

**El debido proceso ante la autoridad administrativa.  
(La jurisprudencia constitucional sobre el art. 14 de la Constitución Salvadoreña).**

*Rodolfo Ernesto González Bonilla.  
Magistrado, Sala de lo Constitucional.*

*I. Fundamento constitucional del debido proceso administrativo.*

Según el art. 14 de la Constitución salvadoreña, “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”.

El actual texto corresponde a la reforma constitucional de 10-VII-1996. En la versión original, de 20-XII-1983, el artículo en mención decía que “corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo *el juicio correspondiente*, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por *quince* días o con multa, la cual podrá permutarse por *un período igual*”. Es decir, se produjeron 3 cambios respecto del texto anterior: (i) de 15 días se bajó a 5 la sanción de arresto; (ii) de una situación en que la sanción de 15 días se podía permutar por un período igual, se pasó a un texto en que los actuales 5 días de arresto se pueden permutar por servicios sociales prestados a la comunidad; y (iii) el texto según el cual la sanción administrativa se impondría “previo el juicio correspondiente”, se cambió por uno que exige el cumplimiento del “debido proceso”, antes de imponer una sanción administrativa.

Junto con el art. 14 se pretendía en 1996 modificar el art. 12, que establece los fundamentos del debido proceso penal; sin embargo, dado que esta reforma avalaba la confesión extrajudicial, y que la segunda legislatura sólo puede ratificar o rechazar la reforma acordada por la anterior, fue rechazado el texto y únicamente se ratificó el art. 14. Con ello, se ha dado el caso, un poco inusual, de que la exigencia del debido proceso está contemplada en relación con el procedimiento administrativo sancionador, y no con relación al proceso penal, que es donde primariamente ha recibido su desarrollo en el constitucionalismo comparado de nuestro entorno.

El “debido proceso” que debe seguirse por la administración antes de imponer una sanción administrativa, está relacionado con otros derechos fundamentales establecidos en la Constitución: (i) el derecho de toda persona a ser protegida en la conservación y defensa de sus derechos (art. 2 Cn.); (ii) el derecho de audiencia, el cual implica que nadie será privado de ninguno de sus derechos sin antes ser oído y vencido en juicio, conforme a las leyes (art. 11 Cn.); y (iii) el derecho a un juicio con todas las garantías en materia penal, el cual implica la obligación de establecer la culpabilidad del imputado, en un juicio en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa.

*II. Desarrollo jurisprudencial del debido proceso ante la autoridad administrativa.*

A partir de los anteriores fundamentos, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha perfilado los caracteres y los límites del derecho sancionador administrativo, o lo que es lo mismo, el debido proceso ante la autoridad administrativa, que debe respetarse a toda persona antes de la imposición de una sanción administrativa.

1. La premisa de la cual se parte es que, tanto la tipificación y sanción de delitos, como la previsión normativa y sanción de infracciones administrativas, parten de un tronco común, el *ius puniendi* del Estado. Así, el tribunal ha afirmado que

“la potestad punitiva de la Administración, junto con la potestad penal de los tribunales, forman parte de un genérico *ius puniendi* del Estado. En otras palabras, el *ius puniendi* superior del Estado, que es único, se manifiesta de dos formas concretas y distintas: ilícitos penales –los delitos y faltas– y los ilícitos administrativos o contravenciones” (Sentencia de 11-XI-2003, Inconstitucionalidad 16-2001, Considerando III).

Consecuencia de lo anterior es que a las infracciones y sanciones administrativas le son aplicables las garantías sustantivas y procesales del derecho penal, salvo algunas particularidades. Entre estas garantías están *un primer grupo que tienen por destinatario al legislador y al poder reglamentario*.

2. En primer lugar, incluimos aquí a la reserva de ley, aunque en el caso de las infracciones administrativas no se exigen que sea reserva absoluta, sino relativa.

“El Derecho Administrativo Sancionador es una materia en la que la reserva de ley opera de manera relativa, es decir que permite la colaboración reglamentaria ya que, si bien existe cierta tendencia a aplicar a esta rama del derecho punitivo los principios propios del Derecho Penal, es generalmente aceptado en la doctrina la existencia de una mayor flexibilidad en la regulación de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Asimismo, es admisible la presencia de reglamentos en el Derecho Administrativo Sancionador, debido a que resultaría ilusorio y poco práctico exigir al legislador una previsión casuística tan extensa como la que requiere esta materia y, además, porque en este ámbito puede ser necesaria una rápida variación de criterios de regulación, lo cual sería difícil de lograr si se exigiera una reserva legal absoluta” (Sentencia de 15-III-2002, Inconstitucionalidad 30-96, Considerando II 2).

Aunque se ha aceptado la reserva de ley relativa, sí se mencionan algunos elementos que debe cumplir tanto la ley que remite a norma infralegal, como el reglamento que desarrolla la materia reservada a ley: (i) la disposición que remite debe contener una regulación sustantiva, no meramente formal, de la materia (es decir, se debe tener cuidado de no “deslegalizar” esta materia, pues está reservada a ley); (ii) la ley debe determinar unas instrucciones, criterios o bases, que sin llegar a suponer una regulación agotada, resulten lo suficientemente expresivos como para que, a partir de ellos, pueda desarrollarse la normativa en cuestión; y (iii) debe haber una autorización al reglamento para que regule la materia, requisito sin el cual la colaboración normativa sería ilícita. Por tanto,

“En los supuestos de reserva relativa, la ley puede limitarse a establecer lo básico de la disciplina o materia, remitiendo el resto a otras normas, aunque la ley debe establecer los criterios y directrices de la regulación subordinada, así como una delimitación precisa de su ámbito. Es decir, lo esencial radica en la circunstancia de que la norma remitente, en los casos habilitados, renuncia deliberadamente a agotar toda la regulación y, consciente de ello, llama a otra norma para que la complete, formando entre las dos un solo bloque normativo; sin embargo, tal renuncia no puede ser absoluta; o lo que es lo mismo, algo tiene que regular: lo esencial de la materia, dejando a la otra norma la regulación de lo complementario (los *aspectos colaterales o conexos*

*al núcleo de la materia*) (...). En consecuencia, las normas que hacen uso de esta relatividad no pueden dejar en libertad a la norma 'habilitada' o 'remitida', sino que deben condicionar y circunscribir el llamamiento o ayuda, es decir, que deben ser tal, que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un 'cumplimiento de la regulación legal': cuanto más detallada sea la ley que incorpora la reserva, menos margen habrá para el desarrollo de la norma remitida. De aquí que el problema sea delimitar hasta qué punto puede llegar la sumariedad de la ley que incorpora la reserva para que la norma remitida, por falta de referencia previas, no se convierta en algo independiente de ella y, por tanto, inconstitucional. La sumariedad, en los casos en que exista, debe contener al menos el 'núcleo' de la materia reserva, para poder prever, *a priori*, el alcance o cobertura material de la misma" (Sentencia de 15-III-2002, Inconstitucionalidad 30-96, Considerando II 2).

3. La ley, que cumple con el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, en relación con las infracciones administrativas, debe ser todo lo precisa que requiere el principio de legalidad en materia penal:

"Implica este principio que la imposición de toda sanción supone la existencia de una norma en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción. Así, para imponer una sanción la conducta realizada debe encajar en la norma de que se trate. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, el cual impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, delimitadas, sin ninguna indeterminación; y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos. No caben, pues, cláusulas generales o indeterminadas de infracción, que pudieran permitir al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una especificación normativa" (Sentencia de 11-XI-2003, Inconstitucionalidad 16-2001, Considerando IV 2).

4. Al prever en abstracto las infracciones y correspondientes sanciones administrativas, el legislador debe respetar el principio de proporcionalidad, el cual

"exige que en las intervenciones del Estado en la esfera privada, defendida por los derechos fundamentales, los medios utilizados se mantengan en proporción adecuada a los fines perseguidos. La proporcionalidad de una regulación o acto ha de establecerse, pues con referencia al objeto de protección y ordenación intentado en cada supuesto, con referencia al derecho fundamental que resulte o pudiere resultar perjudicado" (Sentencia de 11-XI-2003, Inconstitucionalidad 16-2001, Considerando IV 3).

5. En este primer grupo de garantías que tienen por destinatarios al legislador y al poder reglamentario, se ubica la exigencia de cumplir con el principio de culpabilidad:

"Bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito *sine qua non* para la configuración de la conducta sancionable. Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste, ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de 'imputación objetiva', que se refiere a algo más que la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y un nexo de culpabilidad al que se llama 'imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor', lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones" (Sentencia de 11-XI-2003, Inconstitucionalidad 16-2001, Considerando IV 4)

Sin embargo, la misma jurisprudencia constitucional afirma que este elemento se ve matizado cuando se trata de proteger el interés público, pues en estos casos la Administración debe tener medidas para la protección del conglomerado. Los ejemplos que menciona el tribunal son el retiro del mercado de productos en mal estado, o el cierre temporal de locales que pongan en peligro la salud.

6. Finalmente, el legislador y el poder reglamentario tienen la obligación de aplicar el instituto de la prescripción a las infracciones y sanciones administrativas,

“para excluir la posibilidad, incoherente con el sistema, de una indefinida persecutoria de las infracciones por parte de la Administración. Así, el Estado, ante poderosas razones jurídicas y de interés social basadas en los efectos que produce el paso del tiempo –que van desde la disminución del interés represivo hasta el desaparecimiento de la adecuación entre el hecho y la sanción como consecuencia de las modificaciones acaecidas en el transcurso del tiempo– renuncia a ejercitar el *ius puniendi* que le corresponde al declarar extinguida la responsabilidad administrativa (Sentencia de 11-XI-2003, Inconstitucionalidad 16-2001, Considerando IV 5).

7. Una vez se pretende ubicar a una persona en el supuesto de una infracción administrativa, se echa a andar la exigencia de un debido proceso administrativo sancionador y, por tanto, *un segundo grupo de garantías, esta vez dirigidas a la administración en tanto encargada de imponer las sanciones en el caso concreto*. Lo primero que exige tanto el art. 11 como el 14 de la Constitución es que el procedimiento sea previo, y por ello la jurisprudencia ha afirmado que

“las sanciones administrativas se componen de una serie de elementos, entre los que se destaca como elemento formal, la necesaria observancia de un procedimiento” (Sentencia de 16-VI-2005, Amparo 522-2003, Considerando III c)

El requisito de la previdencia ha dado lugar a que se estimen muchos amparos en los cuales la Administración evidencia que las infracciones atribuidas al sancionado eran reales, pero luego de haber aplicado la sanción. Este es un elemento temporal que el tribunal considera esencial, y por ello no avala la justificación posterior de la infracción.

Sin embargo, no se consideran actos privativos, que requieran un procedimiento previo, las medidas cautelares adoptadas por la Administración en cumplimiento de la ley respectiva. Aunque tales medidas sean actos de afectación, si no implican la pérdida definitiva de un derecho o la imposibilidad definitiva de adquirir derechos, no se consideran “actos privativos” para los efectos de los arts. 11 y 14 Cn.:

“puede entenderse por ‘acto privativo’ una actuación unilateral, imperativa y coercible realizada por un órgano estatal, ente público o particular en condiciones de superioridad, en virtud del cual se limita o se sustrae algún derecho o bien de la esfera jurídica de una persona. Por lo anterior, sólo si se está en presencia de una privación –v. gr., una sanción, pena o expropiación– sin el respeto al debido proceso (en específico al derecho de audiencia) tal privación deviene en inconstitucional” (Sentencia de 3-XI-2002, Inconstitucionalidad 14-99, Considerando V 3).

8. No se considera por el tribunal que la imposición directa de sanciones por parte de la Administración viole el principio de exclusividad de la jurisdicción.

“en la Constitución no se ordena que sea el Órgano Judicial quien deba conocer respecto de la materia sancionadora administrativa, dejando al legislador ordinario la libertad de incluir tal

potestad en las leyes; por lo tanto no existe ninguna base constitucional en el argumento de la parte actora, de que deba conocer el Órgano Judicial cuando se trate de otra sanción administrativa que no sea arresto por cinco días o multa” (Sentencia de 19-VII-2007, Amparo 332-2006, Considerando IV 1).

Ello es coherente con la jurisprudencia del tribunal, en el sentido que sólo hay violación al principio de exclusividad de la jurisdicción cuando el legislador impide que la resolución “final” pronunciada en sede administrativa, sea sujeta a control judicial vía contencioso-administrativo o amparo.

9. Aunque la administración que sanciona no debe cumplir con la imparcialidad tal como la entendemos en el Órgano Judicial, en materia disciplinaria sí se han configurado “tribunales” administrativos, sobre todo en relación con funcionarios incluidos en un régimen de carrera.

Así, existe abundante jurisprudencia en que se ha afirmado que, a los funcionarios integrados en un régimen de carrera, se le tiene que garantizar los derechos inherentes a ella, que por lo general comprenden ser juzgados por los tribunales sancionadores correspondientes, los cuales, aunque integrados en la estructura administrativa, muestran un cierto nivel de independencia respecto de la estructura jerárquica ordinaria (Tribunal de la Carrera Docente, Tribunal del Servicio Civil, Tribunal Disciplinario de la Policía Nacional Civil, etc.)

10. Tampoco se considera que haya violación al *ne bis in idem* cuando se promueve simultáneamente un procedimiento administrativo sancionador y un proceso penal:

“Al ser denunciado el señor Miranda Zetino en la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia, por irregularidades del cargo de Ejecutor de embargos, en dicho proceso administrativo recayó una sanción, que en ningún momento llegó a restringir el derecho de libertad física del favorecido, pues únicamente concluyó con una suspensión de la autorización del cargo por seis meses y la devolución de sello, carnet y circular de vigencia de la fianza. El otro proceso a que se refiere el peticionario, es el expediente de la Fiscalía General de la República, que no llega a ser proceso, sino que se trata de un legajo de diligencias que conforman una investigación no concluida sobre un delito de hurto; de tal manera, que no puede hablarse de doble juzgamiento porque en dicha institución ni hay proceso, ni se le está juzgando, por lo que se advierte que hay inexistencia del acto reclamado” (Sentencia de 11-II-2003, Hábeas Corpus 235-2002, Considerando III 2).

11. En el procedimiento deben cumplirse con las formalidades esenciales orientadas a garantizar la defensa del presunto infractor, pues todo proceso o procedimiento implica proporcionar a los justiciables la oportunidad de ser oídos y vencidos.

En general, la jurisprudencia ha considerado que tanto la configuración normativa del procedimiento administrativo sancionador como la aplicación de dicho procedimiento por la Administración, debe hacerse respetando un mínimo de formalidades orientadas a garantizar reales posibilidades de defensa. Ello va desde poner en conocimiento del presunto infractor la existencia del procedimiento, la igualdad de armas, una cierta libertad probatoria, una cierta publicidad, celeridad, respeto al principio de legalidad y la no aplicación retroactiva de leyes, la fundamentación de las resoluciones, etc.

12. Se ha hecho la distinción entre sanciones administrativas en estricto sentido y resoluciones que afecten derechos, como parte de la técnica autorizatoria de la Administración

“La técnica autorizatoria constituye una forma de incidencia en la esfera jurídica de los particulares, en el sentido que el ente con potestades normativas regula el ejercicio de determinadas actividades que les son propias, y que sólo podrán llevarlas a cabo previa intervención de la administración encaminada a constatar el cumplimiento de las condiciones materiales, formales y procedimentales previstas, al efecto, por el ordenamiento (...); la potestad de conceder autorizaciones lleva implícita la posibilidad de que la administración pública impida sin más el ejercicio de las actividades reguladas en los casos en que no exista la autorización debida, y en general en todos aquellos casos en que esas actividades se ejerciten al margen de los lineamientos definidos por el ordenamiento” (Sentencia de 14-VII-2004, Amparo 505-2004, Considerando III 2).

13. Finalmente, de las resoluciones que afecten derechos, existe el derecho a recurrir, lo cual se ve especialmente ordenado en casos de sanciones disciplinarias. Por ello, el derecho a recurrir

“no se limita al ámbito jurisdiccional, sino que proyecta su contenido en sede administrativa, aun en aquellos casos de actos administrativos de simple regulación de derechos o de mera afectación de situaciones jurídicas constituidas a favor de los administrados (...), al consagrarse en la ley un determinado medio impugnativo, debe permitirse a la persona interesada la posibilidad de un segundo examen de la cuestión –otra oportunidad de conocimiento–, siempre que se hayan cumplido los requisitos y presupuestos que en las mismas leyes se establezcan y la pretensión impugnatoria sea adecuada con la naturaleza y ámbito objetivo del recurso que se trata de utilizar” (Sentencia de 3-XII-2002, Inconstitucionalidad 14-99, Considerando VI).