

Aspectos generales de la potestad sancionadora de la Administración Pública en El Salvador: fundamentos, límites sustantivos y garantías procedimentales

Wendy Mulato

Agosto 2026

Resumen

La potestad sancionadora de la Administración Pública constituye una de las manifestaciones más intensas de intervención estatal sobre la esfera jurídica de los particulares. Su ejercicio permite imponer consecuencias desfavorables frente a conductas previamente calificadas como infracciones administrativas pero, precisamente por su naturaleza punitiva, se encuentra sometido a límites constitucionales, legales y procedimentales particularmente rigurosos. En El Salvador esta potestad encuentra fundamento constitucional en el artículo 14 de la Constitución y ha sido objeto de un amplio desarrollo jurisprudencial que reconoce su pertenencia, conjuntamente con la potestad penal de los tribunales, al *ius puniendi* único del Estado; esa identidad de fundamento explica la aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, con los matices propios de la materia, de principios tradicionalmente desarrollados en el Derecho Penal.

La Ley de Procedimientos Administrativos ha sistematizado buena parte de estas garantías, particularmente en sus artículos 139 y siguientes, al reconocer los principios de reserva de ley, tipicidad, irretroactividad, presunción de inocencia, responsabilidad, prohibición de doble sanción y proporcionalidad, así como derechos específicos del presunto infractor y reglas comunes para la tramitación del procedimiento sancionador. El presente artículo analiza los fundamentos de la potestad sancionadora administrativa, su diferenciación respecto de otras técnicas de intervención, los principales límites materiales impuestos a su ejercicio y las garantías procedimentales que condicionan la validez de la actuación sancionadora, con particular atención a los principios de legalidad y tipicidad, culpabilidad, non bis in idem, proporcionalidad y presunción de inocencia, y a la configuración del auto de inicio como instrumento esencial para delimitar la imputación y garantizar el derecho de defensa.

Palabras clave: Derecho Administrativo Sancionador; potestad sancionadora; *ius puniendi*; tipicidad; reserva de ley; presunción de inocencia; *non bis in idem*; procedimiento administrativo sancionador; Ley de Procedimientos Administrativos; El Salvador.

1. Introducción

La Administración Pública dispone de distintas potestades para el cumplimiento de los fines que el ordenamiento jurídico le atribuye. Algunas tienen naturaleza normativa; otras, autorizatoria, fiscalizadora, tributaria o contractual. Entre todas ellas, la potestad sancionadora posee una singular intensidad, pues habilita a las autoridades administrativas para imponer consecuencias desfavorables a los particulares como respuesta a la comisión de conductas previamente calificadas como infracciones. La imposición de una sanción administrativa constituye, por ello, una manifestación del poder punitivo estatal.

Esta afirmación posee consecuencias jurídicas relevantes. La Administración no puede sancionar únicamente porque una conducta resulte inconveniente, reprochable o contraria a una determinada política pública; tampoco puede construir infracciones a partir de interpretaciones extensivas, analogías o simples incumplimientos de deberes que no hayan recibido previamente una configuración normativa adecuada. La actuación sancionadora debe encontrarse sometida al principio de juridicidad y, por la intensidad de sus efectos, a garantías reforzadas destinadas a impedir un ejercicio arbitrario del poder.

En El Salvador, la Ley de Procedimientos Administrativos —en adelante, LPA— ha supuesto un avance importante en la sistematización del régimen jurídico de la potestad sancionadora. Particularmente, su artículo 139 recoge principios que habían sido desarrollados durante décadas por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa. Sin embargo, la existencia de reglas generales no elimina los problemas interpretativos que surgen en la aplicación concreta del Derecho Administrativo Sancionador: subsisten cuestiones relativas al alcance de la reserva de ley, la utilización de remisiones reglamentarias, la delimitación de los tipos infractores, la imputación subjetiva de responsabilidad, la concurrencia de infracciones, la prohibición de doble persecución, la prescripción y las garantías que deben observarse desde el momento mismo en que la Administración decide iniciar un procedimiento.

El objetivo de este artículo consiste en sistematizar los elementos esenciales del régimen salvadoreño de potestad sancionadora administrativa, desde su fundamento constitucional hasta las garantías del procedimiento destinado a determinar la eventual responsabilidad del administrado.

El análisis normativo y jurisprudencial se encuentra actualizado a agosto de 2026.

2. Fundamentos y configuración jurídica de la potestad sancionadora

La primera cuestión necesaria para comprender el Derecho Administrativo Sancionador consiste en determinar cuál es el fundamento de la potestad de la Administración para imponer sanciones. El artículo 14 de la Constitución salvadoreña reconoce la potestad administrativa para sancionar determinadas contravenciones, previo debido proceso, y la jurisprudencia ha interpretado esta disposición dentro de una concepción más amplia del poder punitivo del Estado.

Desde esta perspectiva, la potestad penal atribuida a los tribunales y la potestad sancionadora conferida a la Administración no constituyen fenómenos completamente independientes: ambas son manifestaciones de un mismo poder estatal de reacción frente a conductas calificadas por el ordenamiento como ilícitas. Alejandro Nieto sintetiza esta concepción al sostener que la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un *ius puniendi* estatal superior y único.

La jurisprudencia contencioso-administrativa salvadoreña ha asumido expresamente esta tesis. En la sentencia Ref. 161-2010, de 8 de septiembre de 2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo caracterizó el *ius puniendi* como la capacidad del Estado para ejercer un control social coercitivo frente a conductas calificadas normativamente como ilícitas, y señaló que ese poder se manifiesta tanto mediante la aplicación de las leyes penales como a través de la actuación administrativa sancionadora.

La potestad sancionadora puede definirse, en consecuencia, como la competencia atribuida legalmente a una autoridad administrativa para imponer medidas de naturaleza punitiva como consecuencia de la comisión de infracciones previamente previstas por el ordenamiento jurídico. Esta competencia no es inherente a toda Administración ni puede deducirse de la mera existencia de facultades de regulación, supervisión o control: requiere una atribución jurídica específica y se

encuentra sometida a las condiciones sustantivas y procedimentales que derivan de la Constitución y de la ley.

2.1. La función de la sanción administrativa

El Derecho Administrativo Sancionador se vincula históricamente con las potestades de policía administrativa, entendida esta como una modalidad de actuación pública mediante la cual se limita o regula la actividad de los particulares con el propósito de proteger determinados intereses colectivos. En este contexto, las sanciones cumplen una función dirigida a preservar la eficacia del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que mediante el Derecho Administrativo Sancionador se preserva y garantiza la vigencia de las normas jurídicas por medio de una sanción que expresa el rechazo al incumplimiento y, simultáneamente, desarrolla una función orientada a motivar la observancia futura del ordenamiento. La sanción posee así una dimensión represiva, pero también preventiva.

No obstante, esta finalidad no habilita un ejercicio ilimitado de la potestad. El hecho de que una sanción pretenda proteger intereses públicos no dispensa a la Administración de observar las reglas relativas a competencia, legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, prueba y debido procedimiento. La satisfacción del interés público no constituye una excepción al Derecho; por el contrario, debe realizarse precisamente mediante el Derecho.

2.2. La necesidad de distinguir sanciones de otras medidas administrativas

No toda consecuencia desfavorable impuesta o declarada por una autoridad administrativa constituye una sanción. La distinción resulta fundamental porque de ella depende la aplicación del régimen reforzado de garantías propio del Derecho Administrativo Sancionador. La potestad sancionadora supone la utilización de medidas coercitivas que tienen por finalidad privar de un derecho o bien al particular como respuesta a una transgresión determinada del ordenamiento.

Existen, sin embargo, medidas desfavorables cuya finalidad y fundamento son distintos. Así ocurre, por ejemplo, con la revocación de una autorización, habilitación o beneficio cuando dejan de concurrir los requisitos legales necesarios para mantenerlo: en estos casos la actuación

administrativa no persigue castigar una infracción, sino adecuar una situación jurídica a la desaparición de las condiciones que justificaron inicialmente su reconocimiento.

Tampoco constituye propiamente una sanción la multa coercitiva regulada en el artículo 35 de la LPA, cuya finalidad no consiste en castigar una conducta pasada, sino en conseguir el cumplimiento de una obligación. De igual manera, la caducidad de determinados contratos administrativos puede responder a una técnica contractual de extinción y no necesariamente a una sanción administrativa, y las cláusulas penales previstas contractualmente tampoco deben confundirse automáticamente con el ejercicio de potestad sancionadora. La calificación de una medida exige, por tanto, atender a su verdadera naturaleza y finalidad, y no simplemente a los efectos desfavorables que genera.

2.3. Potestad sancionadora y potestad autorizatoria

La diferenciación entre potestad sancionadora y técnica autorizatoria merece una consideración particular. Mediante la potestad autorizatoria, la Administración verifica previamente si concurren las condiciones exigidas por el ordenamiento para el ejercicio de una determinada actividad, de modo que el particular no puede desarrollarla válidamente mientras no obtenga la correspondiente habilitación administrativa cuando la ley así lo exige.

Consecuentemente, impedir el ejercicio de una actividad que carece de autorización no constituye necesariamente una sanción. Si una persona abre un establecimiento o desarrolla una actividad sometida a autorización sin haber obtenido previamente la habilitación exigida, la orden administrativa de cierre o cese puede constituir una consecuencia derivada directamente de la ausencia del título habilitante. La Sala de lo Contencioso Administrativo ha abordado esta distinción en diferentes pronunciamientos: la potestad de otorgar autorizaciones lleva implícita la posibilidad de impedir o condicionar las actividades reguladas cuando no se cumplen las exigencias legales, y la autorización configura una situación jurídica determinada por la normativa aplicable, con un contenido integrado por derechos y obligaciones.

Distinto es el problema relativo a la revocación de autorizaciones previamente concedidas. La jurisprudencia ha destacado que las causas de revocación de actos administrativos favorables deben contar con un respaldo normativo explícito y preciso, pues la desaparición de un título habilitante afecta directamente la posibilidad del administrado de continuar desarrollando una

actividad que previamente se encontraba autorizada. Distinguir correctamente ambas potestades evita una aplicación artificial del procedimiento sancionador a medidas que responden a una lógica diferente y, paralelamente, impide que una verdadera sanción sea encubierta bajo otra denominación para eludir las garantías correspondientes.

2.4. Traslación de los principios penales al Derecho Administrativo Sancionador

La unidad del *ius puniendi* explica una de las principales características del Derecho Administrativo Sancionador: la aplicación de principios y garantías desarrollados originalmente en el ámbito penal. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la diferencia entre ilícitos penales y administrativos es fundamentalmente cuantitativa, en razón de la intensidad de la respuesta punitiva, de lo cual deriva que los principios constitucionales que limitan el poder penal del Estado resulten también aplicables a la potestad sancionadora administrativa, aunque con los matices exigidos por la naturaleza de cada materia.

Esta última precisión es esencial. No se trata de trasladar mecánicamente todas las instituciones del Derecho Penal al ámbito administrativo: los principios deben adaptarse a las particularidades de la actividad administrativa y a la naturaleza de las infracciones y sanciones correspondientes. La aplicación de tales matices requiere ponderar el fundamento de cada principio con los fines específicos de la actividad administrativa de que se trate.

La LPA consolida legislativamente este desarrollo jurisprudencial. El artículo 139 regula expresamente principios propios de la potestad sancionadora, entre ellos:

1. reserva de ley;
2. tipicidad;
3. irretroactividad;
4. presunción de inocencia;
5. responsabilidad;
6. prohibición de doble sanción; y
7. proporcionalidad.

Estos principios se complementan con los principios generales del artículo 3 LPA, aplicables a todas las potestades administrativas.

3. Legalidad, reserva de ley y tipicidad

El ejercicio de la potestad sancionadora comienza por una cuestión competencial: la Administración únicamente puede sancionar cuando esa potestad le haya sido atribuida expresamente por una norma con rango de ley y siempre que observe el procedimiento previsto para su ejercicio.

La reserva de ley cumple una doble función. Por una parte, determina quién puede ejercer potestad sancionadora; por otra, exige que los elementos esenciales del régimen punitivo posean suficiente cobertura legal. La Administración no puede crear autónomamente potestades sancionadoras mediante reglamentos, instructivos, acuerdos internos o actos administrativos, y la ausencia de una atribución legal impide el ejercicio válido de la potestad, independientemente de que la entidad posea facultades de vigilancia, supervisión, autorización o regulación. La reserva de ley constituye de esta manera una garantía frente a la expansión espontánea del poder punitivo administrativo.

3.1. El principio de tipicidad

La tipicidad constituye una manifestación particularmente intensa del principio de legalidad: solo pueden sancionarse aquellas conductas que hayan sido previamente configuradas como infracciones y solo pueden imponerse las sanciones que el ordenamiento haya establecido para ellas. El artículo 139 LPA exige que las infracciones y sanciones se encuentren previstas de manera clara, precisa e inequívoca, y prohíbe expresamente la analogía en materia sancionadora.

La exigencia responde a tres dimensiones clásicas: *lex scripta*, *lex certa* y *lex praevia*. La norma debe encontrarse escrita, debe ser suficientemente determinada y debe existir antes de la realización de la conducta.

La jurisprudencia ha explicado que la tipicidad exige una correspondencia entre los componentes fácticos de la conducta atribuida y los elementos descritos abstractamente en la norma. Por ello no basta comprobar que el administrado incumplió alguna obligación: debe demostrarse que ese concreto incumplimiento encaja en todos los elementos constitutivos de un tipo infractor

previamente definido. La Administración, como aplicadora de la norma, se encuentra obligada a realizar esta operación de subsunción.

3.2. Tipicidad directa e indirecta

La configuración de las infracciones puede realizarse mediante distintas técnicas legislativas. Existe tipificación directa cuando la propia ley contiene la descripción de la conducta sancionable, y tipificación indirecta cuando la ley establece los elementos esenciales del ilícito y remite a otras disposiciones para complementar determinados componentes.

La segunda técnica es admisible dentro de ciertos límites, pues la reserva de ley no excluye completamente la colaboración reglamentaria. Una norma legal puede establecer una descripción general de las conductas sancionables y remitir a reglamentos, instructivos o normas técnicas para precisar aspectos específicos; sin embargo, la disposición infralegal debe encontrarse claramente subordinada a la ley y no puede crear autónomamente nuevas infracciones ni sanciones, ni modificar los límites que la ley estableció.

La jurisprudencia ha reconocido expresamente esta posibilidad. La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo Ref. 161-2016, de 8 de enero de 2020, sostuvo que la reserva de ley no impide las remisiones reglamentarias, siempre que estas permitan una regulación subordinada y dependiente de la disposición legal.

3.3. El problema de los tipos residuales

Una problemática especial surge con las denominadas cláusulas residuales o de cierre, esto es, aquellas normas que pretenden calificar como infracción cualquier incumplimiento que no haya sido expresamente previsto dentro de los tipos anteriores. Un ejemplo de este diseño consiste en sancionar “cualquier otra infracción” o “cualquier incumplimiento de la ley no tipificado como grave o muy grave”.

La jurisprudencia constitucional ha considerado problemáticas estas fórmulas porque trasladan al momento de aplicación la verdadera determinación de la conducta prohibida: el órgano sancionador termina decidiendo, posteriormente a los hechos, qué comportamientos merecen calificarse como infracciones. La Sentencia de Inconstitucionalidad de 24 de agosto de 2015,

referencias acumuladas 53-2013/54-2013/55-2013/60-2013, cuestionó precisamente las fórmulas de tipificación aparente o residual.

Su incompatibilidad con el principio de tipicidad deriva de que no describen verdaderamente la conducta prohibida, sino que crean una categoría abierta destinada a incorporar cualquier comportamiento no contemplado previamente. El principio de seguridad jurídica exige lo contrario: que el destinatario pueda conocer anticipadamente qué conducta está prohibida y cuál es la consecuencia sancionadora asociada.

3.4. Reserva de ley y relaciones de sujeción especial

La aplicación del principio de reserva de ley ha adquirido especial complejidad en materia disciplinaria. Históricamente, la jurisprudencia admitió determinados matices respecto de las relaciones de sujeción especial: en la sentencia Ref. 175-A-2000, de 9 de julio de 2002, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que la especial naturaleza de determinadas relaciones internas podía impedir una aplicación absoluta de la reserva de ley.

No obstante, la evolución jurisprudencial posterior ha reforzado las exigencias de cobertura legal. Cuando no existe una regulación formal que establezca los tipos disciplinarios y las sanciones correspondientes, la simple previsión de faltas en reglamentos internos de trabajo o instrumentos de naturaleza convencional resulta insuficiente. La sentencia Ref. 00070-18-ST-COPA-1CO, de 13 de noviembre de 2018, examinó precisamente un supuesto en el cual las infracciones y sanciones se encontraban relegadas al Reglamento Interno de Trabajo y al contrato colectivo, sin una ley formal que proporcionara cobertura suficiente.

La jurisprudencia constitucional posterior ha reiterado la necesidad de una base legal adecuada para los tipos disciplinarios. La particularidad de las relaciones de servicio puede justificar determinados desarrollos reglamentarios, pero no elimina la exigencia constitucional de cobertura legal.

3.5. Irretroactividad de las normas sancionadoras

Solo pueden aplicarse las infracciones y sanciones vigentes en el momento en que se producen los hechos. El principio garantiza que una persona no sea sancionada con fundamento en normas que no existían al momento de realizar la conducta.

La LPA reconoce, sin embargo, la aplicación retroactiva de normas sancionadoras cuando resulte procedente conforme al artículo 21 de la Constitución. En materia punitiva, ello permite la aplicación retroactiva de la regulación posterior cuando resulte favorable al infractor. La lógica es coherente con la unidad del *ius puniendi*: si el ordenamiento posterior considera que una conducta merece una respuesta menos intensa o deja de considerarla infracción, no resulta razonable mantener la aplicación de un régimen anterior más gravoso.

4. Presunción de inocencia, prueba y responsabilidad

La presunción de inocencia impide considerar responsable a una persona mientras la Administración no acredite, conforme al procedimiento y mediante prueba suficiente, la acción u omisión que se le atribuye. Este principio produce una consecuencia probatoria fundamental: corresponde a la Administración demostrar la imputación. La Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que no corresponde al investigado demostrar su inocencia, pues la carga inicial de la prueba recae sobre la autoridad que formula la acusación.

Ello no significa que el administrado deba permanecer pasivo durante el procedimiento. Una vez formulada una hipótesis incriminatoria, puede controvertirla, presentar prueba de descargo y aportar los elementos necesarios para desvirtuar las afirmaciones de la autoridad. No obstante, esta actividad defensiva no transforma la presunción de inocencia ni convierte al particular en titular de la carga de demostrar que no cometió la infracción: la Administración debe alcanzar una conclusión de responsabilidad a partir de prueba suficiente, obtenida y valorada conforme al ordenamiento.

4.1. Presunción de inocencia, verdad material y prueba

La búsqueda de la verdad material adquiere especial relevancia en los procedimientos sancionadores. La Administración no puede resolver exclusivamente con base en las afirmaciones formales de las partes cuando dispone de competencias para esclarecer adecuadamente los hechos, pues el principio de verdad material exige atender a la realidad de lo ocurrido. El Juzgado Tercero de lo Contencioso Administrativo, en sentencia Ref. 00034-22-ST-COPA-3CO, de 17 de agosto de 2023, destacó que la Administración debe buscar la verdad sustancial con independencia de la forma en que los hechos hayan sido alegados o probados por las partes.

Esta obligación adquiere una intensidad particular cuando se encuentra en juego el ejercicio del poder punitivo: sancionar exige comprobar hechos y no simplemente presumirlos. La actividad probatoria debe dirigirse tanto a verificar los elementos de cargo como a valorar los elementos de descargo aportados por el presunto infractor.

4.2. Principio de responsabilidad y culpabilidad

La responsabilidad administrativa no puede fundarse, como regla general, en criterios puramente objetivos. El artículo 139 LPA establece que solo pueden sancionarse las personas naturales o jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa o cualquier otro título que determine la ley. La culpabilidad excluye la imposición automática de una sanción por el mero hecho de haberse producido un resultado contrario al ordenamiento: debe existir un vínculo subjetivo entre el comportamiento del infractor y la conducta reprochada.

La culpa se configura cuando, sin intención de producir el resultado, el sujeto pudo y debió evitarlo mediante la observancia del deber de cuidado correspondiente. La negligencia no puede presumirse: debe manifestarse en acciones u omisiones concretas y ser demostrada en el procedimiento. La jurisprudencia ha señalado además que el Derecho no puede exigir comportamientos que superen las posibilidades reales del sujeto, de modo que si un resultado era inevitable pese al comportamiento diligente del administrado, no resulta jurídicamente imputable a título de culpa. El principio impide también atribuir automáticamente responsabilidad a una persona por los hechos realizados por otra, por la simple titularidad de una cosa o por la existencia de determinada relación jurídica.

4.3. Responsabilidad de las personas jurídicas

Las personas jurídicas pueden ser destinatarias de sanciones administrativas; sin embargo, ello no elimina la exigencia de responsabilidad. La actuación de una persona jurídica se materializa mediante las personas naturales que integran sus órganos, toman decisiones o forman su voluntad, razón por la cual el análisis de culpabilidad respecto de sociedades, asociaciones u otras entidades exige identificar el comportamiento organizacional relevante y su vinculación con quienes actuaron por cuenta de la persona jurídica. La mera producción objetiva de una irregularidad dentro

de una organización no debería sustituir el análisis de imputación requerido por el régimen sancionador.

5. Non bis in idem, concursos y proporcionalidad

El principio *non bis in idem* prohíbe la imposición de dos o más sanciones, o la tramitación de múltiples procedimientos sancionadores, respecto del mismo sujeto, por los mismos hechos y con idéntico fundamento. Su aplicación requiere la denominada triple identidad:

1. identidad de sujeto;
2. identidad de hechos; y
3. identidad de fundamento.

El principio posee una vertiente material y otra procedimental. La vertiente material impide sancionar dos veces el mismo ilícito; la vertiente procesal evita que una persona sea sometida nuevamente al riesgo de sanción cuando ya existe una decisión definitiva respecto de los mismos hechos, sujeto y fundamento. La protección no se limita, por tanto, a impedir una doble sanción efectivamente impuesta: también pretende impedir la doble persecución. Cuando la Administración advierte que ya existe un procedimiento concluido que satisface la triple identidad, no resulta procedente iniciar o continuar un segundo procedimiento sobre el mismo objeto.

5.1. Identidad subjetiva

La identidad subjetiva exige que la persona sometida al nuevo procedimiento sea la misma que fue perseguida o sancionada anteriormente. El análisis puede resultar complejo cuando existen modificaciones en la identidad jurídica del sujeto: en personas naturales pueden surgir problemas relacionados con cambios de nombre, y en personas jurídicas deben considerarse operaciones como absorciones, fusiones o transformaciones societarias. La Administración debe disponer de registros confiables que permitan identificar adecuadamente a las personas sancionadas y evitar tanto duplicidades como errores derivados de homónimos.

5.2. Identidad de hechos

El análisis del *non bis in idem* no se limita a comparar acontecimientos materiales. Lo relevante es determinar si existe identidad entre los hechos típicos o antijurídicos atribuidos, pues un mismo

acontecimiento físico puede integrar más de una conducta jurídicamente diferenciada y, en sentido contrario, varios acontecimientos materiales pueden ser normativamente tratados como una única acción.

Esta distinción conduce a las reglas sobre concurso de infracciones. Existe concurso real cuando una pluralidad de acciones distintas integra varias infracciones independientes, y concurso ideal cuando una misma conducta encaja simultáneamente en más de un tipo infractor. La LPA contiene reglas específicas para afrontar estas situaciones y evitar duplicidades punitivas incompatibles con el principio de proporcionalidad.

5.3. Concurso de normas

Cuando un mismo hecho parece encontrarse comprendido en varias disposiciones sancionadoras, debe resolverse el conflicto mediante las reglas de concurso de normas. La LPA contempla criterios como:

- preferencia del precepto especial sobre el general;
- aplicación del precepto subsidiario únicamente en defecto del principal;
- absorción de las infracciones consumidas dentro de un precepto más amplio; y
- exclusión de sanciones menores cuando corresponde aplicar una sanción más grave bajo las condiciones previstas por el ordenamiento.

Estas reglas buscan determinar cuál es la verdadera respuesta normativa aplicable, evitando que una misma conducta sea artificialmente descompuesta para imponer múltiples sanciones.

5.4. Identidad de fundamento

La tercera condición del *non bis in idem* es la identidad de fundamento. No basta que coincidan sujeto y hechos: debe determinarse si las normas sancionadoras persiguen proteger el mismo bien jurídico o interés jurídicamente relevante. La coexistencia de dos respuestas sancionadoras solo puede considerarse constitucionalmente admisible cuando cada una protege un interés jurídico verdaderamente distinto.

No resulta suficiente que las autoridades asignen denominaciones diferentes a los bienes jurídicos; debe existir una diferencia material. La Sala de lo Contencioso Administrativo, por ejemplo, ha

identificado casos en los cuales dos sanciones formalmente justificadas mediante fundamentos distintos compartían en realidad un núcleo esencial coincidente, lo que determinaba la aplicación del *non bis in idem*.

5.5. La problemática de la reincidencia

La reincidencia ha generado importantes pronunciamientos constitucionales en El Salvador. El problema aparece cuando una conducta previamente sancionada se utiliza nuevamente para configurar una infracción posterior de mayor gravedad. La Sala de lo Constitucional ha considerado que la acumulación de hechos pasados, individualmente sancionados, no puede utilizarse automáticamente para construir una nueva conducta punitiva cuando ello implica volver a valorar los mismos ilícitos.

En la Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 21-2012, de 13 de febrero de 2015, se declaró inconstitucional una regulación de la LACAP que sancionaba la reincidencia en términos incompatibles con el *non bis in idem*, criterio que la jurisprudencia constitucional ha reiterado en otros ámbitos. La idea central consiste en que cada ilícito administrativo debe recibir una respuesta sancionadora que agote el desvalor correspondiente, sin que posteriormente pueda volver a utilizarse el mismo hecho para incrementar punitivamente la reacción estatal.

5.6. Principio de proporcionalidad

La proporcionalidad opera tanto en la creación legislativa de las sanciones como en su aplicación administrativa. El legislador debe configurar sanciones adecuadas a la gravedad de las infracciones y la Administración, por su parte, debe individualizar la respuesta punitiva guardando una relación razonable entre el hecho cometido y la consecuencia impuesta. La proporcionalidad exige examinar:

1. idoneidad;
2. necesidad; y
3. proporcionalidad en sentido estricto.

En materia sancionadora, este principio adquiere especial importancia en la denominada dosimetría punitiva. Cuando la ley establece márgenes mínimos y máximos, la autoridad no puede

seleccionar arbitrariamente una cuantía dentro de ellos: debe explicar qué circunstancias concretas justifican la intensidad de la sanción, y la motivación debe demostrar por qué la medida seleccionada es adecuada frente a la gravedad de la infracción y a las circunstancias del caso.

6. Derechos del presunto infractor y prescripción

El procedimiento administrativo sancionador no puede concebirse únicamente como un mecanismo para imponer sanciones: constituye simultáneamente un sistema de garantías. El artículo 140 LPA reconoce derechos específicos del presunto responsable, entre los cuales se encuentran:

- ser informado de los términos de la imputación;
- no declarar contra sí mismo;
- formular alegaciones;
- presentar prueba de descargo; y
- utilizar los medios de defensa reconocidos por el ordenamiento.

La información sobre la imputación debe comprender los hechos atribuidos, la infracción que provisionalmente se considera cometida, la posible sanción, la autoridad competente y las normas jurídicas correspondientes. No puede existir defensa efectiva frente a una acusación desconocida o indeterminada.

6.1. Prescripción de infracciones y sanciones

La potestad sancionadora no puede mantenerse indefinidamente en el tiempo. La LPA establece plazos de prescripción vinculados con la gravedad de las infracciones; en términos generales:

- las infracciones leves prescriben en un año;
- las graves, en dos años; y
- las muy graves, en tres años.

Cuando la legislación especial no clasifica las infracciones, resultan aplicables las reglas correspondientes previstas por la LPA. El cómputo depende, además, de la naturaleza temporal de la conducta.

6.2. Infracciones instantáneas, continuadas y permanentes

Las infracciones instantáneas se consuman en el momento en que se ejecuta la conducta típica y, en estos casos, el plazo de prescripción comienza a correr desde el momento establecido por la regla general legal. Las infracciones continuadas comprenden una pluralidad de ilícitos homogéneos que, por disposición normativa, se consideran unitariamente, y su consumación se produce con el último de los hechos que integra la continuidad. Las infracciones permanentes, en cambio, se caracterizan por una situación antijurídica cuya realización se mantiene en el tiempo, de modo que el cómputo de la prescripción comienza cuando cesa la conducta ilícita.

La distinción posee consecuencias decisivas. Calificar incorrectamente como permanente una infracción instantánea puede conducir artificialmente a extender la posibilidad de sancionar más allá del plazo legal; por ello, la naturaleza temporal de la infracción debe deducirse del tipo infractor y de la conducta realmente ejecutada.

6.3. Interrupción y reanudación de la prescripción

La iniciación del procedimiento administrativo, con conocimiento del presunto responsable, interrumpe la prescripción de la infracción; la sola existencia de actuaciones internas desconocidas por el administrado no produce necesariamente ese efecto. La LPA establece asimismo que, cuando el procedimiento permanece paralizado durante determinado período por causa no imputable al presunto responsable, la prescripción se reanuda por la totalidad del plazo.

Respecto de las sanciones ya impuestas, el plazo de prescripción comienza desde el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora adquiere firmeza en vía administrativa, y la iniciación del procedimiento de ejecución, conocida por el sancionado, produce el correspondiente efecto interruptivo.

7. Procedimiento administrativo sancionador

La LPA establece una secuencia procedimental destinada a asegurar tanto la averiguación de los hechos como el ejercicio de la defensa. En términos generales, el procedimiento ordinario comprende:

1. auto de inicio;

2. plazo para defensa;
3. fase probatoria;
4. audiencia final o período para alegaciones; y
5. resolución definitiva.

El plazo de defensa es de diez días; la fase probatoria puede extenderse entre ocho y veinte días, y posteriormente se concede un período de entre diez y quince días para las alegaciones correspondientes. La resolución definitiva debe ser adoptada conforme a las reglas legales aplicables. La jurisprudencia ha identificado estas fases como elementos esenciales del procedimiento ordinario, de modo que su omisión puede afectar sustancialmente el derecho de defensa y la validez de la decisión final.

7.1. Actuaciones previas

Antes de iniciar formalmente el procedimiento pueden realizarse actuaciones dirigidas a determinar si existen elementos suficientes para justificar la apertura de un expediente sancionador. Estas actuaciones han recibido distintas denominaciones, como diligencias previas, información previa, investigación preliminar o actuaciones de indagación. Su finalidad no consiste en anticipar la sanción: funcionan como una garantía frente a aperturas precipitadas de procedimientos carentes de base fáctica o jurídica.

La Administración debe evitar iniciar un procedimiento sancionador simplemente porque recibió una denuncia o porque existe una sospecha abstracta; debe contar con elementos que permitan razonablemente inferir la posible existencia de una infracción y la participación de un sujeto determinado. La existencia de una regulación especial puede incorporar trámites adicionales conforme a las reglas de especialidad reconocidas por la propia LPA.

7.2. El auto de inicio como acto esencial del procedimiento

El auto de inicio posee una función estructural. La Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que es en este momento cuando la Administración, después de realizar las investigaciones correspondientes, considera que existen elementos suficientes para estimar la posible existencia de una infracción. El artículo 151 LPA exige que el procedimiento sancionador inicie mediante resolución motivada.

El auto no constituye una simple formalidad administrativa: delimita provisionalmente el objeto del procedimiento, hace posible el ejercicio del derecho de defensa y posee, además, efectos jurídicos relevantes en materia de prescripción.

7.3. Contenido del auto de inicio

La resolución de inicio debe contener esencialmente:

1. identificación de la persona denunciante, si la hubiere;
2. identificación de la persona o personas presuntamente responsables;
3. relación sucinta de los hechos que motivan la apertura del procedimiento y de los elementos recabados por la Administración;
4. calificación preliminar de la infracción y determinación de la posible sanción; y
5. indicación del derecho del presunto responsable de formular alegaciones y presentar prueba de descargo.

Cada elemento cumple una función garantista. La identificación del presunto responsable delimita subjetivamente el procedimiento; la descripción de hechos determina su objeto material; la calificación preliminar comunica la tesis jurídica de la Administración; la indicación de la posible sanción permite conocer la intensidad potencial de la respuesta punitiva; y, finalmente, la información sobre derechos hace posible organizar la estrategia defensiva.

7.4. El principio de imputación suficiente

El derecho a conocer la acusación exige que la imputación sea expresa, concreta y suficientemente determinada, pues una acusación formulada mediante términos vagos o genéricos impide el ejercicio real del derecho de defensa. El presunto infractor debe saber qué hizo, cuándo lo hizo, cuál obligación se considera incumplida, qué norma tipifica ese comportamiento como infracción y cuál sanción podría derivarse del mismo.

No resulta jurídicamente suficiente reproducir el texto abstracto de una disposición sancionadora sin explicar cómo se relaciona con los hechos investigados. La tipicidad debe proyectarse sobre la imputación: la Administración no solo debe identificar una norma sancionadora, sino también explicar provisionalmente por qué considera que los hechos encajan en sus elementos.

7.5. La notificación del auto de inicio

La eficacia garantista del auto de inicio depende de su conocimiento por el administrado; por ello, la notificación posee una importancia sustancial. La jurisprudencia ha señalado que el inicio del procedimiento sancionador se configura a partir de la notificación de la resolución mediante la cual la Administración determina la posible existencia de una infracción y ordena tramitar el procedimiento correspondiente.

La notificación cumple diversas funciones: en primer lugar, informa formalmente al administrado de la acusación; en segundo lugar, habilita el ejercicio de defensa; y, en tercer lugar, produce consecuencias relevantes respecto de la prescripción. El artículo 149 LPA establece que la prescripción de la infracción se interrumpe mediante la iniciación del procedimiento con conocimiento del presunto responsable. Consecuentemente, la emisión interna de una resolución de inicio que permanece desconocida por el administrado no puede equipararse sin más a una actuación plenamente eficaz frente a él.

7.6. Forma y oportunidad de la notificación

La notificación debe practicarse por medios que permitan dejar constancia de su recepción por el interesado o su representante, y la LPA establece reglas temporales para efectuarla. El respeto de estas condiciones no constituye una exigencia vacía: en los procedimientos sancionadores, la comunicación defectuosa puede afectar directamente el derecho de defensa cuando impide conocer oportunamente los hechos y fundamentos de la imputación. El análisis de una irregularidad notificadora debe considerar, por tanto, su incidencia concreta sobre las garantías del administrado, sin perder de vista las reglas legales relativas a la validez y eficacia de los actos administrativos.

7.7. Fase de defensa y alegaciones

Una vez notificado el auto de inicio, el presunto responsable dispone del período legal para formular su defensa. Las alegaciones pueden referirse tanto a cuestiones formales como de fondo: entre los argumentos formales pueden encontrarse defectos de competencia, prescripción, vicios en la iniciación, irregularidades de notificación o vulneraciones procedimentales; los argumentos de fondo, por su parte, se dirigen a cuestionar la existencia de los hechos, la subsunción típica, la

responsabilidad subjetiva, la prueba disponible o cualquier otro elemento necesario para configurar la infracción.

La defensa no debe entenderse únicamente como la posibilidad física de presentar un escrito: debe existir una verdadera oportunidad para conocer y controvertir la tesis de la Administración.

7.8. Fase probatoria

La prueba constituye un componente esencial del procedimiento sancionador. Cuando existen hechos controvertidos relevantes para la decisión, debe garantizarse la posibilidad de proponer, producir y controvertir medios probatorios, y la Administración debe valorar tanto las pruebas de cargo como las de descargo.

El procedimiento sancionador no puede transformarse en una simple confirmación de la hipótesis formulada inicialmente. El auto de inicio contiene una calificación preliminar, no una decisión anticipada de responsabilidad; la autoridad debe mantener abierta la posibilidad de que la actividad probatoria determine que los hechos no ocurrieron, que no son atribuibles al investigado, que no encajan en el tipo infractor o que concurre alguna causa que excluye la responsabilidad.

7.9. Audiencia final y resolución definitiva

Concluida la fase probatoria, el procedimiento incorpora una etapa destinada a formular las alegaciones finales, que permite al administrado pronunciarse sobre el conjunto de elementos incorporados al expediente antes de que la Administración adopte su decisión.

La resolución definitiva debe responder a los hechos, argumentos y prueba relevantes. Cuando impone una sanción, debe justificar al menos:

- los hechos que se consideran acreditados;
- la valoración de la prueba;
- la norma que tipifica la infracción;
- la correspondencia entre hechos y tipo infractor;
- el título de responsabilidad;
- la inexistencia de causas excluyentes;

- la sanción aplicable; y
- los criterios utilizados para determinar su intensidad.

La motivación constituye, en consecuencia, el instrumento mediante el cual puede verificarse que el resultado del procedimiento deriva de la aplicación del Derecho y no de una decisión arbitraria.

7.10. El procedimiento sancionador como límite al poder administrativo

El procedimiento administrativo sancionador cumple una doble función. Desde la perspectiva de la Administración, proporciona el cauce jurídico necesario para investigar y, cuando corresponda, sancionar infracciones; desde la perspectiva del administrado, constituye una garantía destinada a evitar decisiones punitivas adoptadas sin audiencia, sin prueba o sin una imputación suficientemente determinada.

Esta doble función impide concebir el procedimiento como un conjunto de formalidades prescindibles. El debido procedimiento es parte del fundamento de legitimidad de la sanción: la Administración no se encuentra autorizada primero para sancionar y obligada después a cumplir ciertas formalidades, sino que solo puede sancionar válidamente mediante el procedimiento previsto por el ordenamiento.

8. Consideraciones finales

La potestad sancionadora administrativa constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado y, precisamente por ello, se encuentra sometida a límites jurídicos especialmente rigurosos. El análisis del régimen salvadoreño permite formular varias conclusiones.

En primer lugar, la potestad sancionadora no puede presumirse: requiere una atribución legal expresa, de modo que una autoridad con facultades de regulación, supervisión o autorización no dispone necesariamente de competencia para sancionar. En segundo lugar, no toda medida administrativa desfavorable tiene naturaleza sancionadora; debe diferenciarse entre las sanciones propiamente dichas y otras técnicas como la revocación de autorizaciones por desaparición de requisitos, las multas coercitivas, determinadas consecuencias contractuales o las medidas destinadas a impedir actividades carentes de habilitación legal.

En tercer lugar, la unidad del *ius puniendi* determina la aplicación al Derecho Administrativo Sancionador de principios desarrollados tradicionalmente en materia penal, aunque adaptados a las particularidades de la actividad administrativa. En cuarto lugar, los principios de reserva de ley y tipicidad constituyen la primera barrera frente al ejercicio arbitrario de la potestad: la Administración no puede crear infracciones, extender tipos mediante analogía ni suplir mediante interpretaciones abiertas la ausencia de una descripción normativa suficiente.

En quinto lugar, la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad impiden construir responsabilidad administrativa sobre bases objetivas, pues corresponde a la Administración demostrar tanto la realización de la conducta como los elementos necesarios para atribuirle jurídicamente al presunto infractor. En sexto lugar, el *non bis in idem* impide la doble sanción y la doble persecución cuando concurren identidad de sujeto, hechos y fundamento, garantía que se proyecta igualmente sobre los concursos de infracciones, la concurrencia de normas sancionadoras y determinadas regulaciones de reincidencia. En séptimo lugar, la proporcionalidad exige que la respuesta estatal guarde correspondencia con la gravedad concreta de la conducta: no basta identificar el rango legal de una sanción, sino que es necesario justificar la medida finalmente impuesta.

Finalmente, el procedimiento administrativo sancionador constituye una garantía sustantiva del Estado de Derecho. El auto de inicio, la información suficiente sobre la imputación, su debida notificación, la audiencia, la prueba, las alegaciones finales y la resolución motivada conforman un sistema destinado a asegurar que ninguna persona sea sancionada mediante una decisión administrativa carente de fundamento jurídico y probatorio. La legitimidad del poder sancionador depende, en definitiva, de sus límites: la fortaleza de la Administración Pública en un Estado de Derecho no se mide por la amplitud con la que puede castigar, sino por su capacidad de ejercer las potestades que el ordenamiento le confiere dentro de los cauces constitucionales, legales y procedimentales que protegen a los administrados frente al ejercicio arbitrario del poder.

Referencias normativas y jurisprudenciales

Se relacionan a continuación las principales disposiciones, resoluciones y referencias doctrinales citadas o utilizadas como sustento del presente artículo.

Constitución de la República de El Salvador. Arts. 11, 12, 14, 15, 21, 204 y 246.

Ley de Procedimientos Administrativos. En especial arts. 3, 35, 79, 88, 107, 110, 139, 140, 143, 144, 149, 151, 154, 157, 158 y 164.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad Ref. 3-92, sentencia de 17 de diciembre de 1992.

Sala de lo Constitucional. Amparo Ref. 330-2000, sentencia de 23 de septiembre de 2002.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad Ref. 79-2011, sentencia de 27 de agosto de 2014.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad Ref. 21-2012, sentencia de 13 de febrero de 2015.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidades acumuladas Ref. 53-2013/54-2013/55-2013/60-2013, sentencia de 24 de agosto de 2015.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad Ref. 109-2013, sentencia de 14 de enero de 2016.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad Ref. 110-2015, sentencia de 30 de marzo de 2016.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidades Ref. 125-2015/126-2015, sentencia de 30 de mayo de 2018.

Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad Ref. 62-2019, sentencia de 10 de agosto de 2022.

Sala de lo Constitucional. Amparo Ref. 264-2016, sentencia de 13 de enero de 2017.

Sala de lo Constitucional. Amparo Ref. 504-2016, sentencia de 18 de octubre de 2017.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 148-C-99, sentencia de 5 de mayo de 2000.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 134-A-98, sentencia de 25 de septiembre de 2001.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 175-A-2000, sentencia de 9 de julio de 2002.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 103-B-2003, sentencia de 12 de marzo de 2007.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 128-2005, sentencia de 13 de mayo de 2010.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 251-2010, sentencia de 19 de junio de 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 161-2010, sentencia de 8 de septiembre de 2014.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 321-2011, sentencia de 4 de septiembre de 2017.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 332-2011, sentencia de 9 de marzo de 2018.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 161-2016, sentencia de 8 de enero de 2020.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 164-2012, sentencia de 10 de agosto de 2021.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 161-2017, sentencia de 10 de agosto de 2021.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 5-21-PC-SCA, sentencia de 27 de septiembre de 2021.

Cámara de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00096-18-ST-COPC-CAM, sentencia de 9 de julio de 2020.

Cámara de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00038-19-ST-COPC-CAM, sentencia de 29 de septiembre de 2020.

Cámara de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00069-19-ST-COPC-CAM, sentencia de 30 de septiembre de 2020.

Cámara de lo Contencioso Administrativo. Ref. 000157-19-ST-COPC-CAM, sentencia de 7 de octubre de 2021.

Cámara Primera de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00003-23-ST-COAP-1CAM, sentencia de 28 de septiembre de 2023.

Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00070-18-ST-COPA-1CO, sentencia de 13 de noviembre de 2018.

Juzgado Tercero de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00034-22-ST-COPA-3CO, sentencia de 17 de agosto de 2023.

Doctrina

NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 5.^a ed., Tecnos, Madrid.