y el asesor jurídico, una vez conozca el caso tendrá tres días hábiles para correrle traslado a la infractora o el infractor para que se defienda. En el traslado, el comité consultivo deberá expresar con claridad y sencillez la conducta atribuida y la sanción, para que la infractora o el

⁹² **Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Social para la Salud (FOSALUD).**
<http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>

infractor aleguen en su defensa. Este traslado será de ocho días calendario. Una vez evacuado el traslado el comité tendrá cinco días calendario para analizar y proponer la resolución correspondiente a la directora o el director ejecutivo.

Hecha la propuesta, la Directora o el Director Ejecutivo dictarán la resolución y la notificará, en un plazo no mayor de cinco días calendario.

Este precepto normativo está referido a aquellas situaciones en las que el trabajador o trabajadora del FOSALUD ha incurrido en una falta de la que por su gravedad amerita que se despidan al trabajador que ha cometido la infracción al precepto normativo que contiene las causales de despido sin responsabilidad para el FOSALUD, nos referimos en esta ocasión al artículo 44 de este Reglamento que contempla las siguientes causales:

a) Haber engañado al trabajador o la trabajadora a FOSALUD al celebrar el contrato de trabajo, presentándole recomendaciones o certificados falsos sobre su aptitud. Esta causal no podrá alegarse después de sesenta días de iniciadas las labores;

b) Cuando el trabajador o trabajadora faltare a sus labores o cuando se ausente del centro de trabajo sin causa justificada, siempre que producto de dicha ausencia resultare grave perjuicio a la institución o a sus destinatarios;

c) Pérdida de la confianza, cuando el trabajador o trabajadora desempeñe un cargo de dirección, gerencia, coordinación o vigilancia;

d) Revelar por el trabajador o la trabajadora, información confidencial de FOSALUD o aprovecharse de ella; o por divulgar asuntos administrativos internos que puedan causarle perjuicios a la institución;

- e) *Actos graves de inmoralidad que perjudiquen el buen nombre de FOSALUD, cometidos por la o el trabajador dentro del centro de trabajo o fuera de este cuando se encontrare en el desempeño de sus labores;*
- f) *Presentarse a laborar en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas;*
- g) *Cometer actos graves de irrespeto contra el cónyuge o compañero o compañera de vida; ascendientes, descendientes o hermanos de algún jefe o compañero de trabajo, siempre que no medie provocación inmediata y suficiente de parte de la ofendida o el ofendido;*
- h) *Cometer la trabajadora o el trabajador actos que perturben gravemente la disciplina o que alteren el normal desarrollo de las labores;*
- i) *Por cometer el trabajador o trabajadora en forma intencionada graves perjuicios a los edificios, maquinarias o equipos propiedad de FOSALUD;*
- j) *Por reincidir en un mismo año calendario, en cualquiera de las faltas que conllevan amonestación por escrito o suspensión sin goce de salario.*
- k) *Por incurrir en cualquiera de las prohibiciones establecidas en los literales d), l) y n) del artículo 39 del presente Reglamento.*⁹³

Estas son las causas graves por las que un trabajador del FOSALUD se hace merecedor de una sanción de esta magnitud, pero la decisión no la hace el jefe inmediato superior de manera antojadiza y no pende de su arbitrio hacer valoraciones injustificadas, sino que éste lo deberá hacer del conocimiento del Director o Directora de la institución, para que éste lo haga saber a su vez al Director o Directora Ejecutivo, y éste con la sola vista de la noticia convocará al Comité Consultivo de FOSALUD, para que conozcan del

⁹³ **Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Social para la Salud (FOSALUD).**
<http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>

despido lo analicen y le den una resolución, todo esto se debe hacer de forma viable con la mayor celeridad posible teniendo tres días el Comité para correrle traslado a la infractora o el infractor para que se defienda. En el traslado, el Comité Consultivo deberá expresar con claridad y sencillez la conducta atribuida y la sanción, para que la infractora o el infractor aleguen en su defensa. Este traslado será de ocho días calendario. Una vez evacuado el traslado el Comité tendrá cinco días calendario para analizar y proponer la resolución correspondiente a la Directora o el Director Ejecutivo. Hecha la propuesta, la Directora o el Director Ejecutivo dictará la resolución y la notificará, en un plazo no mayor de cinco días calendario.

De conformidad al artículo 55, la resolución de despido sólo admitirá **recurso de revisión**, para ante la Junta Directiva, teniendo el trabajador cinco días para interponerlo, el mismo plazo tendrá la Junta Directiva para admitirlo o rechazarlo. La admisión del recurso tiene efectos suspensivos de la resolución en alzada. La resolución de la admisión se tendrá como traslado para que el trabajador exprese de forma sencilla su inconformidad en tres días y si se dejare correr el plazo se tendrá por desistida el derecho a recurrir y la resolución quedará firme. De conformidad a este artículo una vez evacuado el traslado por la trabajadora o el trabajador se correrá por el mismo término, traslado a la Directora o el Director ejecutivo. Evacuados ambos traslados la Junta Directiva emitirá resolución confirmando, modificando o revocando el despido. Para emitir tal resolución la Junta Directiva tendrá un plazo perentorio de ocho días. Cuando se pida revisión de una resolución de despido, la Junta Directiva, llamará a formar quórum a una o un miembro suplente de la misma, ya que del recurso no conocerá la o el director ejecutivo por ser esa autoridad la que resolvió el despido.

4.3. Derecho Comparado

En este apartado comprende el estudio de la materia procesal administrativa en otras legislaciones. El propósito fundamental radica en analizar cuáles son las soluciones normativas que otros países más avanzados en el Derecho Administrativo han aplicado para mejorar las desventajas procesales administrativas.

4.3.1. Sistema Jurídico Europeo

4.3.1.1. España⁹⁴

En el sistema jurídico español, no obstante que se encarga al poder judicial la solución de las controversias que surgen entre los gobernados y la administración pública, se diferencia de los sistemas judicialistas, en que existe una separación funcional entre los tribunales civiles y los administrativos.

En España existe una uniformidad de los procesos en materia procesal administrativa. Actualmente se aplica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del mencionado año, cuyo nombre es ***Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*** Es una Ley que se aplica a nivel de Estado y no provincial como suele ocurrir en otros países de Europa y de América latina.

⁹⁴ <http://www.bibliojuridica.com/libros/1/307/4.pdf>

Esta Ley tiene como objeto establecer y regular las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas, es decir a las siguientes:

- A) La Administración General del Estado.
- B) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- C) Las Entidades que integran la Administración Local.

De la misma forma, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas se consideran de administración pública. Estas entidades sujetan su actividad a la Ley en comento, cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

En el Título IX de la Ley, se **regula la Potestad Sancionadora**. Dentro de este Título se encuentran las garantías, principios y derechos del procedimiento administrativo sancionador, mencionándose algunos de ellos a continuación.

- ***Garantía de procedimiento.***

1. El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido.
2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.

3. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

- ***Derechos del presunto responsable.***

Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos:

1. A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

2. A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.

3. Los demás derechos reconocidos por el artículo 35 de la Ley.

- ***Presunción de inocencia.***

1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

2. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público

observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

4. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

4.3.1.2. Inglaterra⁹⁵

Este país encarga al poder judicial la resolución de los litigios administrativos, esto es, pertenece al esquema judicialista. La Ley de la Suprema Corte de Justicia de 1981 establece que la Suprema Corte de Justicia de Inglaterra y Gales, se integrará por la Corte de Apelaciones, La Alta Corte de Justicia y la Corte de la Corona; se le da, además, el carácter de presidente de la Suprema Corte al Lord Canciller.

La estructura divisional de la Alta Corte, dado el carácter jurisprudencial de estos tribunales, les permite en la práctica conocer de todas las materias puestas a su consideración, incluida la administrativa.

En Inglaterra los tribunales aplican el **common law** y la **equity**; el primero deviene de la costumbre institucionalizada transformada en ley común; la segunda es el conjunto de normas elaboradas para complementar y revisar

⁹⁵ Daniel Márquez Gómez. *Procedimientos Administrativos*. Editorial Porrúa, México D.F. 2003. Pág. 150 y siguientes.

al *common law*, por la Cancillería. La *equity*, tiende aplicarse en el conjunto de materias que se estima conveniente hacer juzgar mediante un procedimiento escrito; en cambio, el *common law* se refiere a las materias que se juzgan oralmente.

En este sentido la *Queen's Bench Division*; la *Chancery Court*; *La Court of Appeal* y la jurisdicción ordinaria inglesa son competentes para aplicar el derecho en todas las controversias de carácter administrativo; con excepción hecha de las materias reservadas a los Tribunales, órganos administrativos con facultades para decidir ciertas controversias. La Actividad jurisdiccional se ejerce a través de los **writs** u **orders**, los más comunes son los de **mandamus**, que son órdenes que se dan a las autoridades para que realicen una conducta que omitieron; **prohibition**, que es una orden que se gira a una autoridad para que cese de ejercer una competencia que no le corresponde y **certiorari**, que es una orden que se da a una autoridad para que remita sus actuaciones al tribunal superior, quien puede anularlas. Además, en ocasiones se utiliza la figura de la **injunction** o el **declaratory judgment**.

El procedimiento es relativamente sencillo, consta de tres etapas: **a)** demanda, que si se declara fundada da lugar a la emisión de una **rule nisi** de efectos suspensivos contra el acto impugnado; **b)** después viene la fase contradictoria que es fundamentalmente oral, en la que intervienen el juzgador y las partes, y **c)** la sentencia, en la que, si se declara fundada la acción del demandante la **rule nisi** se transforma en **rule absolute**; si es rechazada la acción la **rule nisi** deja de proteger al demandante.

Los **administrative tribunals**, por su parte, tienen su origen en la legislación delegada, coexisten con los tribunales civiles y penales, prestan ayuda a los diversos ministerios del gobierno, actúan como parte integrante

de la administración; poseen competencia por materia y territorio especificada por el caso concreto, resuelven controversias entre la administración y los gobernados aplicando los principios de la justicia natural y sus determinaciones se encuentran sujetas a la revisión de la jurisdicción ordinaria. Como rasgos comunes se encuentran que son órganos colegiados; dirimen litigios entre la administración y los gobernados; y pueden ser primera o segunda instancia. Estos tribunales tienen su regulación en la ***Tribunal and Inquiries Act*** de 1958; también estos órganos se encuentran bajo la supervisión del *Council of Tribunals*.

Es pertinente señalar que estos tribunales no integran un sistema coherente de control o supervisión sobre el conjunto de las actividades de la administración pública.

4.3.2. Sistema Jurídico Norteamericano

4.3.2.1. Estados Unidos de Norte América⁹⁶

La evolución de la regulación norteamericana del proceso cuyo objeto son pretensiones frente a la administración ofrece características análogas a las del régimen inglés. Tradicionalmente, los Estados Unidos, como Inglaterra, desconocen la existencia de un régimen especial administrativo; no existen tribunales administrativos diferenciados de los órganos judiciales ordinarios; las pretensiones de los particulares frente a los funcionarios se fundan en las normas comunes y se deciden ante los órganos de la jurisdicción ordinaria;

⁹⁶ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Pág. 383 y siguientes.

los particulares pueden utilizar las acciones ordinarias frente a los funcionarios públicos. Pero en los Estados Unidos, como en Inglaterra, existía un fallo importante en el sistema: el Estado Federal, no podía ser sometido a juicio ante sus propios tribunales: ni el Estado federal ni los Estados particulares podían ser demandados ante los tribunales.

La doctrina norteamericana se caracteriza por una marcada nota de aislacionismo. Los sistemas administrativos europeos apenas si ejercen influencia. La jurisprudencia americana ha conservado estrechos lazos con la inglesa; pero, para una y otra, el sistema continental de Europa es siempre el “otro sistema”, empleándose la frase con matiz peyorativo. Este carácter de la doctrina no se pierde en años posteriores, y, aunque existen estudios muy logrados sobre el sistema administrativo europeo, como los de GOODNOW y ERNST FREU y otros manifiestamente influidos por aquéllos, la influencia de los sistemas continentales expuestos en estas obras es, indudablemente, muy débil. Por eso se puede decir que el gran debate sobre el Derecho Administrativo en los Estados Unidos era un fenómeno esencialmente americano.

Así, se ha querido explicar el nacimiento del intervencionismo estatal con la aparición de la gran industria y sus primeras luchas con los representantes de la riqueza agropecuaria; las empresas ferroviarias, cuya vinculación con el poder público se había limitado al cobro de los subsidios que tenían asignados, quedan sometidas al control de sus sistemas de tarifas, por el cual el Estado trata de asegurar que aquéllas proporcionen un trato uniforme a los agricultores y a los industriales, y de combatir los privilegios acordados a estos últimos. De la fiscalización de los ferrocarriles se pasa a la de los transportes en general, y de allí al control de todos los servicios públicos y de todas las actividades privadas que pueden afectar, de un modo u otro, más o

menos directamente, el interés público. Queda así definitivamente inaugurada en los Estados Unidos la era del Estado regulador. Es así como el sistema tradicional va sufriendo importantes modificaciones a partir lo expresado en líneas anteriores.

A medida que se va desarrollando el Derecho Administrativo en Estados Unidos, logra optarse con buenas intenciones, por una tendencia en la que se observa una marcada influencia francesa, que propugnaba la creación de tribunales especiales, con jurisdicción exclusiva en materia contencioso-administrativa, destinados a reabsorber progresivamente las funciones jurisdiccionales delegadas en órganos administrativos. Y se propuso así la creación de un tribunal administrativo especial en 1929 por el Diputado George W. Norris. También se contenía la misma idea en 1936, en el *Logan Bill* y, después de sancionada la ***Federal Administrative Procedure Act***, se volvió a insistir en lo mismo. En 1949, se presentó un proyecto para mejorar la Administración de justicia por medio de la creación de un Tribunal Administrativo de los Estados Unidos. Por lo que debido a dicha preocupación se obtuvieron como fruto varias disposiciones con la finalidad de unificar las reglas del procedimiento. Los primeros pasos se dieron en el ámbito de los Estados, Y el resultado práctico más importante de aquella corriente de ideas fue la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, promulgada por el presidente Trauman el 11 de junio de 1946.

La Federal Administrative Procedure Act. ⁹⁷

a-) Estructura.-

La LFP consta de doce secciones. La primera se limita a señalar el título de la Ley. “Esta ley-dice-puede ser citada como “ley de procedimiento administrativo”. Las once secciones restantes llevan los títulos siguientes:

Definiciones. A ellas se refiere la sección segunda. En ella se definen: órgano administrativo; personal y parte; reglamento y reglamentación; orden y adjudicación, etc.

Información pública. Se regula en la sección tercera.

Reglamentación (sección cuarta).

Adjudicación (sección quinta)

Asuntos secundarios (sección sexta)

Audiencias (sección séptima)

Decisiones (sección octava)

Sanciones y poderes (sección novena)

Revisión judicial (sección décima)

Instrucciones (sección décimo primera)

Interpretación y efecto (sección décimo segunda)

b-) Contenido.-

De la mera enumeración de los títulos de las secciones de la Ley se desprenden su contenido: regula el procedimiento administrativo, en el sentido en que se emplea la expresión en la doctrina norteamericana. Cuando en Estados Unidos se habla de “procedimiento administrativo”, no se expresa todo ni sólo lo que los sistemas continentales designan con la misma expresión. En Estados Unidos se denomina procedimiento administrativo el

⁹⁷ **Jesús González Pérez**, *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963. Pág. 388 y siguientes.

que se sigue ante los órganos administrativos, cuando éstos ejercen funciones judiciales—mejor “seudo-judiciales”—y legislativas, comprendiendo el procedimiento para la revisión judicial de esa misma actividad. Esto explica que en el texto de la Ley se hable de una Ley para mejorar la administración de justicia mediante el establecimiento de un adecuado procedimiento administrativo. De aquí que, lejos de lo que a primera vista parece implicar su título—procedimiento administrativo—, su estudio ofrece interés al Derecho Procesal.

4.3.3. Sistema Jurídico Mesoamericano (México y Costa Rica)

4.3.3.1. México⁹⁸

En México se aplicó en una época un sistema de solución de controversias administrativas judicialistas.

Corresponde a Don Teodosio Lares ser el pionero en la introducción del sistema continental europeo a México, a través de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento. Por esta ley de 1853 se estructuró el Consejo de Estado otorgándole atribuciones para resolver controversias administrativas, ejerciendo una jurisdicción retenida.

El 31 de agosto de 1936 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Justicia Fiscal, por medio de la cual se instituye el Tribunal Fiscal de la Federación, siguiendo el modelo continental europeo, sistema que se ha consolidado a medida que pasan los años.

⁹⁸ **Daniel Márquez Gómez.** *Procedimientos Administrativos.* Editorial Porrúa, México D.F. 2003. Pág. 154 y siguientes.

“Así, por fin el derecho procesal administrativo mexicano dio un paso muy importante, con motivo de la expedición de la primera ley sobre esta materia, nos referimos a **Ley Federal de Procedimientos Administrativos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de agosto de 1994 y reformada en el año 2000. Esta ley está contenida en 96 artículos, divididos en cinco títulos.

La mayoría de los más significativos administrativistas, desde el inolvidable Antonio Carrillo Flores, hasta Andrés Serra Rojas y Héctor Fix Zamudio, habían venido manifestando en todas las formas, que el procedimiento administrativo en México era confuso, carente de congruencia, armonía y transparencia, por virtud de que cada una de las disposiciones jurídicas sobre esta materia, o no manejaban el procedimiento, o lo hacían de manera parcial y con estructuras propias y diferentes a otras leyes administrativas, lo que en el más grave de los casos, ocasionaba frecuentemente un lamentable estado de indefensión para los gobernados. La expedición de esta Ley, trata de solucionar al menos en parte la incertidumbre dentro de la cual se encontraba inmerso el precitado procedimiento administrativo. A esta Ley se le pueden hacer sin duda numerosos cuestionamientos por los expertos de la materia; parece demasiado breve, en comparación con lo extenso y variado que de suyo resulta ser en la práctica el procedimiento administrativo, pero se insiste, es un buen principio de algo que en un futuro seguramente cercano, será un Código Federal de Procedimientos Administrativos, en el cual se estructuren y armonicen los diferentes procedimientos: el oficioso, el conflictual y el procedimiento ejecutivo, para bien, tanto del Derecho Administrativo como de las múltiples relaciones que surgen entre la administración pública y los administrados.

Se expresa en primer término que esta Ley es de orden e interés públicos, y que su aplicación se ubica exclusivamente dentro de las áreas que se manejan en la administración pública federal centralizada, es decir, quedan fuera del control de esta ley, los actos, procedimientos y actividades, tanto de las autoridades administrativas, como de los gobernados, que se refieran a los organismos pertenecientes a la administración pública paraestatal, es decir, esta ley no tiene aplicación dentro de la esfera de acción de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de las instituciones nacionales de crédito, de las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las de seguros y fianzas que tengan también el carácter de nacionales, y de los fideicomisos públicos federales. Tampoco se aplica esta ley a los actos y procedimientos relacionados con actividades electorales, financieras, fiscales, cuando en este caso, dichas actividades deriven directamente de las contribuciones y sus accesorios, de responsabilidades de servidores públicos, de competencia económica, de justicia laboral y agraria, así como la que lleva a cabo el ministerio público federal en el ejercicio de sus funciones.

Cabe señalar que un paso en esta dirección lo constituyeron las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por medio de las cuales se les otorgaron facultades a este órgano de justicia administrativa para conocer de litigios relacionados con derechos subjetivos, consolidándolo como contencioso de plena jurisdicción, y el cambio de su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con este apretado recorrido a los antecedentes del contencioso administrativo en México, se deja claro que se han aprovechado las experiencias que sobre lo particular se tuvieron en otros países, para la

estructuración del órgano encargado de la solución de las controversias entre la administración y los gobernados.”⁹⁹

En el Título IV, a partir del Art. 70, la ley desarrolla el tema de las infracciones y sanciones administrativas. Por lo que en el Art. 70-A la misma ley remite a otra ley de gran importancia y de estrecha relación con la materia, nos referimos a la ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.***

Esta última Ley quizá sea la que interesa resaltar, puesto que es una ley que se aplica de manera general a todos los servidores públicos en materia de procedimiento administrativo sancionatorio. Es una Ley de carácter uniforme, ya que su aplicación engloba a las distintas administraciones públicas, incluyendo al sector salud.

El Título Tercero de dicha Ley, es el que nos evoca las distintas responsabilidades administrativas, las sanciones ante el incumplimiento de tales responsabilidades y el procedimiento que debe de seguirse para la aplicación de dichas sanciones. Esto puede apreciarse en los Art. 7 al 34 de la Ley en comento.

Podemos citar algunos artículos, para dar a conocer parte del contenido de la Ley:¹⁰⁰

Art. 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

⁹⁹ **Daniel Márquez Gómez.** *Procedimientos Administrativos.* Editorial Porrúa, México D.F. 2003. Pág. 54 y siguientes.

¹⁰⁰ <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:8Gxbpbbeq4J:www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Art. 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Art. 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la resunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Art. 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año:
- III. Destitución del puesto:
- IV. Sanción económica; e

- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán se seis meses a un año de inhabilitación.

4.3.3.2. Costa Rica

Resulta curioso en este punto, la ausencia de ley que regule los procedimientos administrativos sancionatorios de manera común o uniforme para las distintas administraciones públicas del Estado de Costa Rica. La observación deviene por el hecho de que Costa Rica se caracteriza como uno de los países de América latina que se encuentran en constante desarrollo y progreso con la Ciencia del Derecho y, la anomia en materia procedimental de carácter uniforme para todas las administraciones públicas, implica que el Derecho Administrativo aún no adquiera plena autonomía propia para su desenvolvimiento, ya que se sigue sujetando de forma alguna a otras normas de las demás ramas del Derecho, como por ejemplo, al Derecho Civil y Mercantil.

Sí existe justicia administrativa como suele ocurrir en Argentina y México. Cuando decimos justicia administrativa, nos referimos a que operan órganos jurisdiccionales que conocen de los conflictos de carácter administrativo, o bien, órganos de la Administración con competencia especial.

En Costa Rica, cuando se agota la vía del proceso administrativo, puede optarse por dar inicio a la vía contencioso administrativo ante los tribunales judiciales administrativos. Actualmente la Administración Pública se somete a las normas procesales establecidas en el **Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos**. En este Código, puede observarse un gran

desarrollo en atención a la estructuración de los órganos jurisdiccionales que conocen de la materia: pero, en atención al procedimiento administrativo sancionatorio para las administraciones públicas, es un punto pendiente. Ya que aún, los procesos y procedimientos administrativos se quedan a nivel de institución aplicando su propia normativa interna como ocurre en nuestro país.

De las sanciones que en el Código en comento se mencionan a partir del artículo 159, son sanciones impuestas por el incumplimiento o infracción hacia alguna orden señalada en alguna resolución en el proceso contencioso administrativo. No son sanciones impuestas por alguna infracción de sus responsabilidades que como servidores públicos o administrados infrinjan. Así mismo, no existe un capítulo especial, que estipule cuáles son los principios rectores del proceso contencioso administrativo; únicamente se observa la mención de ciertos principios de manera dispersa.

4.3.4. Sistema Jurídico Suramericano

Se ha hecho una revisión minuciosa de las legislaciones de los países de Suramérica, en aras de identificar ordenamientos jurídicos referidos al tema de investigación. Como resultados positivos, se han obtenido datos que refieren a los países de Argentina y Chile principalmente. Estos países han logrado crear ordenamientos jurídicos que implican la uniformidad de los procesos administrativos sancionatorios.

No podemos negar, que estos países poseen un alto avance sobre el resto de países hispanos (a excepción de España), en el sentido que han logrado una verdadera separación de poderes respecto a la determinación de los

órganos competentes para conocer de los litigios de naturaleza administrativa.

Esto es un gran aporte para la consolidación del Derecho Procesal Administrativo, ya que se va creando normativa jurídica que permita que esta rama del Derecho se consolide a medida que transcurre los años.

La mayor parte de los países de América del Sur, poseen leyes con carácter autónomo a nivel provincial. Así por ejemplo en Argentina, cada provincia ha creado su respectiva regulación jurídica de carácter administrativo y procesal administrativo. Las provincias que no poseen cierta autonomía para la creación de su propio ordenamiento jurídico, se someten a los ordenamientos jurídicos de otras provincias que si posean cuerpos jurídicos que las regulen o a la normativa nacional en su caso. Desde luego que, este sometimiento de provincia a provincia, ocurre por ministerio de una ley superior que rija a nivel estatal o regional.

Argentina

El Derecho Procesal Argentino, es una de las áreas del Derecho que ha logrado evolucionar con alto desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Así, los argentinos para 1972, ya habían logrado crear una ley que regulara los procedimientos administrativos de manera común o uniforme, Nos referimos a la Ley N° 19.549. Posteriormente esta Ley adquiere reformas y toma el número de Ley 21.686, la cual modificó los artículos 1, 9, 15, 17, 25, 28, 30, 32 de la anterior Ley de Procedimientos Administrativos. Esta Ley ya reformada, se caracteriza porque rige a las administraciones a nivel nacional. Por eso lleva como título Ley Nacional de Procedimientos Administrativos de la República de Argentina. Fue publicada el 25 de noviembre de 1977.

Su ámbito de aplicación es la siguiente: ART. 1. *“Las normas del procedimiento que se aplicarán ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad se ajustarán a las propias de la presente...”*

Luego, en los incisos que le preceden al artículo en comento, se desarrollan los principios, garantías y derechos de los procesados. La ley no se detiene mucho en los principios procesales, es muy determinante al señalar cuáles son los principios que deben de operar, las garantías a aplicarse y los derechos que deben de respetárseles a los procesados. Así por ejemplo, el debido proceso y los principios que de él derivan no hacen faltan en la ley. También, principios como el de celeridad, informalismo y economía son principios que no están ausentes en su normativa.

Por otro lado, en Argentina algunas de sus provincias han logrado autorregularse por medio de la autonomía que la Constitución les ha conferido. Por lo que debido a ello, algunas provincias también cuentan con su propia ley de procedimientos administrativos uniformes. Ejemplo de esto es la provincia de Buenos Aires que cuenta con su propio Código de Procedimientos Administrativos y a la par de éste, también cuenta con su Código Contencioso Administrativo.

Por último, cuando se habla de la competencia para el conocimiento de los procesos y procedimientos administrativos, las normas jurídicas de carácter nacional como provincial, hacen referencia a los órganos de la administración pública.

Chile

En Chile, el 29 de mayo de 2003, se publicó la Ley N° 19.880 del Procedimiento Administrativo en Chile. Esta ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la administración del Estado y consagra los principios de transparencia y publicidad, señalando que el procedimiento administrativo se realizará con transparencia de manera que permita y promueva el conocimiento contenido y fundamentos de las decisiones que se adopten en él, otorgando garantías y recursos específicos.

Su ámbito de aplicación lo encontramos en el Art. 2 de la ley: *“Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También se aplicarán a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades...”*

En el Art. 4 de la ley, se encuentran enumerados los principios del procedimiento administrativo, y se desarrollan cada uno de los principios en los artículos que le proceden al Art. 4. Estos principios son: principio de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, exclusividad, impugnabilidad, transparencia y publicidad. En atención a esto, la Ley chilena, supera a la argentina, porque se detiene y ahonda en los principios que deben de regir al proceso y al procedimiento administrativo.

El capítulo II de la ley en comento, regula el procedimiento administrativo. En su artículo 18, establece una definición de procedimiento administrativo de la siguiente manera: *“ es una sucesión de actos trámites vinculados entre sí,*

emanados de la Administración, y en su caso, de particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal.”

El procedimiento administrativo consta de tres etapas: iniciación, instrucción y finalización (art. 18 incisos 2do). Se tramita ante los órganos de la administración de oficio o a solicitud de parte.

4.4. Uniformidad de los principios procesales en los Procedimientos Administrativos Sancionatorio aplicados por el sector salud

De acuerdo a la aplicación de los principios generales del Derecho aplicados al procedimiento administrativo sancionador, podemos decir, que si bien es cierto el Derecho Administrativo se auxilia de la legislación común tales como Derecho Penal, Derecho Procesal Civil, aplicando también los principios consagrados en la Constitución como norma primaria, estableciendo de una forma u otra lograr una uniformidad aunque no de una forma expresa en una ley, en el desarrollo de la investigación se observó que en atención a la aplicación de los principios es posible poder establecer una uniformidad. De ello, se hace el siguiente análisis:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Principio que es una garantía para el administrado de que no se le impondrá una sanción sin que ésta se encuentre previamente establecida en una ley o reglamento, pues en todo procedimiento al aplicar una sanción se requiere de una habilitación normativa, que a un propio tiempo autorice o justifique o autorice la conducta desplegada para que ésta pueda considerarse lícita y mas que lícita no prohibitiva. De esta manera podemos decir que las instituciones del sector salud como el ISSS, Consejo Superior de Salud,

FOSALUD y demás instituciones que prestan el servicio de salud, cuentan con sus propias leyes y reglamentos en donde se encuentran reguladas las sanciones y los procedimientos administrativos sancionatorios aplicados por el sector salud dándole de esta manera un cumplimiento uniforme al principio de legalidad.

PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Si bien es cierto, dicho principio no se encuentra de forma expresa en las leyes y reglamentos de las instituciones del sector salud, sino mas bien, este principio es importado del Derecho Penal y es aplicado en el ámbito del Derecho Administrativo, dicho principio se entiende bajo el precepto siguiente: **“no hay pena si la conducta no le es reprochada al autor”**. La culpabilidad es exigida en las infracciones administrativas, pero no en los términos que el Derecho Penal lo hace, es de esta manera que las instituciones del sector salud no pueden exigir el cumplimiento de determinada conducta si ésta no le es reprochable al administrado, cumpliendo así con el principio de culpabilidad aplicado de una forma uniforme por la administración.

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD

Un principio de carácter uniforme expreso en algunas leyes del sector salud; al momento de tener conocimiento de que se cometió una infracción, la administración de forma oficiosa podrá aplicar el procedimiento correspondiente, en atención a ello en el artículo 17 de la Ley del Consejo Superior de Salud establece que cuando se tenga conocimiento de una infracción cometida se procederá por informativo, por denuncia o de oficio oyendo al infractor , así también, la Ley del ISSS aunque no de manera

expresa pero da la pauta para entender que muchas de las actuaciones realizadas por la administración operan de oficio, entre ellas podemos mencionar, el notificar a las partes de las resoluciones, también la Ley de FOSALUD nos da la misma pauta, de esta manera se puede apreciar que si bien dicho principio no se encuentra de una forma expresa en algunas leyes, no por ello quiere decir que dicho principio no se aplique en los procedimientos administrativos sancionatorios en las instituciones del sector salud.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Con este principio se procurará garantizar la búsqueda de la verdad real, la administración actuará con imparcialidad en la toma de decisiones , principio aplicado por cada una de las administraciones en la forma en que considere pertinente y utilizando las herramientas mas oportunas en la búsqueda de la verdad real, pues si bien es cierto, cada administración cuenta con su propio procedimiento, uno de sus principales objetivos será dar una resolución de una forma imparcial, así tenemos que en el procedimiento administrativo sancionador aplicado por el ISSS, se delega a un encargado para que conozca del procedimiento y no sea el Director quien de forma directa conozca a fin de garantizar que de una u otra forma se aplique la imparcialidad; es así que, de al momento de de dictar una resolución ya sea el Comisionado , el Delegado , el jefe o encargado (FOSALUD), o la Junta de Vigilancia o el Consejo, deberán de resolver de la forma más imparcial posible.

PRINCIPIO DEL NOBIS IN ÍDEM

Principio general del Derecho que se refiere a la prohibición de conocer dos veces por el mismo hecho, según lo establecido por la Sala el principio ***“nobis in ídem”*** no es aplicable cuando se está frente a ámbitos diferentes de responsabilidad ya sea administrativa o penal, esto como resultado de la declarada independencia del Derecho Administrativo en materia sancionatoria. Según lo establecido por la Constitución en el artículo 14, también se faculta a la administración para imponer sanciones; es así, como en cada administración de las instituciones que prestan el servicio de salud desarrolla dentro de sus leyes las sanciones a imponer para cada caso concreto.

PRINCIPIO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN

En cuanto al cumplimiento o no de este principio hay que tener presente que en los procedimientos aplicados por las diversas administraciones de las instituciones que prestan el servicio de salud es el administrado quien ejerce su propia defensa material, contando en cada procedimiento con la oportunidad de defenderse, es así que la Ley del ISSS establece que en el desarrollo de la audiencia las partes se presentarán con todas sus probanzas que tuvieren y formularán sus alegatos; además, también presentarán a sus propios testigos, así también tenemos que el Consejo Superior de Salud regula dentro de sus leyes que de una infracción cometida la respectiva Junta instruirá informativo, por denuncia o de oficio oyendo al infractor dentro del termino de tres días contados desde la siguiente notificación. Cuando la ley establece informativo, se refiere únicamente a la denuncia o el Auto de cabeza cuando es de oficio para que el infractor ejerza su derecho de defensa dando con esto inicio al del procedimiento administrativo. Así

también, la Ley de FOSALUD al respecto establece en su artículo 48 que el administrado tendrá oportunidad de ejercer su defensa por escrito para justificar la acción calificada como violentada. Es de esta manera que puede observarse la existencia de una uniformidad en la aplicación de principios así estos se encuentran regulados en otras disposiciones.

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL

Con dicho principio se establece que las partes podrán disponer de los mismos derechos y obligaciones y cargas procesales durante el desarrollo del proceso, en atención a este principio se cuestiona si el administrado estará en desventaja en cuanto a la administración, pues en muchas ocasiones el administrado desconoce el procedimiento a aplicar; unos indicios en cuanto a la aportación de pruebas es que las instituciones permiten al administrado presentar pruebas para mejor proveer que permitan demostrar la culpabilidad o no del administrado, así cada una de las instituciones del sector salud establece que en estado de procedimiento se permitirá aportar pruebas.

PRINCIPIO DE VERACIDAD, LEALTAD, BUENA FE Y PROBIDAD PROCESAL

Este principio no se encuentra regulado de una forma expresa en los las Leyes y Reglamentos de las instituciones del sector salud, principio que hace referencia a la veracidad, lealtad, buena fe, y probidad procesal con la que deben de actuar las partes, en cuanto a la aplicación de este principio la administración de las instituciones del sector salud deberán de actuar de tal manera que no impidan el ejercicio del derecho de defensa del administrado o que se adopten actitudes tendientes a dilatar injustificadamente el proceso o cometan algún fraude, si bien este principio es parte del Derecho Procesal Civil es aplicado también por el Derecho Administrativo.

PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO

Todas las instituciones gubernamentales que en su administración interna contemplan sanciones a imponer a los sujetos que han cometido alguna infracción a sus leyes, códigos o reglamentos, están centradas en un principio supremo que no puede ser obviado por ninguna institución o legislación, es decir, este principio es el que da los lineamientos a seguir para garantizar los derechos fundamentales en todo proceso, nos referimos al principio conocido como ***“principio del debido proceso”***. Dicho principio se encuentra regulado de manera expresa en la tipificación que de ella hace la ley, código o reglamento; como lo contempla (a manera de ejemplo) el artículo 47 del Reglamento del FOSALUD, pero dicho principio en la mayoría de las legislaciones, a lo que a Derecho Administrativo se refiere, se encuentra inmerso en cada cuerpo normativo de forma tacita. Dentro de este principio general, encontramos otros sub-principios que han sido considerados como uniformes en los cuerpos normativos de las instituciones del sector salud. Se hace mención de ellos a continuación:

- **Derecho general a la justicia.**

Este derecho hace referencia a que en un Sistema Democrático de Derecho, es el Estado a través de los preceptos constitucionales que garantiza a los administrados la forma de acceso a la justicia para poder denunciar algún hecho acaecido en su contra, para hacer valer algún derecho, o para ejercer su legítimo derecho de defensa.

Este derecho de acceso a la justicia deviene de la Constitución y lo hace valer el Estado, al ser éste el administrador por excelencia y a través de los cuerpos normativos refleja la existencia de este derecho y la disponibilidad del sistema de justicia a todos los administrados.

El derecho a la justicia es un mandato constitucional por lo tanto se ve reflejado ya sea expresa (como en el artículo 16 del Código Procesal Civil) o tácitamente como en la mayoría de los cuerpos normativos. Sea cual sea la ley, debe llevar aparejada el acceso a la justicia para los ciudadanos del país o para los administrados de alguna institución pública, ya que ello refleja el acceso universal que tienen todas las personas de acceder a la justicia sin distinción alguna.

- **Gratuidad de la justicia.**

Toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia gratuitamente. Cuando se habla de gratuidad de la justicia, no se está referido al pago o costas en que incurren los administrados en costas o multas establecidas, sino, a la disponibilidad de los órganos de justicia o instituciones públicas para echar a andar un proceso desde que se tenga conocimiento por denuncia, de aviso o de oficio de alguna falta o infracción sobre la cual se quiere promover un proceso. Los diferentes cuerpos normativos que regulan a las instituciones del sector salud contemplan tácitamente la gratuidad que debe caracterizar a la administración frente a los administrados de las instituciones públicas de salud o la ciudadanía en general; ningún cuerpo normativo del sector salud define en el texto legal la gratuidad de la justicia; pero, debe entenderse que esta deviene de la Constitución de la República.

- **Derecho de audiencia y defensa.**

La Constitución de la República, establece que toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones de forma escrita o verbal de manera decorosa y el derecho a que se le haga saber lo resuelto. De este modo la constitución faculta a los ciudadanos para que puedan acceder a la justicia a través de una petición formal; este derecho lo regulan los diferentes cuerpos normativos ya sea Penal, Civil, Laboral, etc. Del mismo modo en las

diferentes instituciones del sector salud se garantiza el derecho de audiencia al establecer que las personas podrán abocarse para justificar por escrito las acciones que la institución interna levante contra ella, justificándose así el derecho de defensa, ya que esta, lleva implícito el derecho de audiencia.

- **Principio de aportación.**

Las pretensiones y oposiciones que se conocen en el proceso solo pueden ser introducidas por las partes.

En los procedimientos administrativos sancionatorios, la administración cumple una doble función, la cual es la de mostrarse parte y juez del proceso, de este modo no se puede hablar de que la administración puede introducir sus pretensiones al proceso, pues ésta tiene conocimientos de sus mismas pretensiones antes de iniciarse el proceso; del mismo modo lo es si inicia a través de una denuncia o aviso ya que la actuación de quien denuncia o avisa se queda hasta ahí, y es la administración a través de sus autoridades quien debe seguir el proceso ya que es la misma Constitución quien le confiere dicha facultad.

Respecto a la aportación de pruebas que se suscita en la actividad probatoria es la regla que dicha actividad debe recaer excesivamente sobre los hechos afirmados por las partes. Cabe hacer la valoración de que si en dicha aportación de pruebas se está violando el principio de igualdad ya que el administrado se encuentra en desventaja frente a la administración pues es la misma administración quien valora las pruebas de éste y sus mismas pruebas dejando entre abierta la polémica si este está haciendo las valoraciones de la prueba en base a sus pretensiones.

- **Principio de concentración.**

En los procedimientos administrativos los actos procesales deben realizarse de la forma más sencilla y con una proximidad temporal entre ellos que no dé espacios a demoras; esto deriva de la sencillez y del poco valor jurídico que conllevan las tipificaciones de las conductas de las leyes, códigos y reglamentos de las instituciones públicas.

La sencillez de los procesos hace que las amonestaciones y sanciones se hagan de forma verbal llamando al infractor y haciéndole saber su falta, este aspecto crea economía procesal al considerar que estos aspectos son meramente formales y no necesitan de trámites engorrosos.

- **Principio de inocencia.**

El principio de inocencia, es un principio máximo que no puede ser obviado por ningún ordenamiento jurídico y mucho menos por el Estado. Dicha persona hace inferir en que ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable mientras no exista en su contra una resolución firme dictada en un proceso regular y legal que lo declare como tal. Las instituciones en la administración pública al momento de publicar sus leyes y reglamentos deben principalmente en sus textos legales dicha disposición, pues la ausencia de ello indica desconfianza en la administración al momento de aplicar la ley, pues ninguna institución pública de salud lo contempla expresamente; pero dicho vacío se suple porque la Constitución de la República lo consagra.

LOS DERECHOS AL PROCEDIMIENTO

- **Libertad de acceso al expediente y confidencialidad.**

En el procedimiento administrativo sancionatorio, las instituciones del sector salud están obligadas a llevar toda la documentación de manera ordenada y adecuadamente, formando así, los expedientes de los trabajadores o administrados para que cuando uno de éstos cometa una infracción o una contravención, la sanción que se le imponga a la falta que se le está imputando debe ser anexada al expediente del personal. De la misma forma el supuesto infractor, debe tener acceso a dicho expediente, pues es un derecho constitucional tener acceso a la información del proceso sancionatorio que se instruye en su contra. De la misma forma, los terceros solo podrán tener acceso al expediente pero solo pasado cierto tiempo de notificada la infracción al procesado para cumplir así con el derecho de “confidencialidad”.

- **Libertad de prueba.**

Las pruebas son el medio idóneo para llegar al esclarecimiento de un hecho y lograr con ello descubrir la verdad real desde el marco de la justicia. Pero la incorporación de éstos al proceso se debe hacer a través de los medios y mecanismos legítimos que vienen ya establecidos en las leyes, códigos y reglamentos, cumpliendo así el precepto constitucional del debido proceso. Es así que un ministro, director o jefe no puede admitir, incorporar medios o elementos de prueba al proceso si estas se han obtenido en forma fraudulenta.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y SU REALIDAD ACTUAL

Generalidades

La investigación realizada, se ha definido de carácter MIXTA, es decir, consistió una investigación bibliográfica como empírica o de campo.

Como se planteó en el apartado que explica la base metodológica (Capítulo 1), se utilizaron **métodos generales como el análisis y la síntesis**, con el propósito de investigar los elementos, hechos o fenómenos del problema en investigación y comprobar de esta manera las formulaciones de hipótesis que se determinaron. Sin embargo, a la par de los métodos mencionados en líneas anteriores, se hizo uso de métodos específicos:

- Investigación bibliográfica-documental
- Análisis de contenido
- Examen de informantes claves.

En atención a la técnica utilizada por cada método específico, importa resaltar en este capítulo, la técnica practicada en el método de examen de informantes claves, ya que en el capítulo 1, quedó explicada la base metodológica con mayores detalles.

Para el método basado en fuentes primarias o datos empíricos, es decir, el examen de informantes claves, se utilizó como técnica: **la entrevista**

Para las entrevistas, se tomó la cantidad de **cinco segmentos de muestras**; por cada segmento se entrevistó a un número idóneo de personas para recopilar información y luego procesarla a través de un análisis y una síntesis minuciosa.

Esos segmentos fueron:

1. Instituciones del sector salud: ISSS, Consejo Superior de Salud, FOSALUD (oficinas administrativas) Hospital Nacionales
2. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
3. Fiscalía General de la República
4. Catedráticos
5. Sector estudiantil

De cada sector se entrevistaron a diez personas, siendo el porcentaje mayor por cada segmento entrevistado el 10 % y el menor el 1% .

Resultados y Análisis de la entrevista¹⁰¹

De las preguntas formuladas en la guía de entrevistas, los informantes claves, dieron una diversidad de respuestas, de las que se extrajeron únicamente aquellas preguntas y respuestas que tienen relación con el tema de investigación desarrollado.

A continuación se detallan las interrogantes que responden a las hipótesis y objetivos planteados en este trabajo:

¹⁰¹ Ver Anexos del Capítulo 5.

1. Necesidad de que en nuestro país se cree una ley de carácter uniforme que se aplique al sector salud.

Para poder desarrollar este capítulo, se llevaron a cabo una serie de preguntas que se le realizaron a los informantes claves, como las siguientes: **¿Considera necesario que en nuestro país se cree una uniformidad en los procedimientos administrativos sancionatorios del sector salud?** De cual el sector salud en un 10% respondió que SI. Consideran necesario que se cree una ley de carácter uniforme. El sector Procuraduría manifiesta que en un 10% que es necesario la creación de este tipo de leyes, el sector Fiscalía respondió que en un 10% que sería de mucha utilidad la creación de una ley de esta naturaleza, el sector docente en un 10% opinaron estar de acuerdo con la creación de una ley de esta naturaleza, el sector estudiantil en un 10% manifestó que si es necesario en que se cree una ley de esta naturaleza, obteniendo como resultado que la población en su totalidad manifestó estar de acuerdo con la creación de una uniformidad de leyes en este sector.

La siguiente pregunta únicamente se le realizó a tres sectores de la población entrevistada de lo cual ellos respondieron lo siguiente: **¿Cree que la existencia de una regulación uniforme influiría en la aplicación objetiva de las sanciones en los procedimientos administrativos sancionatorios del sector salud?** el sector salud respondió en un 10% que SI. Esto influiría en manera positiva a la correcta aplicación de los principios. El sector Docente por su parte manifiesta en un 10% que esto contribuiría en gran medida a la objetividad al momento de aplicar los procedimientos administrativos. Por su parte el sector estudiantil manifestó en un 10% que una regulación uniforme influiría en la aplicación objetiva de los principios, obteniendo un resultado favorable ante esta pregunta pues cada sector

entrevistado manifestó que la creación de una ley de carácter uniforme influiría en una aplicación objetiva de las sanciones.

¿A su juicio, considera que la creación de una ley formal y real que uniforme la administración pública en el sector salud, tanto en materia de derecho sustancial como en materia de derecho procesal, traería ventajas? El sector salud en un 10% manifiesta que si traería ventajas, ventajas para este sector. El sector Fiscalía en 10% opina que sería ventajoso al momento de aplicar los procedimientos, el sector docente por su parte manifestó en un 10% que la creación de este tipo de leyes traería ventajas para el sector salud. El sector estudiantil por su parte manifestó en un 10% que con la creación de este tipo de leyes habría muchas ventajas para el sector salud. Al realizarle esta pregunta a los cuatro sectores obtuvimos el porcentaje de que el 100% en su totalidad manifestó que esto si traería ventajas para el Sector Salud.

¿A su juicio, a qué se debe la falta de una normativa nacional que regule en general a la administración pública del sector salud? El sector Procuraduría opina: en un 7% que esto se debe a falta de políticas por promover este tipo de leyes, un 3% opina que se debe al desinterés que muestran las autoridades por crear este tipo de leyes; el sector Fiscalía por su parte opina: en un 8% opina que esto se debe a la falta de desinterés por promover este tipo de leyes, un 2% opina que esto se debe a falta de políticas que promuevan la evolución este tipo de leyes; el sector Docente opina: un 9% manifiesta que esto se debe al desinterés por mejorar la administración del sector salud, un 1% manifiesta que esto se debe a intereses partidarios que permiten promover este tipo de leyes en nuestro país; el sector estudiantil manifiesta: El 7% de la población afirma que la falta de normativa en la administración pública del sector salud se debe a la falta

de interés del Estado por crear dicha regulación y el 3% afirma que se debe a la existencia de intereses de carácter partidario en dicho sector. Según estos resultados un 80% de la población manifestó que esto se debe a la falta de políticas por promover este tipo de leyes, un 20% manifestó que esto se debe a intereses de carácter partidario. Según los resultados, se observó que la población manifestó que es necesario que en nuestro país se promueva la existencia de leyes de carácter uniforme, pues con ello se influiría a que en gran manera se puedan aplicar de una forma objetiva las sanciones dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios, además se constató que una de las principales consecuencias que se generan con la ausencia de una ley de esta naturaleza, es que la administración en muchas ocasiones actúe de una forma antojadiza, generando con ello una inseguridad jurídica para la población administrada; así también un dato importante que cabe destacar es que un gran sector de la población manifestó que la falta de este tipo de leyes se debe a la ausencia de políticas gubernamentales y de interés por evolucionar en esta área del Derecho, pues se le otorga prioridad al refuerzo de otras áreas como Penal y Civil, dejando de lado áreas tan importantes como la Administrativa. Estos datos corroboraron el cumplimiento de uno de los indicadores de la hipótesis general de la investigación, pues la falta de autonomía de los procedimientos sancionatorios en el sector salud inciden en que se apliquen otras leyes que no son de carácter administrativo y que además esto se debe al desinterés del Estado por promover esta clase de normas jurídicas, obteniendo con estos datos un resultado favorable con el cumplimiento de uno de los objetivos e hipótesis planteados en la investigación.

2. Evolución del Derecho Administrativo y derechos que deben de respetarse en los procedimientos administrativos sancionatorios.

En este capítulo se realizó una serie de preguntas de carácter crítico a toda la población entrevistada; preguntándoles al sector docente únicamente: **¿Por qué en materia del derecho procesal, como derecho adjetivo, el derecho procesal administrativo no ha evolucionado?** De lo cual un 10% coincide que esto se debe a la falta de interés por parte del Estado en promover el desarrollo en esta área del Derecho; obteniendo un resultado bastante objetivo, en el cual una de las principales causas es que no se han promovido políticas gubernamentales para fomentar esta área del Derecho trayendo a colación uno de los objetivos principales, el cual es conocer la evolución del Derecho Administrativo y la evolución de éste en atención a las transformaciones de nuestra legislación, de lo cual se puede decir que no es muy amplia la evolución de esta área en nuestro país, por lo cual debe fortalecerse e impulsarse a través de políticas que generen el desarrollo del Derecho Administrativo en nuestro país.

¿En relación a la búsqueda de la verdad real, diga si existe absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados? Esta pregunta únicamente se le realizó sector salud, a lo cual respondió: en un 6% opina que no se respetan los derechos de los administrados y un 4% manifiesta que si se respetan los derechos de estos. Ante los resultados podemos decir que un 60% opina que no se respetan los derechos de los administrados y un 40% manifiestan que si se respetan.

¿Considera usted que en los procedimientos administrativos sancionatorios aplicables por las instituciones del sector salud, se respetan los derechos y garantías? El sector salud en un 9% considera

que NO se respetan los derechos de los administrados, un 1% manifestó que SI se respetan los derechos y garantías de los administrados; el sector Docentes manifestó: en un 10% afirma que existe un irrespeto en cuanto a los derechos y garantías existentes en el procedimiento administrativos sancionatorio, principalmente por la defensa de ciertos intereses particulares que desemboca en una arbitrariedad en el sector salud; el sector estudiantes manifiesta: en un 10% de la población entrevistada respondió que existe un irrespeto a los derechos y garantías de los administrados. Un factor a destacar en el desarrollo de este capítulo es que en muchos casos en el proceso administrativo se irrespetan derechos de los administrados, pues en algunas circunstancias la administración ha actuado de forma arbitraria persiguiendo en más de una ocasión intereses personales o políticos. En la investigación, uno de los objetivos es promover la creación de una uniformidad en los procedimientos administrativos de las instituciones públicas, pues con ello se aplicaría de manera objetiva los principios administrativos sancionatorios y sería la única vía para que se respeten los derechos de los procesados.

3. Principios que deben de aplicarse y el respeto de estos en los procedimientos sancionatorios de la administración del sector salud.

Para el desarrollo de esta temática se realizaron una serie de preguntas a la población entrevistada en las cuales se destacó la necesidad de que se apliquen los principios de una forma objetiva, preguntando en un primer momento: **¿Cuáles considera que son los principios procesales en que se amparan las instituciones que prestan los servicios de salud al momento de aplicar sanciones?** La pregunta anterior solo fue realizada a dos sectores de la población de lo cual ellos respondieron: el sector Fiscalía respondió en un 10% que uno de los principales principios en que se deben

de amparar, es el principio de de legalidad además de aplicar de forma correcta todos los principios. El sector Docentes por su parte respondió en un 8% que se debe de aplicar y respetar el principio de legalidad, y un 2% igualdad, verdad real. El 80% de la población entrevistada manifestó que uno de los principales principios a aplicar es el principio de legalidad. El 20% de la población manifestó que principios tales como igualdad, verdad real, deben de aplicarse de forma correcta.

¿Cuáles deberían de ser los principios procesales que deben de aplicarse en la actividad procedimental? El sector Docente respondió en un 10% que deben de implementarse los principios de legalidad, del debido proceso, de veracidad, de verdad real y de igualdad. El sector Fiscalía por su parte respondió en un 10% de la población consultada que deben aplicarse los principios de igualdad, de legalidad, de juez natural así como también el de veracidad. Según los resultados obtenidos en un 100% la población coincide en la aplicación de principios de legalidad, igualdad, verdad real, debido proceso.

¿Considera usted que al ser la administración juez y parte en el procedimiento administrativo sancionatorio aplicado por las instituciones del sector salud, se estaría violentando el derecho al juez regular y al debido proceso? El sector salud respondió en un 9% que SI se atenta contra este principio, un 1% respondió que no se atenta contra este principio. El sector Procuraduría opina al respecto en un 10% que SI se atenta contra este principio. El sector Docente por su parte opina un 8% que SI se atenta contra dicho principio, en un 2% que no se violenta dicho principio. El sector estudiantes manifestó en un 10% que SI se atenta contra este principio. Según los resultados un 80% manifiesta que SI se atenta contra este principio y un 20% manifestó que NO se atenta.

¿Cree usted que la no tener regulado dentro de las leyes y reglamentos los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, la administración del sector salud estaría atentando contra el principio de legalidad? El sector Procuraduría en un 10% opinan que SI se atenta con el principio de legalidad. El sector Docente opina en un 10% que SI se atenta contra el principio de legalidad. El sector estudiantil por su parte manifiesta en un 10% que SI se atenta contra este principio. Según los resultados obtenidos, los tres sectores de la población entrevistados coinciden en que se atenta contra el principio de Legalidad.

¿Considera usted que la inexistencia de una regulación uniforme en los procedimientos administrativos sancionatorios influye en la incorrecta aplicación de los principios procesales? El sector salud opina en un 10% que la regulación uniforme de los procedimientos influye en la correcta aplicación de los principios. El sector Fiscalía opina en un 10% que la uniformidad influiría en la correcta aplicación de los principios. El sector Procuraduría por su parte manifestó en un 10% de la población, que la creación de una ley de carácter uniforme traería grandes ventajas en la aplicación de los principios. El sector Docente opina en un 10% de la población que una regulación uniforme en los Procedimientos Administrativos generaría una efectiva y correcta aplicación de los diferentes principios procesales. El sector estudiantes por su parte manifiesta en un 10% de la población que la creación de una uniformidad de los procedimientos generaría ventajas. Ante los resultados podemos hacer las siguientes afirmaciones: Al referirnos al principio de juez natural, según los resultados obtenidos, la población se encuentra inconforme en cuanto al respeto de este principio, pues al ser la administración juez y parte resulta muy difícil darle cumplimiento. Un factor muy importante a destacar es, que al no estar regulados los principios aplicables al procedimiento sancionatorio

administrativo, se está atentando contra el principio de legalidad, es por ello que con la existencia de una ley de carácter uniforme que regule el sector salud, influiría para que se apliquen los principios rectores del procedimiento administrativo sancionatorio. Con los resultados obtenidos, se ha dado cumplimiento a uno de los objetivos fundamentales de la investigación. Este objetivo es el de **“identificar los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, y verificar si se cumple con la considerada aplicación de éstos al momento de realizar los procedimientos administrativos dentro de las instituciones del sector salud”**. Cabe destacar que con dichos resultados se comprobó de una manera favorable la hipótesis general, la cual dice: *la ausencia de una regulación uniforme impide la correcta aplicación de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio de las instituciones del Sector Salud*. Ello satisface favorablemente las expectativas planteadas que se trazaron al inicio de la investigación.

4. Objetividad e imparcialidad aplicada en los procedimientos sancionatorios administrativos

Para desarrollar esta temática se realizó una serie de preguntas con el principal objetivo de verificar si los procedimientos sancionatorios de carácter administrativo a criterio de la población se aplican de una forma objetiva, a través de las siguientes preguntas **“¿tiene las características de objetividad e imparcialidad los procedimientos sancionatorios aplicados por el sector salud?”**, Obteniendo como resultado que el sector salud manifestó en un 8% que NO se cuenta con estas características al momento de aplicar los procedimientos administrativos sancionatorios, un 2% manifestó que SI se cumplen estas características. El sector Procuraduría por su parte respondió en un 9% que NO se cuentan con estas

características al momento de aplicar estos procedimientos. Un 1% manifestó que SI se cuenta con estas características al momento de aplicar un procedimiento. El sector Fiscalía por su parte manifestó en un 7% que NO se cuentan con estas características, un 3% opina que SI se aplican. El sector Docente por su parte manifestó en un 10% que NO se cuentan con estas características al momento de aplicar los procedimientos sancionatorios. El 70% de la población opinó que NO se cumplen con estas características y el 30% opinó que SI se aplican estas características.

¿Explique en breves palabras si en la búsqueda de la verdad real la administración actúa con objetividad en la toma de decisiones? El sector salud opinó en un 8% que la administración en muchas ocasiones actúa siguiendo directrices y lineamientos que establecen las autoridades velando por el cumplimiento de ciertos intereses, un 2% manifestó que SI se actúa de la forma más objetiva posible. El sector Procuraduría por su parte manifestó en un 7% que NO se actúa con objetividad en atención al resguardo de intereses, un 3% opina que SI se actúa con objetividad y que es la administración la llamada a aplicar la objetividad. El sector Fiscalía opina en un 8% que NO se actúa con objetividad, en un 2% que SI se actúa con objetividad. El sector Docente, respondió en un 8% que NO se cuenta con la objetividad debida, el 2% opina que SI se aplica la objetividad al momento de tomar decisiones de carácter administrativo. Un 70% de la población opina que NO se actúa con objetividad, de lo cual un 30% opinó que SI se actúa con objetividad.

¿Diga usted si considera que existen situaciones en las que se ha sancionado o dejado de sancionar a un sujeto por favoritismos o enemistades en el proceso administrativo sancionatorio? El sector salud por su parte manifestó en un 10% que en más de una ocasión se ha hecho

uso del favoritismo al momento de aplicar una sanción. El sector Fiscalía por su parte opinó en un 10% que muchas veces en el procedimiento administrativo sancionatorio se ha actuado de forma irregular y con falta de objetividad. El sector Docente opina en un 10% que se ha actuado en muchas ocasiones en atención a favoritismo y resguardo de intereses. El 100% de la población opinó que en más de alguna ocasión se ha actuado por favoritismo o siguiendo intereses.

Según los resultados al momento de tomar decisiones de carácter fundamental para la administración, en muchas ocasiones se siguen ciertas directrices y lineamientos que no siempre persiguen la objetividad, pues en muchos casos existen intereses políticos y personales que perseguir, cabe destacar que se obtuvo como resultado, que en diversas circunstancias la administración no ha actuado con objetividad y en especial en cuanto a imponer sanciones se trata, pues existen intereses personales que se defienden. En este segmento de preguntas puede verse la necesidad de promover las características de objetividad e imparcialidad en los procedimientos sancionatorios aplicados por la administración del sector salud, ya que sin duda alguna, la administración se ve influenciada por intereses personales y políticos que no permiten que los procedimientos se realicen de una forma objetiva. En el transcurso de la investigación los resultados obtenidos han sido un gran aporte para la comprobación de objetivos e hipótesis y, este apartado en especial, ha servido para comprobar que entre las principales características que deben de promoverse al momento de aplicar los procedimientos administrativos, son la objetividad e imparcialidad.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

1. El problema investigado, es un tema novedoso. Este trabajo de graduación plantea desde una revisión del Derecho Procesal Administrativo, la problemática que existe en la legislación salvadoreña con la inexistencia de un cuerpo normativo formal y real que regule de manera uniforme los procedimientos administrativos de las instituciones públicas que prestan los servicios de salud. Por lo que al carecer de ello, la administración de estas instituciones se ven con gran frecuencia en la difícil situación de no realizar un proceso administrativo debido y conforme a los planteamientos de la teoría de la administración pública. La administración se auxilia de otras leyes que contienen principios generales de los que se envisten la mayor parte de los procesos y procedimientos de las diferentes tipologías. Por lo que valió preguntarse: **¿Cómo dificulta la ausencia de una regulación uniforme en la Administración Pública, en la aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios de las instituciones del sector salud?**
2. Partiendo de que existen vacios en el área del Derecho Procesal Administrativo (por ser una rama del Derecho reciente) para dar una respuesta inmediata a la pregunta anterior, surge la necesidad de recopilar toda la información idónea para suplir las falencias de esta

área relevante del Derecho. Por lo que nuestro objetivo principal consistió en analizar de forma objetiva, crítica y comparativa, la dificultad que genera la ausencia de una regulación uniforme en la administración pública en la legislación salvadoreña y su incidencia en la aplicación de los principios en el procedimiento administrativo sancionatorio de las instituciones de que prestan los servicios de salud. Planteándonos como hipótesis que, **la ausencia de una regulación uniforme impide la correcta aplicación de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio en las instituciones del sector salud.**

Centrados en la naturaleza del problema en investigación y atendiendo a la fuente de datos, la investigación realizada se define de carácter Mixta. Es decir, es una investigación bibliográfica como empírica o de campo.

3. Cuando se habla de la evolución histórica del Derecho Procesal Administrativo, no debe de entenderse como una evolución propia, sino que, debe de tenerse presente que esta área del Derecho, ha evolucionado conforme se ha transformado el Derecho Administrativo. El Derecho Procesal Administrativo existe con la evolución y desarrollo del Derecho Administrativo. Por lo que puede afirmarse que ambas ramas del Derecho en un Estado, existen cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativa son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático que permita afirmar la existencia de una rama especializada del Derecho, diferente de las ramas jurídicas tradicionales, como el Derecho Civil, el Penal, el Mercantil, el Laboral, etc. Por consiguiente, entendido en los términos más estrictos que se han mencionado, el Derecho Administrativo es una creación moderna,

relativamente reciente, cuyo origen apenas se remonta a un poco más de dos siglos de los cuales, a su vez, pueden dividirse en dos grandes etapas: una primera, que cubre aproximadamente de finales del siglo XVIII a la última parte del siglo XIX y que puede identificarse como la etapa de formación del Derecho Administrativo, y una segunda, que transcurre desde la última parte del siglo XIX hasta nuestros días, que podemos denominar como la etapa de consolidación de esa rama del Derecho. En ese sentido, el Derecho Procesal Administrativo en nuestro país no ha logrado cobrar la relevancia que amerita como ocurre con otras áreas del Derecho, esto se afirma por el hecho de encontrarse con una autonomía supeditada a los lineamientos de otras áreas jurídicas.

4. El desarrollo de la administración pública de los servicios de salud, en América Latina, se genera por la gran influencia de la ilustración europea en la medicina de la región, entre fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Sin embargo esa influencia estuvo dirigida a reafirmar el poder de la corona española sobre sus posesiones americanas y alentaron la formación de una élite intelectual que incorporó a sus preocupaciones los problemas sanitarios. Desde comienzos del siglo XIX, la sucesión de epidemias que interrumpían el desarrollo de las economías de exportación, la modernización y estabilización de los Estados luego de las guerras civiles y la llegada de inmigrantes europeos, entre otros factores, contribuyeron a la formación de las primeras actuaciones de los Estados de entonces a crear las primeras políticas para contrarrestar las problemáticas emergentes. La discusión incluirá el papel que jugó la influencia europea en la organización de la enseñanza médica profesional y en el diseño de los grandes hospitales.

5. El Derecho Procesal Administrativo es el que regula el Proceso Administrativo, sus requisitos, contenido y efectos. Cabe destacar que el Derecho Procesal Administrativo es una rama del Derecho Público y es un Derecho interno. Es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del internacional, pues además está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa de las instituciones autónomas, semiautónomas, y otros entes no estatales, y una de sus principales tareas es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos de los administrados. Su objeto es velar por que todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de cualquier tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva teniendo como finalidad, determinar la verdad real de los hechos investigados. El Derecho Procesal Administrativo, se considera una rama del Derecho Público, formal, instrumental y autónomo.

6. No es lo mismo hablar de proceso y procedimiento. Así, una definición de Proceso Administrativo en simples palabras, tras un análisis a las diferentes opiniones de diferentes autores de la Ciencia del Derecho Procesal Administrativo, puede definirse como “el que tiene por objeto pretensiones fundadas en normas de Derecho Administrativo”. De manera que procedimiento administrativo sancionatorio en una definición sencilla, es el que utilizan las administraciones públicas para ejercer su potestad sancionadora. Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia

de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”. La actividad Administrativa Sancionadora no puede estar fuera de ninguna clase de control, toda actividad sancionadora que desarrolle el Estado se encuentra legitimada por los límites que imponen los principios constitucionales, lo que quiere decir que, la actividad administrativa sancionadora está sujeta a los Principios y Garantías que la Constitución establece. Ahora bien, en materia de Derecho Sancionador Administrativo, que en este caso se vincula a la conducta procesal de los intervinientes letrados, tales principios rigen con un ámbito limitado de aplicación, es decir, sus consecuencias no son las mismas a las que se producen cuando se trata de un cuerpo normativo Penal.

7. La administración pública del sector salud, se encuentra regida por una variedad de normativa jurídica. Sin embargo, es la Constitución de la República la que prevalece sobre los ordenamientos jurídicos de las distintas instituciones de salud pública al momento en que éstas aplican su potestad sancionadora. Existen en cada de las instituciones del sector salud, un procedimiento administrativo sancionatorio al que deben de someterse al momento de sancionar al infractor de la norma jurídica. Dicha infracción tiene que ser de carácter administrativo, de lo contrario, no es a la administración pública que corresponde conocer del agravio. Para ejecutar el procedimiento administrativo sancionatorio, las instituciones deben de regirse por los principios procesales que protegen los derechos subjetivos e intereses de los procesados. En ese sentido, los procedimientos administrativos de las instituciones del sector salud, se han visto en la necesidad de aplicar

principios de otras áreas del Derecho, como la Civil y Mercantil y Penal principalmente.

8. Al analizar los cuerpos normativos internacionales, es decir, ahondar en el Derecho Comparado, respecto a la problemática de la uniformidad de los procesos administrativos y sus procedimientos, existen varios países que han optado por esta vía, y, en atención al estudio de esas leyes, las administraciones públicas en general y no solamente un sector, resuelven con mayor objetividad, imparcialidad, prontitud, etc., permitiendo y garantizando que se respeten los principios procesales en el proceso administrativo sancionatorio. Europa es el continente que perfila el mayor avance en materia de Derecho Procesal Administrativo, así, España es muestra de ello, ya que cuenta con una ley que logra uniformar todos los procesos y los procedimientos en uno solo. En esa Ley se incluyen la mayoría de las administraciones pública y son pocas las que quedan excluidas. España cuenta con órganos administrativos y tribunales especializados en la materia para conocer de las infracciones o agravios a la norma, ello, producto de una gama de transformaciones jurídicas que han venido a beneficiar a los administrados. En América latina, la mayoría de los países del sur, se encuentran en ese proceso de transición. Argentina ha logrado una verdadera separación de poderes al crear tribunales de carácter administrativo y conozcan específicamente sobre esa materia en caso de agotar la vía administrativa. En nuestro país, hasta el momento, no existe avance alguno para desarrollar el Derecho Procesal Administrativo, por lo que los procedimientos de las instituciones del sector salud, seguirán siendo una réplica de otros procedimientos de las demás áreas del Derecho aplicados.

9. Basados en los resultados de las entrevistas realizadas a los informantes claves, se tienen por comprobados los indicadores de la hipótesis general y, además, algunos de los objetivos que se plantearon al inicio de la investigación. Puede decirse con certeza que existe una disconformidad por parte de los diversos sectores de la población salvadoreña, al encontrarse en una inseguridad jurídica del administrado frente a la administración pública. Los sectores entrevistados, han manifestado que se ven en la necesidad de que en nuestro país se cree una ley de carácter uniforme que se aplique al menos en uno de los sectores públicos más importantes del Estado, como es el sector salud. Ya que pensar en unificar los procesos y procedimientos de todas las administraciones públicas, resulta en estos momentos un tanto utópico (manifiestan ellos), ello debido, a que no se le ha dado la relevancia que amerita el Derecho Administrativo.

10. En esa misma idea, los informantes claves han dado sus opiniones sobre la evolución del Derecho Administrativo, especialmente Procesal Administrativo; dando como respuesta que, no existe una evolución de esta ciencia en nuestro país, ya que una de las principales causas es que no se han promovido políticas gubernamentales para fomentar esta área, trayendo a colación con esta respuesta uno de los objetivos principales, el cual es conocer la evolución del Derecho Administrativo y la evolución de éste en atención a las transformaciones de nuestra legislación, de lo cual se puede decir que no hay aportes suficientes de una verdadera evolución y desarrollo. Respecto a los principios procesales en que se amparan las Instituciones del sector salud, el principio de legalidad es el que ha sido manifestado como el más trascendental al momento de aplicarse

los principios del proceso y procedimiento administrativo sancionatorio. Esto, en el sentido de que si existen leyes dispersas que regulen dichos procesos, se violentan los derechos de los administrados o procesados por parte de la administración. Este principio, es el principio rector de todo proceso. Este problema, sin duda alguna, conlleva a que las características **objetividad e imparcialidad se vean obstruidas en el proceso y procedimiento administrativo sancionatorio.**

6.2. Recomendaciones

1. El estudio sobre el desarrollo del Derecho Procesal Administrativo a través de la Ciencia del Derecho Administrativo, puede ser más ameno o de mayor interés para los estudiantes de Ciencias Jurídicas, si en las cátedras de las Escuelas de Derecho o en los respectivos planes de estudios de éstas instituciones, se incluye como una materia única y se logre dar otra visión diferente a la que conserva hasta ahora. Esto significa, que los catedráticos de Ciencias Jurídicas deben de dejar de centrarse en áreas que están por demás exploradas y comenzar a entrar de lleno al mundo de las Ciencias del Derecho Administrativo. Las bibliotecas jurídicas de las instituciones como la del Consejo Nacional de la Judicatura, las distintas Universidades que educan sobre las Ciencia del Derecho y el Órgano Judicial en general, deben de incorporarse al mejor desarrollo de esta área poco tratada, enriqueciéndose con material bibliográfico, accesible a los estudiantes y a cualquier persona interesada en el tema. Pueden llenar los vacíos que se tienen sobre esta materia, a través de la difusión de la doctrina en las revistas judiciales,

jurisprudencia en sitios webs del Órgano Judicial y otras páginas similares y también, pueden suplirse esos vacíos a través de la disponibilidad de las autoridades cuando se tengan consultas jurídicas por parte de los administrados, o para el caso nuestro, disponibilidad para los estudiantes del Derecho.

2. Las administraciones públicas del sector salud deben de tratar en lo posible de conocer el mundo de las Ciencias Jurídicas, pues son ellas las que aplican la potestad sancionadora administrativa. De esta forma, al momento de realizárseles una consulta por cualquiera de los administrados, no tendrían mayores dificultades para proporcionar la información debida. De la misma manera, se les recomienda a las instituciones del sector salud que al momento de aplicar los procedimientos administrativos, se rijan primordialmente por principios jurídicos que emanan de la Constitución nuestra, sometiendo con plenitud a ella como norma superior que constituye. Se les recomienda además, ser más accesibles al momento de consultárseles sobre temáticas referentes al sector que representan, no olvidando y poniendo en práctica el derecho de información de los usuarios de los servicios públicos de ese sector.
3. Se plantea como una alternativa viable, que las instituciones que prestan los servicios de salud pública, las universidades que incluyen en sus carreras académicas las Ciencias Jurídicas, dependencias del Órgano Judicial, catedráticos y estudiantes de Derecho, etc., propongan la realización de una consulta popular nacional para determinar la aprobación o desaprobación de la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos Comunes o Uniformes. Con los resultados que se obtengan, podrán medirse los niveles de aceptación

de la ciudadanía, garantizándose así un verdadero Estado de Derecho y Democrático.

4. Las Facultades que imparten las Ciencias del Derecho a través de los catedráticos expertos en el área de Derecho Administrativo, o en su caso nuestros jurisconsultos salvadoreños, serían las personas idóneas para la elaboración de proyectos que vayan encaminados a la creación normas jurídicas que unifiquen las actuaciones procesales de las distintas administraciones públicas del Estado salvadoreño. Por lo que sería necesario hacer un estudio al Derecho Comparado para determinar las semejanzas de otras legislaciones con la nuestra, sin descuidar nuestras costumbres, nuestra historia, nuestros propios valores, etc., y construir así, un ordenamiento jurídico lo más identificado a nuestra realidad nacional, o bien, a la realidad de América latina por los patrones culturales comunes que existen.

5. Por último, una sugerencia muy importante a destacar, es la propuesta de creación de órganos y tribunales judiciales especializados en materia administrativa. De ser así, la justicia administrativa cobraría otro rumbo en El Salvador. Y así, en lo contencioso administrativo se extendería la competencia a jueces especializados en la materia y la Sala de lo Contencioso Administrativo ya no sería la única instancia para el conocimiento de los litigios de esta naturaleza, garantizándose así, agilidad en el procedimiento y un proceso investido de verdadera imparcialidad y objetividad. Por lo que es necesario, hacer una revisión a la justicia administrativa extranjera, como por ejemplo Argentina, Chile, España, México e inclusive Costa Rica, ya que estos países tienen una organización judicial superior a la nuestra. Eso

permite que la población se sienta segura ante la posible violación de derechos subjetivos por parte de la administración pública.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. **“Teoría del Derecho Administrativo”**. 8ª Edición, México. Porrúa, 1988.

CANALES, CISCO. **“Principios del Proceso Civil salvadoreño.”** Segunda Edición.

CUETO, MARCOS (EDITOR). **“Salud, Cultura y Sociedad en América Latina: Nuevas Perspectivas Histórica”**. Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Organización Panamericana de la Salud, 1996.

DROMI, ROBERTO. **“Derecho Administrativo”**. 5ª Edición, Buenos Aires Argentina, 1996.

ESCOLA, HÉCTOR. **“Compendio de Derecho Administrativo”**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. Editorial Desalma. 1984.

GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ. **“Tratado de Derecho Administrativo”**. Madrid, 1929.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. **“Derecho Procesal Administrativo”**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.

JELLINEK, WALTER. **“Verwaltungsrecht”**. Berlín, 1931; Offenburg, 1948, reimpresión de la 3ª Edición.

MARIENHOFF, MIGUEL S. **“Tratado de Derecho Administrativo.”** 5ª Edición. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot, 1995.

MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL. **“Procedimientos Administrativos”**. Editorial Porrúa, México D.F. 2003.

MAUCCI. **“Istituzioni di Diritto Amministrativo”**. 5ª Edición, Italia, 1905.

MILANO SANCHEZ, ALDO. **“Ensayos del Derecho Procesal Administrativo”**. Primera Edición. Editorial Universidad de San José. San José. CR. 1997.

NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. **“Derecho Administrativo Sancionador”**. Segunda Edición ampliada Madrid, España. Editorial TECNOS S.A. 1994.

PARADA, RAMÓN. **“Derecho Administrativo”**. Madrid, Editorial Marcial Pons, 2000.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. **“La explicación histórica del Derecho Administrativo”**. Madrid, Civitas, 2003.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. **“Derecho Administrativo, Primer Curso”**. 21ª Edición. México, Porrúa, 2000.

LEGISLACION NACIONAL

- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y MERCANTILES

- CODIGO DE SALUD
- CODIGO PROCESAL PENAL
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR
- LEY DEL CONSEJO SUPERIOR DE SALUD Y DE LAS JUNTAS DE VIGILANCIA DE LAS PROFESIONES EN SALUD Y SU REGLAMENTO (DEROGADA)
- LEY DEL ISSS Y SU REGLAMENTO
- REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO DEL FONDO SOLIDARIO PARA LA SALUD

REVISTAS

REVISTA DE LA ESCUELA DE DERECHO UTEC DE EL SALVADOR. AÑO 3, NÚMERO 5. 2008.

WEB

<http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:8Gxbpbbeq4J:www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>.

<http://www.bibliojuridica.com/libros/1/307/4.pdf>

http://www.cssp.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84.

<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/6f82dba47fdc2afb06256fa5005b8cd8?OpenDocument>.

<http://www.fosalud.gob.sv/capacitacion/reglamento.pdf>.

http://www.iss.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=76:cartas-de-derecho&catid=84:institucion&Itemid=135 Actualizado hasta la fecha del Lunes 26 de Octubre de 2009 09:24.

<http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/legislacion/>

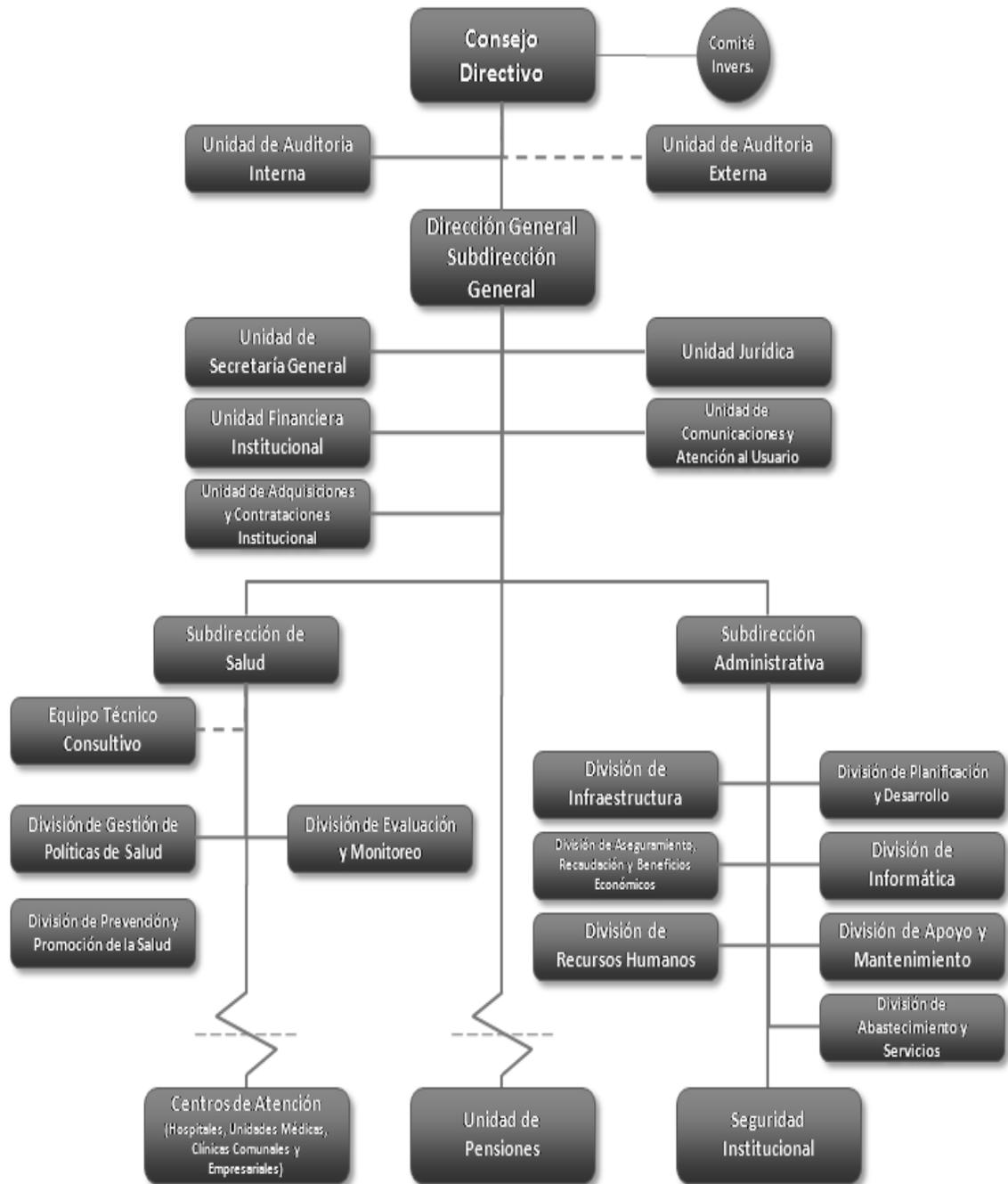
www.monografias.com/trabajos13/segsofdf/segsofdf.shtml

www.monografias.com/trabajos13/segsofdf/segsofdf.shtml

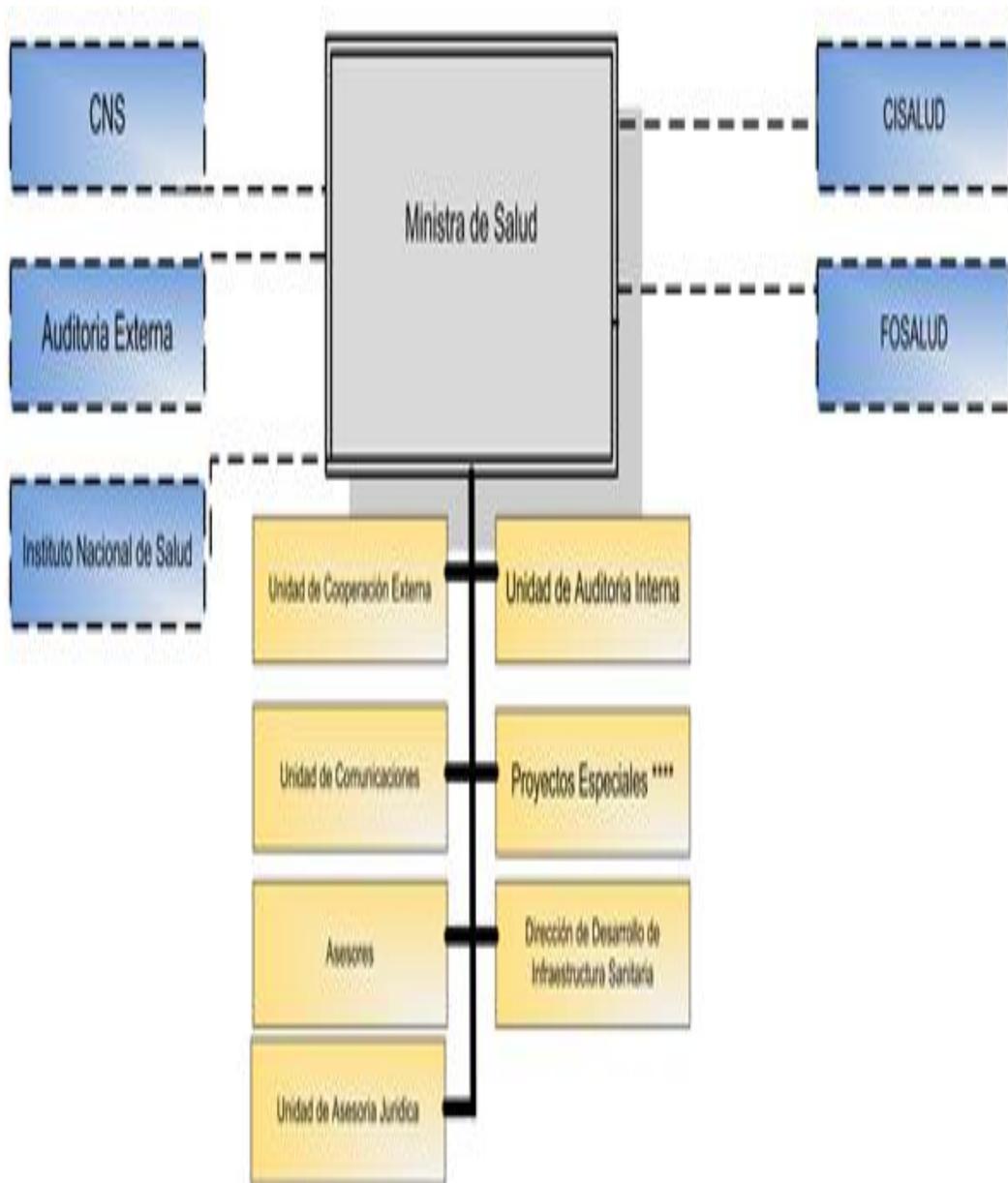
ANEXOS

ANEXOS

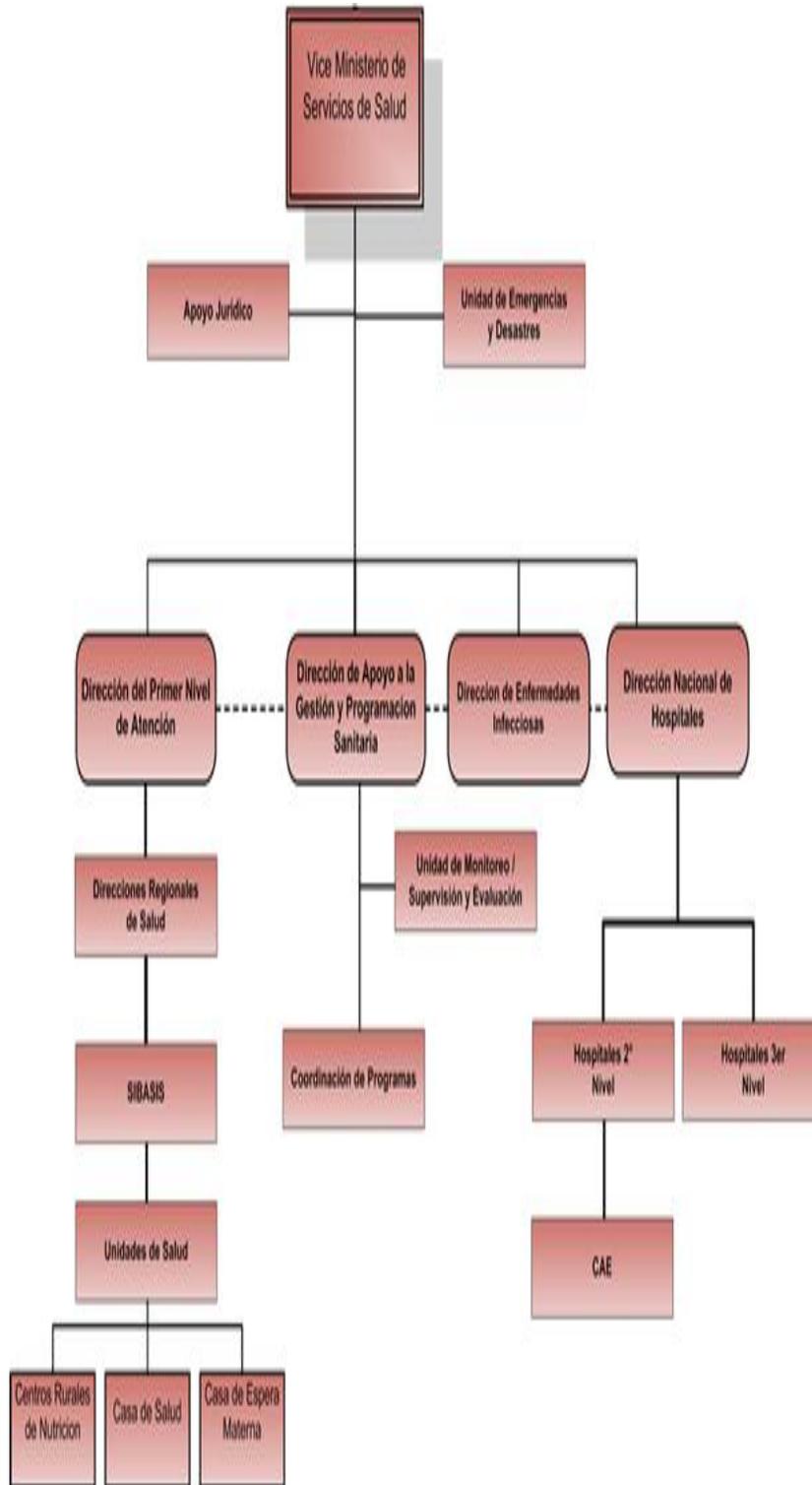
ANEXO N° 1. ORGANIGRAMA GENERAL DEL ISSS



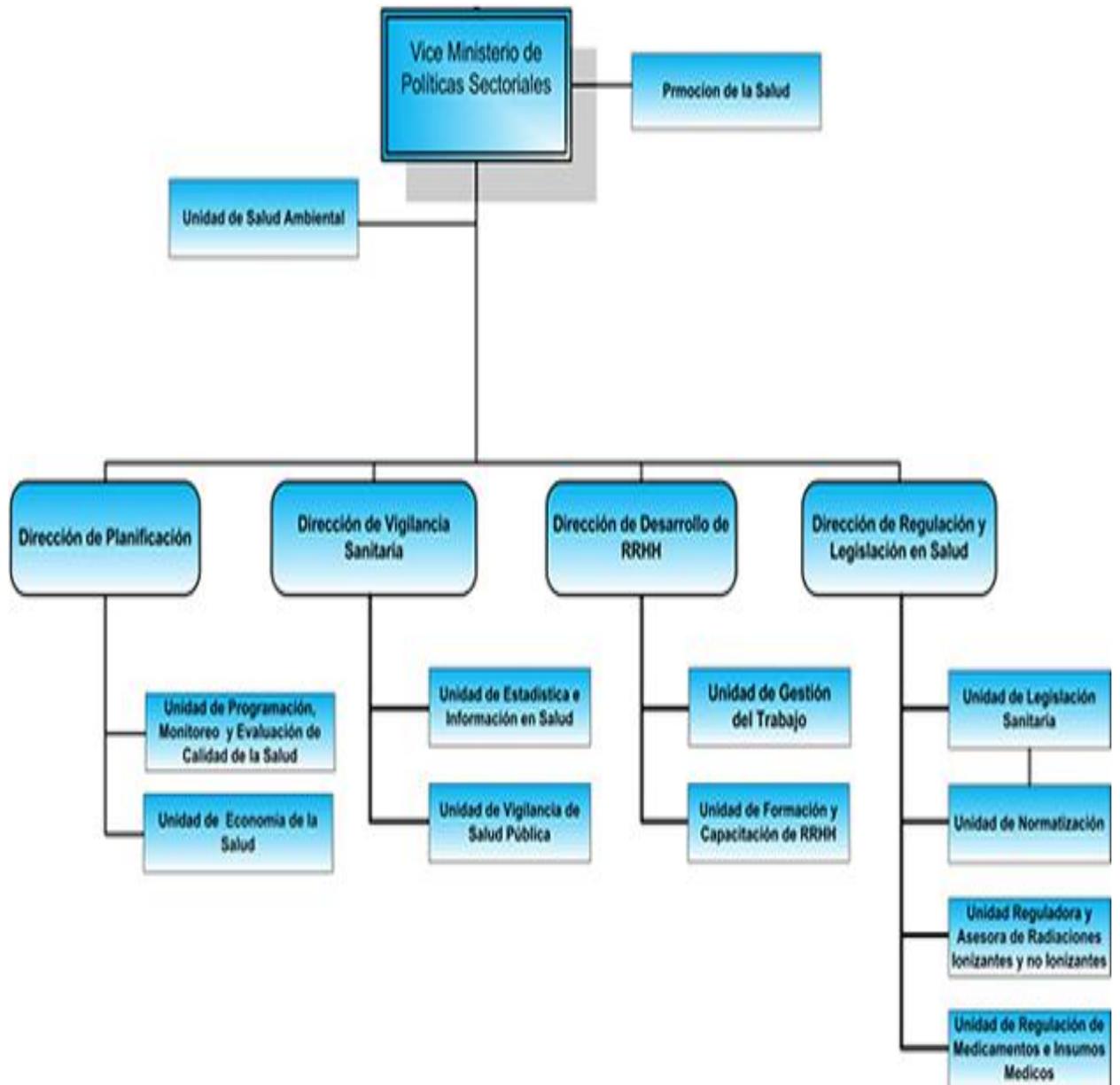
ANEXO N° 2. DESPACHO MINISTERIAL.



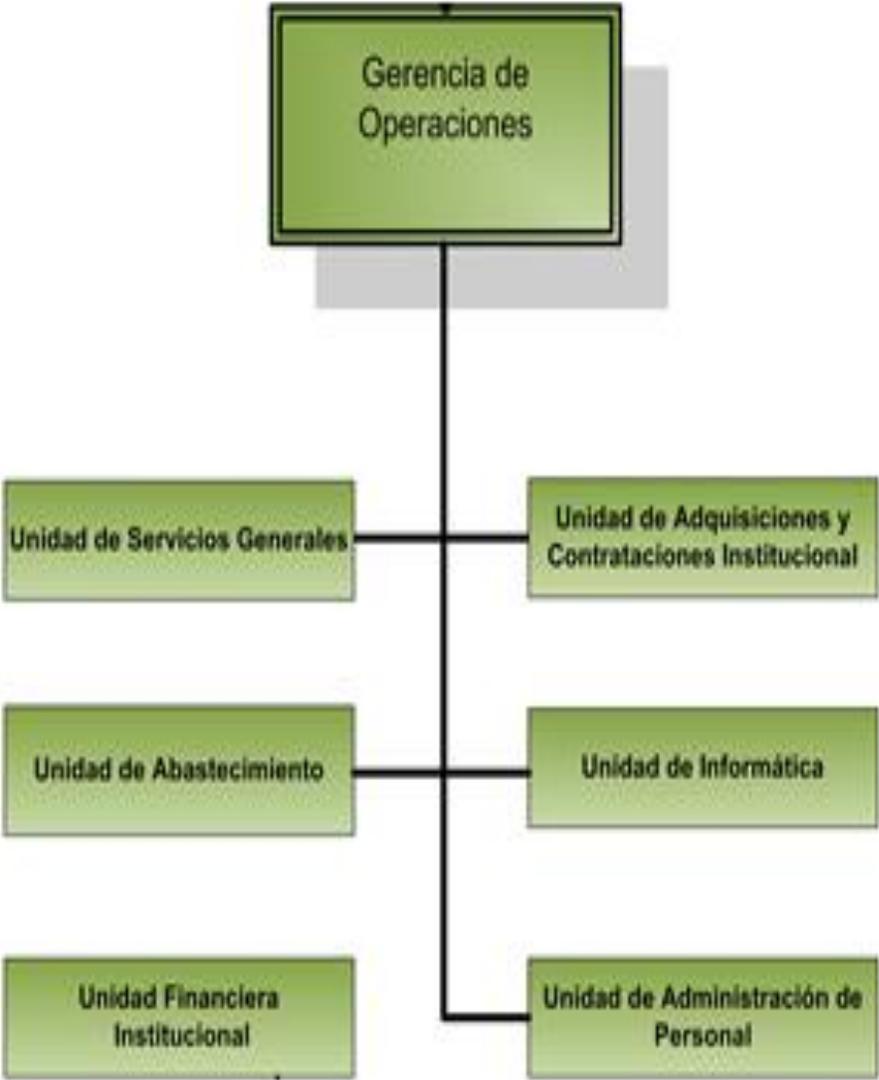
ANEXO N° 3. VICE MINISTERIO DE SERVICIOS DE SALUD.



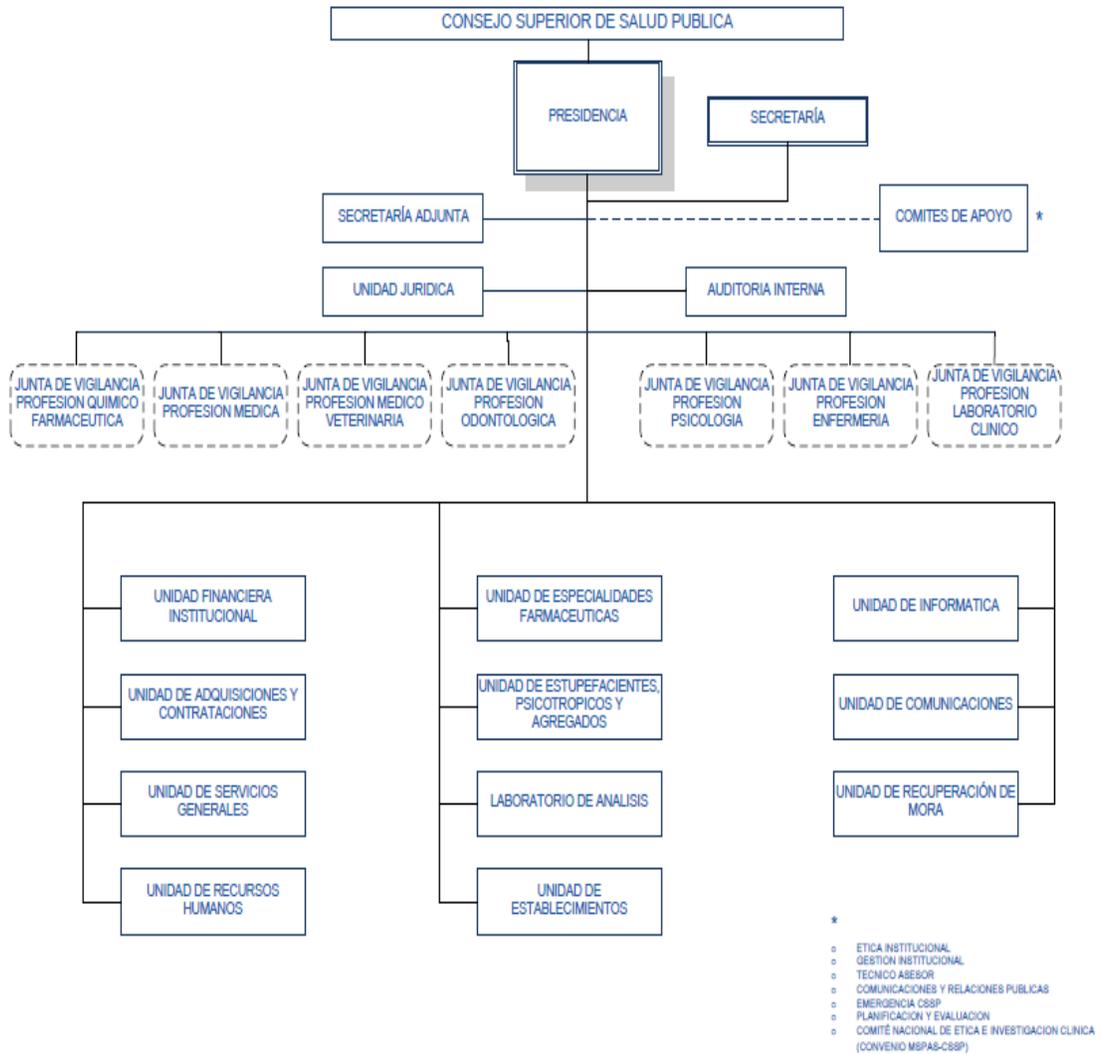
ANEXO N° 4. VICE MINISTERIO DE POLITICAS SECTORIALES



ANEXO N° 5. GERENCIA DE OPERACIONES



ANEXO N° 6. ORGANIGRAMA DEL CSSP



ANEXO N° 7.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ISSS.

