

# Aplicación y alcances del Principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador

## Application and scope of the Principle of Proportionality in Administrative Sanctioning Law

*Roberto Javier López Castellanos*  
(Ministerio de Hacienda, El Salvador)

 <https://orcid.org/0009-0005-1705-1757>

Correpondencia: [lc09009@ues.edu.sv](mailto:lc09009@ues.edu.sv)



*Recibido: 31-03-2025*  
*Aceptado: 25-08-2025*

## **APLICACIÓN Y ALCANCES DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

*Roberto Javier López Castellanos*

### **RESUMEN**

El principio de proporcionalidad constituye un parámetro o garantía para los ciudadanos en que las actuaciones de la Administración Pública deben ser congruentes con las finalidades perseguidas y la afectación de los derechos de los ciudadanos. Tradicionalmente, la proporcionalidad ha sido considerado como una garantía en el ámbito penal al momento de castigar las conductas constitutivas de delitos y faltas, sin embargo, al ejercer la Administración Pública potestad sancionadora, resulta imprescindible aplicar los aspectos principales del mismo y conocer sus dimensiones y alcances al momento de sancionar a una persona por infracciones de carácter administrativas. En tal sentido, en el presente artículo se aborda la conceptualización y definición del principio de proporcionalidad, luego, se distingue entre los diferentes tipos de proporcionalidad que deben garantizarse. Posteriormente, se abordan los subprincipios que forman parte del test de proporcionalidad y su aplicación en las potestades discrecionales y regladas de la Administración Pública enfocadas en el ámbito sancionador, bajo un análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial conforme a la experiencia de El Salvador.

**PALABRAS CLAVES:** principio de proporcionalidad - potestad sancionadora - administración pública - derecho administrativo sancionador - discrecionalidad administrativa

## **APPLICATION AND SCOPE OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW**

*Roberto Javier López Castellanos*

### **ABSTRACT**

The principle of proportionality constitutes a parameter or guarantee for citizens in that the actions of the Public Administration must be consistent with the pursued objectives and the impact on citizens' rights. Traditionally, proportionality has been considered a guarantee in the criminal field when punishing behaviors constituting crimes and offenses. However, when the Public Administration exercises sanctioning power, it is essential to apply its main aspects and understand its dimensions and scope when sanctioning a person for administrative infractions. In this sense, the present article addresses the conceptualization and definition of the principle of proportionality, then distinguishes between the different types of proportionality that must be guaranteed. Subsequently, the subprinciples that are part of the proportionality test and their application in the discretionary and regulated powers of the Public Administration focused on the sanctioning field are addressed, under a doctrinal, normative, and jurisprudential analysis according to the experience of El Salvador.

**KEYWORDS:** principle of proportionality - sanctioning power - public administration - sanctioning administrative law - administrative discretion

# Aplicación y alcances del Principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador

Roberto Javier López Castellanos<sup>1</sup>  
El Salvador

## Introducción

La potestad sancionadora de la Administración Pública ha sido desde hace muchos años una de las funciones más complejas en cuanto a su aplicación, pues en El Salvador el Derecho administrativo sancionador presentó problemas en su componente legislativo y aplicativo, ante la falta de reglas claras y uniformes que limiten y controlen la potestad sancionadora del Estado. En un primer momento, ante la falta de leyes que regulan la referida potestad, se tomaron los primeros antecedentes del poder de policía; luego, haciendo una aplicación análoga del *ius puniendi* en materia penal, se trasladaron los aspectos principales de dicha área, pero con las matizaciones pertinentes por la naturaleza de la potestad administrativa, el cual ha ido evolucionando hasta la regulación más completa

---

1 Abogado y Notario. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador. Licenciado en Contaduría Pública por la Universidad Nueva San Salvador. Maestrando en Derecho Administrativo y Políticas Públicas por la Universidad de El Salvador. Con posgrados en Derecho de empresas y Derecho administrativo por la Universidad Tecnológica de El Salvador. Con múltiples cursos y diplomados en materia tributaria, aduanera, administrativa y procesal. Docente de la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, Universidad Politécnica de El Salvador y Universidad Nueva San Salvador, en las áreas de Derecho tributario, Derecho financiero, Derecho administrativo y Derecho procesal. Actualmente, Jefe de Departamento de Análisis Jurídico y Sentencias del Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y Aduanas del Ministerio de Hacienda.



y detallada en la actualidad, derivada de la Constitución de la República y la normativa general y sectorial vigente en materia administrativa sancionatoria.

El presente artículo inicia a partir de la noción general de la potestad sancionadora de la Administración Pública, para delimitar el alcance del *ius puniendi* en las actuaciones de la misma, en sus dos componentes, el interno o disciplinario y el externo o sancionatorio, advirtiendo la existencia de una serie de principios y garantías del Derecho administrativo sancionador que imperativamente debe cumplir la Administración para legitimar su actuar, entre ellos el principio de proporcionalidad.

Por lo tanto, se analiza el principio de proporcionalidad a través de su conceptualización y definición, para clasificarlo en la proporcionalidad en abstracto o en la creación de la ley y proporcionalidad en concreto o en la aplicación de la norma sancionadora. Delimitados ambos tipos de momentos, en que se debe garantizar el principio de proporcionalidad, se sintetizan los subprincipios del referido principio; y su rol, y obligatoriedad para garantizar una sanción proporcional, racional y legítima, en relación con los intereses tutelados y los derechos de los presuntos responsables.

Seguidamente, se aplican todos los aspectos antes mencionados para delimitar cómo se materializa la proporcionalidad en la determinación de sanciones discrecionales o sanciones fijas, sus aspectos diferenciadores y finalizando en el análisis a implementar, dependiendo del tipo de sanción que sea objeto de determinación por el legislador y que corresponda imponer por parte la Administración Pública.

## I. Potestad sancionadora de la Administración Pública

Según la naturaleza misma del Estado, constituyen obligaciones de éste, conforme lo señala la Constitución de la República de El Salvador<sup>2</sup> -en adelante Cn-, el deber primario de garantizar al ser humano las garantías de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común. Para ello, dicha entidad administrativa se organiza para reconocer, regular y ejecutar las diferentes potestades administrativas que le competen y cumplir con las garantías y mandatos que la referida carta constitucional le atribuye.

Para el caso, la seguridad jurídica se garantiza a través de la predeterminación normativa de las conductas de aplicación general y obligatoria; el bien común, se materializa por medio de la correcta y diligente administración de la cosa pública y la justicia se efectiviza a través del monopolio de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por medio del aparato jurisdiccional y además por la misma Administración Pública, a través de la potestad sancionadora, lo que en conjunto es conocido como el *ius puniendi* del Estado.

El referido *ius puniendi*, es definido por el maestro Hugo Dagoberto Pineda, como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, manifestado en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que ejercen jurisdicción y en la actuación de la Administración Pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico.<sup>3</sup>

En la actualidad, no es objeto de debate el que la Administración Pública pueda ejercer *ius puniendi*, pues tal como lo indica Roberto Oliva de la Coteria,<sup>4</sup> la Constitución de la República, además de regular el ejercicio del poder sancionador en manos del órgano jurisdiccional, en principio de forma

2 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 1983), art 1.

3 Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador* (El Salvador: Aequus Editorial, 2015), 173-174.

4 Roberto Oliva de la Coteria, *Derecho Administrativo* (El Salvador: 2012), 63 y 64.

exclusiva y general, también otorga dicho poder a la Administración Pública de forma excepcional en el artículo 14 Cn, al disponer la posibilidad de la autoridad administrativa de sancionar conductas infractoras de la normativa administrativa, por medio de un procedimiento previo y respetando las garantías y derechos de los presuntos responsables.

De forma particular, la potestad sancionadora de la Administración Pública, es definida como “*el poder otorgado -y limitado- por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública para imponer sanciones con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legalidad y tutelar los intereses generales, el cual también es susceptible de control por los tribunales de justicia*”.<sup>5</sup>

Históricamente, la potestad sancionadora se equiparaba al poder de policía ejercido por la administración, pues tradicionalmente, la “policía” engloba esa actividad del Estado cuyo propósito es la convivencia pacífica y ordenada de los individuos y de sus actividades, dentro de la comunidad a la que pertenecen, y cuyo principal objeto es la seguridad, moralidad y salubridad pública.<sup>6</sup> Por su parte, a través de un análisis histórico, el doctor Henry Alexander Mejía, sitúa el surgimiento de la potestad sancionadora desde la antigüedad, a partir de la doctrina de la policía o Estado de policía, la cual tuvo una concreción en la Revolución francesa de 1789, fue desarrollada posteriormente en las normas administrativas.<sup>7</sup> Actualmente, la potestad

5 Vicente Alexander Rivas Romero, *Jurisprudencia Constitucional sobre la Potestad Sancionadora de la Administración* (El Salvador: Departamento de Documentación Judicial/ Corte Suprema de Justicia, 2018), 3. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=4&data=DocumentosBodega%2FD%2F4%2F20102019%2F2018%2F05%2FCBD35.PDF&number=834869&fecha=31/05/2018&numero=JURISPRUDENCIA=CONSTITUCIONAL=SOBRE=LA=POTESTAD=SANCIONADORA=DE=LA=ADMINISTRACION%2FC3%93N&cesta=0&singlePage=false%27>

6 Héctor Jorge Escola, *Compendio de Derecho Administrativo* (Argentina: Ediciones Depalma, 1984), 877 y 888. El referido autor, establece que la potestad de policía de la Administración se desarrolló principalmente en Francia a principios del siglo XV, materializándose como *algo vinculado al buen orden de las cosas públicas*.

7 Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 313 y 314. El autor, al referirse al desarrollo del poder de policía en El Salvador, hace mención de la Ley de Policía de 1879 y la ley única del régimen político de 1885 que contenían un grupo de sanciones administrativas por incumplimientos normativos; además, se refiere que desde la Constitución Política de 1841, no había mención específica del referido poder de policía, sino hasta la constitución de 1950 se empezó a desarrollar constitucionalmente la potestad de una manera más amplia y no limitada a poderes de policía.

sancionadora se concibe como una cuestión distinta de las actividades de ordenación y control de la administración, para evitar los excesos de los poderes de policía que ejercía la Administración Pública y por la creciente necesidad de desarrollar la potestad sancionadora por la despenalización de ilícitos penales transformados en infracciones administrativas.

La jurisprudencia salvadoreña se ha pronunciado al respecto, pues conforme lo ha establecido la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia con referencia 122-L-2004 del 25/02/2008, la potestad sancionadora de la Administración Pública se define como aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de estos contrarios al ordenamiento jurídico.<sup>8</sup>

Dicha potestad sancionadora de la Administración Pública se divide en dos categorías,<sup>9</sup> el primero denominado *ad extra* o sistema sancionador externo, dirigida a proteger el orden social en su conjunto, en donde se engloban las consecuencias jurídicas derivadas por incumplimiento de la normativa administrativa y afectan el interés público o el bien común, tales como consumo, competencia, medio ambiente, municipal, contravencional, regulatorio, entre otros; y por otra parte, se encuentra el sistema *ad intra* o sistema sancionador interno o disciplinario, dirigido a tutelar las correctas relaciones que se suscitan entre los particulares o servidores públicos con la Administración Pública y las conductas contrarias al ordenamiento jurídico que pueden desestabilizar el correcto funcionamiento de la institución o, en general, que afecten el orden o funcionamiento de la actividad administrativa.

---

8 Véase. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 516-2016 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2021). En el cual expresa: "...la potestad sancionadora de la administración pública puede definirse como aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de estos contrarios al ordenamiento jurídico..."; además, en sentencia 175-2013 DEL 03/02/2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se identifican los elementos esenciales de la potestad sancionadora de la Administración, señalando: "... (i) es un poder que deriva del ordenamiento jurídico; (ii) tiene un afecto aflictivo, porque su ejercicio trae como resultado la imposición de una medida de carácter aflictivo para el administrado, que puede consistir tanto en la privación de un derecho preexistente -sanción interdictiva- como en la imposición de una obligación pecuniaria; y (iii) tiene una finalidad represora, esto es, el castigo de conductas contraria al orden jurídico a efecto de restablecerlo...".

9 Henry Alexander, Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 318 y 319.

En el ámbito normativo, el decreto legislativo número 856 que contiene la ley de procedimientos administrativos -en adelante LPA- cuya vigencia data desde el 14 de febrero del año 2019,<sup>10</sup> establece como parte de su objeto, en el artículo 1 numeral 4), regular lo concerniente a los principios, procedimientos y garantías de la potestad administrativa sancionadora, la cual se desarrolla desde el artículo 139 hasta el 158 del referido cuerpo normativo, constituyéndose como el marco normativo de aplicación común, general, directa y en algunos supuestos de carácter supletoria tanto para la potestad sancionadora externa como la interna o disciplinaria respectivamente.

En ese sentido, la referida LPA, como normativa general, desarrolla el contenido y alcance de los diferentes principios aplicables en materia sancionadora, los que además, tienen una fuente o génesis en los principios del Derecho penal, pues ambos devienen del *ius puniendi* del Estado, como ya ha sido desarrollado, pero con las particularidades o matizaciones que resulten aplicables en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, tal como lo ha mencionado la Sala de lo Contencioso Administrativo en múltiples jurisprudencia, por mencionar algunas: sentencia con referencia 135-2015 de las quince horas cincuenta y siete minutos del veinte de enero de dos mil veinte, sentencia con referencia 75-18-PC-SCA de las quince horas del siete de junio de dos mil diecinueve, y sentencia de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional con referencia 18-2008 de las doce horas veinte minutos del veintinueve de abril de dos mil trece.

El catálogo de los principios es amplio, pues resultan aplicables los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, entre otros, del cual, el último mencionado es el que será objeto de estudio de la presente investigación.

---

10 Véase. Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia 42-22-PC-SCA del 26/06/2023 y sentencia 62-23-PC-SCA del 12/09/2024*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2023-2024). El cual indica: "...debe señalarse que la LPA (Ley de Procedimientos Administrativos), fue emitida mediante el D. L. N° 856, del 15 de diciembre de 2017, publicado en el D. O. N° 30, Tomo N° 418, del 13 de febrero de 2018. Así, este ordenamiento, de conformidad con su art. 168, entró en vigor hasta el 14 de febrero de 2019..."



## II. Definición del principio de proporcionalidad

El término proporcionalidad proviene del latín *proportio*, el cual se desglosa de los términos *pro* que se define como “según” y *portio* que significa parte o porción, entendido en su conjunto como la conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí, o disposición adecuada entre las partes y el todo, entre los integrantes o componentes de algo.<sup>11</sup>

Al adecuar dicha terminología en el ámbito jurídico, la proporcionalidad, según sus raíces históricas, ha sido relacionada con el modo en que se materializa la justicia al momento de distribuir algo de modo adecuado a sus destinatarios, siendo sus principales forjadores filósofos como Aristóteles o precursores como Santo Thomas, quienes adecuaron en la figura de la proporcionalidad la justa distribución en atención a la diferencia que valorativamente poseen las partes en el todo.<sup>12</sup>

En el mismo sentido, lo relaciona el doctrinario Henry Alexander Mejía al indicar que el valor de la justicia inspira el contenido de la proporcionalidad, pues en virtud de ella, se garantizará que el castigo se pondere y fije de forma equitativa al daño causado por el presunto responsable.<sup>13</sup>

Posteriormente, se adecuó como un principio general del Derecho, en un primer momento como principio del derecho penal,<sup>14</sup> ubicando una primera aproximación histórica en la Francia revolucionaria de 1789, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, al indicar para el ámbito punitivo penal, que únicamente pueden imponerse las penas que sean

---

11 Nicolás Enteiche Rosales, *Las Sanciones Administrativas, el problema de la proporcionalidad* (España, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017), 21.

12 *Ibid.* 23-24.

13 Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 336.

14 Teresa Aguado Correa, *El principio constitucional de proporcionalidad* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2012), 47. La autora en cuestión, cita a BECCARIA, tratado de los delitos y las penas, Madrid, España, 1993, al expresar “para que la pena no sea violencia de uno o de muchos contra un particular ciudadano debe ser la pena pública, pronta, necesaria, la menor de las posibles en las circunstancias actuales, proporcionada a los delitos y dictada por las leyes.”

estrictas y evidentemente necesarias,<sup>15</sup> y su subsecuente desarrollo para los administrados en el ejercicio del poder de la Administración Pública, pues, no es exclusivo del ámbito punitivo penal, ya que, la proporcionalidad como principio debe estar presente en todas las actuaciones de la Administración Pública; no obstante, es en la potestad sancionadora y punitiva en donde retoma mayor realce en cuanto a su aplicación por la afectación inmediata en la esfera particular de los administrados.

Para el autor Rubén Sánchez Gil, el principio de proporcionalidad también es conocido como principio de razonabilidad o juicio de ponderación,<sup>16</sup> según el cual, la proporcionalidad como principio implica garantizar la prohibición de arbitrariedad y de exceso en el ejercicio del poder público, al momento de la exteriorización de una decisión por parte de la Administración Pública.<sup>17</sup>

Citando a José Garberí Llobregat y Guadalupe Buitrón Ramírez, el principio de proporcionalidad, deriva del postulado de la prohibición de exceso,<sup>18</sup> el cual es instaurado como un criterio constitucional informador (o bien regulador) de aquella actividad de los poderes públicos susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos.

En tal sentido, puede configurarse como un límite a la actuación represiva de la Administración Pública, en virtud de la cual, una medida, acto, decisión o norma resultará procedente su aplicación cuando sea estrictamente necesaria, idónea y proporcional para obtener los objetivos perseguidos por la ley; de tal manera que cuando los fines buscados con su adopción puedan ser

---

15 Roberto Oliva de la Cotera, *Derecho Administrativo*, 74.

16 Rubén Sánchez Gil, *El principio de proporcionalidad* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM-, 2007), 2.

17 *Ibíd.* 19-20.

18 Véase. Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia 412-2016 del 19/12/2018* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016-2018). En el cual indica que la manera de evitar el exceso al momento de sancionar será conforme a garantizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la cuantía y extensión de sanción.

conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, habrá que imponerse la utilización de estas últimas.<sup>19</sup>

En similares apreciaciones, Christian Rodríguez Martínez, integrando a la definición los componentes o subprincipios de la proporcionalidad, lo entiende como:

*“el principio en virtud del cual la intervención pública ha de ser susceptible de alcanzar la finalidad perseguida, necesaria o imprescindible, al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos y proporcional, ponderada o equilibrada por derivarse de aquella más beneficiosa o ventajosa para el interés general”.*<sup>20</sup>

Aunado a los aspectos anteriores, es posible formular una definición del principio de proporcionalidad, entendiéndose como, el principio o garantía en virtud del cual, los actos de la Administración Pública deben ser aptos para lograr la finalidad atribuida y tutelar el bien jurídico tutelado, a través de las medidas idóneas y necesarias, regladas en la ley, sin menoscabar los derechos de los administrados y garantizar la satisfacción del interés público resguardado.

Con la pretendida definición, se procura delimitar la importancia en la configuración del referido principio, el cual servirá como base para la toma de decisiones por parte de la Administración Pública, tomando en cuenta las diferentes medidas a implementar y hacer un análisis de ponderación entre el interés público jurídico tutelado, los actos cuestionados y los derechos fundamentales de los destinatarios.

Normativamente, la Ley de Procedimientos Administrativos, brinda una definición del referido principio, primero como parte de los principios inspiradores de todas las actuaciones de la Administración Pública, en el artículo 3 numeral 2). No obstante, en el artículo 139 numeral 7) de la referida ley, refiriéndose precisamente al ámbito sancionatorio, lo define como:

19 José Garberí Llobregat y Guadalupe Buitrón Ramírez, *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Volumen I, cuarta edición (España, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2001), 114 y 115.

20 Christian Rodríguez Martínez, *El principio de proporcionalidad por el legislador: ideas para una mejora en ex ante de las leyes de Colombia* (Colombia: Editorial Unimagdalena, 2018), 24.

*“en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por parte de la Administración Pública, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que de las infracciones tipificadas no resulte más beneficio para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.*

Sin perjuicio de lo anterior, las referidas aproximaciones al principio de proporcionalidad no devienen de la LPA, pues mucho antes de la entrada en vigor a la citada ley en el año 2019, otras normas jurídicas administrativas contemplaban dicho principio. Por mencionar algunos ejemplos, en el artículo 3 letra e) del Código Tributario desde el año 2001,<sup>21</sup> define al principio de proporcionalidad desde un punto de vista amplio a todas las actuaciones de la administración tributaria, o el artículo 1 letra f) de la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras,<sup>22</sup> el cual, especifica de la potestad sancionatoria de la Administración Aduanera.

Finalmente, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia con referencia 118-2005 del 05/09/2009, estableció, bajo la influencia del doctrinario Javier Barnes, una definición del principio de proporcionalidad, entendiéndolo como:

*“el conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como la de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesariedad y desequilibrio del sacrificio”.*

Ello complementa lo anteriormente expuesto, como una garantía para limitar las potestades de la administración y la delimitación de la prohibición del exceso, con base a los parámetros de proporcionalidad que le son inherentes.

21 Código Tributario (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2001), art 3.

22 Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2001), art 1 letra f).

Complementario de lo anterior, serán las sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala de lo Constitucional con referencias 47-2012 del 05/07/2013 y 70-2006 del 16/11/2012, al señalar que, en virtud del principio estudiado, las sanciones no pueden implicar un sacrificio innecesario o desproporcionado para el sancionado, debiendo en su caso, existir una relación racional entre el bien jurídico tutelado y el sacrificio de los derechos contemplados por la sanción.

### III. Tipología del principio de proporcionalidad. Proporcionalidad en abstracto y proporcionalidad en concreto

Conforme a lo establecido en sentencia con referencia 412-2016 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día 16/12/2018, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, la función del principio de proporcionalidad es doble: por una parte limita a los legisladores en el momento que crean las disposiciones generales, con el objetivo que las sanciones administrativas establecidas no sean desproporcionadas a las conductas reprendidas; y además, limita al aplicador de la ley al momento de adoptar una decisión que pretenda sancionar o restringir derechos de los presuntos responsables.<sup>23</sup>

En atención a ello, se pueden clasificar dos variantes en relación a la aplicación del principio de proporcionalidad: la proporcionalidad en la norma jurídica y en el acto sancionatorio.

---

23 Véase. Sala de lo Contencioso Administrativo, *Referencia 109-2013 del 14/01/2016* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2013-2016). En el cual en términos similares expresa “el reconocimiento de la potestad sancionadora administrativa conlleva, de forma paralela, la necesidad de la proporcionalidad de las sanciones administrativas, tanto en el plano de su formulación normativa, como en el de su aplicación por los entes correspondientes. Así, en el plano normativo se observará la proporcionalidad siempre que las sanciones contempladas en la ley sean congruentes con las infracciones respectivas; mientras que, en el plano aplicativo, el principio se cumplirá siempre que las sanciones que se impongan sean proporcionales a la gravedad que comporten los hechos según circunstancias objetivas y subjetivas”.

Bajo los mismos parámetros lo indica Henry Salvador Orellana Sánchez, al expresar que el principio de proporcionalidad vincula tanto al legislador, al momento de describir la conducta típica categorizada como infracción, como la sanción a imponer por la adecuación de la conducta en cuestión en la norma jurídica sancionatoria, conocido como proporcionalidad en sentido abstracto; y además, al momento de aplicarla, el cual se materializa al instante de imponer la sanción respectiva, denominado también como proporcionalidad en sentido concreto.<sup>24</sup>

La proporcionalidad en abstracto o legislativa debe manifestarse en un plano previo, cuyo destinatario es la Asamblea Legislativa al momento de la creación de la norma. Dicha situación es señalada por Norberto J. de La Mata Barranco al expresar que la proporcionalidad en abstracto vincula al legislador en los aspectos siguientes: 1) Al momento de la determinación de la conducta incriminatoria *ex novo*; 2) en la determinación de los elementos configurativos del tipo infractor; 3) en la previsión de causas justificativas de disminución de la culpabilidad específica y 4) en la determinación abstracta de la pena o sanción.<sup>25</sup>

En tal sentido, siguiendo las líneas expuestas, antes de la aplicación a un caso concreto, resulta de importante relevancia el configurar el test de proporcionalidad en la ley para legitimar las futuras aplicaciones que la misma tendrá al momento de concretar las conductas sancionables. En consecuencia, gran parte de la efectividad del principio de proporcionalidad, dependerá indiscutiblemente del momento de la creación de la ley, pues una norma proporcional traerá como consecuencia sanciones proporcionales, si al momento de su aplicación se respetan las reglas de proporcionalidad, y al contrario, una norma sin equilibrio desde su origen es muy probable que genere sanciones desproporcionadas, lo cual deberá en su caso impugnarse por la vía de la inconstitucionalidad de la ley.

---

24 Henry Salvador Orellana Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador Salvadoreño: aplicación de los principios constitucionales del derecho penal al derecho administrativo sancionador* (El Salvador: IUSPUBLIK, 2017), 133-134.

25 Norberto J. De la Mata Barranco, *El Principio de Proporcionalidad Penal* (España, Valencia: Tiran Lo Blanch, 2007), 128.

A nivel nacional, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia con referencia 175-2013, del 03/02/2016, sometió al análisis de constitucionalidad, el artículo 19 de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos del Petróleo<sup>26</sup> -en adelante LRDTDP-, pues producto de demanda incoada, se acusó a la referida disposición de ser desproporcionada en su plano normativo, es decir, en su sentido abstracto.

El análisis de la Sala en la sentencia citada se centró en determinar si el artículo 19 LRDTDP respetaba el principio de proporcionalidad, específicamente en cuanto a la determinación de las multas mínimas establecidas (50 salarios mínimos para las sanciones menos graves, 1,100 salarios mínimos para las sanciones graves y 2,100 para las sanciones muy graves). Para ello, sometió al test de proporcionalidad, indicando que la medida legislativa sancionatoria implica una intervención en el ámbito de protección material del Derecho a la propiedad, y por ello, al examinar los multas mínimas con la adecuación e idoneidad el Tribunal Constitucional, no evidenció elementos objetivos necesarios y pertinentes para justificar la determinación de las multas mínimas cuestionadas, concluyendo que las mismas fueron establecidas de forma arbitraria, sin la justificación objetiva suficiente en relación con la finalidad o fin identificado. Estas no eran medidas idóneas en relación con el fin tutelado, declarando la inconstitucionalidad de la norma por ser desproporcionadas las multas mínimas en cuanto a su configuración normativa. En el mismo sentido, en la sentencia con referencia 109-2013 del 14/01/2016, la Sala de lo Constitucional advirtió la vulneración al principio de proporcionalidad en la norma jurídica al no haber superado el test de idoneidad el artículo 30 de la Ley de Regulación

---

26 Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos del Petróleo (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1970), Art 19. El contenido del artículo 19 establece *“las infracciones... serán sancionadas administrativamente por el Ministro de Economía, con multa equivalente al monto de salarios mínimos mensuales correspondientes al comercio y servicio, de conformidad con las reglas siguientes: a) las infracciones menos graves se sancionarán con una multa que se calculará entre cincuenta y un mil salarios mínimos mensuales; b) Las infracciones graves se sancionarán con una multa que se calculará entre un mil cien y dos mil salarios mínimos mensuales; y c) las infracciones muy graves se sancionarán con una multa que se calculará entre dos mil cien y tres mil salarios mínimos mensuales...”*

de los Servicios de Información sobre el Historial de Crédito de las Personas, respecto de las multas mínimas determinadas en dicha disposición normativa.

De igual manera, se han tenido pronunciamientos en los cuales la Sala de lo Constitucional no ha advertido la vulneración al principio de proporcionalidad en la creación de la norma sancionadora. Por mencionar algunos ejemplos, en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 110-2015 del 30/03/2016, o en la sentencia 165-2016 del 09/05/2022, desestimó las pretensiones respecto de la presunta vulneración al principio de proporcionalidad de los demandantes, en virtud de la falta de motivación de las vulneraciones al test de proporcionalidad y los subprincipios del mismo.

Finalmente, en relación con la valoración del principio de proporcionalidad en la aplicación de la norma, tanto la Administración Pública como el funcionario jurisdiccional, tienen una ventaja, pues los parámetros de actuación ya se encontrarán regulados previamente en la norma jurídica (ya sea que se trate de potestad expresa o potestad discrecional). Lo relevante en el presente caso será, a consideración de Nicolás Enteiche Rosales,<sup>27</sup> en aplicación de la proporcionalidad en concreto, el aplicador ejecuta la ley previamente creada debiendo atender a las condiciones particulares del caso que conoce respecto del cual fijará la medida que le corresponda, en concordancia con el test de proporcionalidad.

En los siguientes apartados se detallarán ejemplos en cuanto a la aplicación de la proporcionalidad en sentido concreto, para no ser repetitivos en los mismos.

Tanto para la proporcionalidad en sentido abstracto, como en la proporcionalidad en sentido estricto, se debe respetar y aplicar el test de proporcionalidad, el cual está integrado de tres subprincipios: el de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

---

27 Nicolás Enteiche Rosales, *Las Sanciones Administrativas: el problema de la proporcionalidad*, 44-45.



## IV. Subprincipios del principio de proporcionalidad

El examen de los subprincipios de la proporcionalidad, es el proceso metodológico por el cual, se construye una interpretación de las disposiciones constitucionales y legales relevantes a un caso en particular.

Conforme a sentencia con referencia 198-2012 del 04/10/2018, la Sala de lo Contencioso Administrativo, establece “...En virtud del principio de proporcionalidad, toda limitación a derechos fundamentales debe respetar a su vez, la existencia de una relación medio-fin en la que el primero, cumpla con las características de idoneidad, es decir, que sea útil para el fin que pretende alcanzar, necesidad que es que no existan otras alternativas más moderadas, susceptibles de alcanzar dicho objetivo, y finalmente que no se cause más perjuicio que beneficios en el conjunto de bienes jurídicos en juego...”

En atención a la jurisprudencia citada, tres son los parámetros o caracteres que deben tomarse en consideración para garantizar la proporcionalidad al momento de exteriorizar una decisión de la Administración Pública; estos son, 1) la idoneidad o la aptitud de la medida sancionadora, 2) la necesidad o la valoración de los medios alternativos existentes y 3) la proporcionalidad en sentido estricto o la reclamación de un juicio ponderado de medio a fin.

### 1) Subprincipio de idoneidad o adecuación

Conforme lo detalla Christian Rodríguez Martínez, el subprincipio de idoneidad, también conocido como subprincipio de adecuación, examina si la decisión, norma o medida sometida a control presenta un fin legítimo para poder interferir en el ámbito o esfera del derecho involucrado.<sup>28</sup> En iguales circunstancias lo señala Edurne Terradillos Ormaetxea, al hablar del test de idoneidad, al hacer referencia a las causas de las medidas en relación con sus fines, que es lo mismo, que la medida sancionadora que por su propia

---

28 Christian Rodríguez Martínez, *El principio de proporcionalidad por el legislador*, 25.

naturaleza limita el derecho de una persona y debe encauzar en el fin perseguido contemplado en la ley.<sup>29</sup>

En otras palabras, María Paula Garat Delgado, determina, que la finalidad de la idoneidad es definir si el medio utilizado, el cual naturalmente afectará el derecho fundamental de una determinada persona, resulta adecuado para la consecución del fin legítimo que se pretende alcanzar.<sup>30</sup> Para ello, la referida autora ilustra que ante una determinada medida (M1), que busca cumplir un determinado fin (P2), interviene o posee injerencias en un derecho fundamental (P1), resultaría necesario analizar si (M1), es idóneo para alcanzar (P2), denominándose como el mandato de optimización, mediante el cual se verificará si la medida es apta o no para alcanzar el fin perseguido.

Para Henry Salvador Orellana Sánchez, la idoneidad puede apreciarse desde el punto de vista de la infracción, al constatar que la conducta típica sea capaz de afectar el bien jurídico que se pretende tutelar, es decir, que ponga en peligro abstracto el bien jurídico (al momento de incorporarlo en una norma sancionatoria), o al momento de castigar la conducta en un caso determinado. Y también, se evidencia desde el punto de vista de la sanción al verificar si la medida constituye el medio apto para lograr el fin de la misma, consistente en prevenir la realización de la conducta prohibida.<sup>31</sup>

En tal sentido, la idoneidad resultará aplicable, tanto para el legislador al momento de crear la conducta punitiva en la norma jurídica, como para el aplicador de la norma al momento de sancionar al responsable de una infracción.

---

29 Edurne Terradillos Ormaetxea, *Principio de Proporcionalidad, Constitución y Derecho del Trabajo*, 21. La referida autora hace mención que, para evidenciar la idoneidad, el punto principal es el fin legítimamente configurado, pues, pueden existir muchas medidas, pero debe procurarse, principalmente en el ámbito sancionatorio la necesaria armonía entre la sanción propuesta y el fin perseguido en la norma jurídica. Lo anterior lo traduce en la frase “se debe darse un menoscabo de un derecho, que ése se produzca respetando la necesaria conciliación entre la medida restrictiva y el objetivo amparado por el ordenamiento.”

30 María Paula Garat Delgado, *El principio de proporcionalidad y su contrastación empírica* (España, Sevilla: Ediciones Universitarias, 2016), 27.

31 Henry Salvador, Orellana Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador Salvadoreño*, 135-136.

## 2) Subprincipio de necesidad o mínima intervención

Conocido también como el principio de intervención mínima, derivado del Derecho penal, según el cual, la represión punitiva debe reservarse para la defensa de los bienes jurídicos más valiosos y actuar frente a los ataques más graves e intolerables.<sup>32</sup> En virtud de ello, resulta ilustrativo la cita que la autora Edurne Terradillos Ormaetxea, al manifestar que “*el fin no justifica los medios*”,<sup>33</sup> pues al referirse al subprincipio de idoneidad, podemos estar en presencia de diferentes medios para alcanzar el fin, pero solo uno resultará necesario, en atención a los parámetros que proporciona el subprincipio de necesidad.

Desde el punto de vista de la proporcionalidad abstracta (en la ley), el principio de necesidad busca que el legislador, cuando promulgue las normas sancionatorias, adopte las medidas que, según Christian Rodríguez Martínez, reduzcan al máximo la afectación a los derechos fundamentales de los afectados, es decir, de entre todas las medidas la que menos le afecte.<sup>34</sup> Lo anterior, naturalmente, tendrá la misma aplicación para el aplicador de la norma, en la proporcionalidad en concreto, al momento de decidir entre las medidas idóneas la menos lesiva a los derechos de los afectados.

Bajo los mismos supuestos lo retoma María Paula Garat Delgado, Henry Salvador Orellana Sánchez y Henry Alexander Mejía, pues el objetivo de los parámetros del subprincipio de necesidad, pretenden que entre dos medios igualmente idóneos deberá ser elegido aquel que sea menos lesivo,<sup>35</sup> o que el juicio de idoneidad trata de establecer la eficacia de la medida, mientras que el

---

32 Edurne Terradillos Ormaetxea, *Principio de Proporcionalidad, Constitución y Derecho del Trabajo*, 24.

33 *Ibid.* 21.

34 Christian Rodríguez Martínez, *El principio de proporcionalidad por el legislador*, 28.

35 María Paula Garat Delgado, *El principio de proporcionalidad y su contrastación empírica*, 29. La autora en cuestión, retoma el ejemplo extraído de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán, en virtud del cual, con la finalidad de proteger a los consumidores en atención a la alimentación con determinados comestibles que podrían no ser buenos para la salud la medida fue la prohibición, indicando que aun cuando dicha medida era idónea no era necesaria, pues existía otra medida como la etiqueta y señalización correcta de los ingredientes y la forma de elaboración de los productos en cuestión.

juicio de necesidad implica un examen de eficiencia,<sup>36</sup> y la medida que debe ser seleccionada deberá ser aquella que permita alcanzar la finalidad perseguida con el menor sacrificio de los derechos e intereses del afectado.<sup>37</sup>

Bajo esos supuestos, Daniel Sarmiento Ramírez Escudero, habla de la medida menos restrictiva, pues deberá efectuarse un juicio sobre los medios, siempre que exista más de un medio idóneo para una determinada situación, donde se evaluará, las consecuencias de los medios, su comparación entre ellos y su incidencia subjetiva en el directamente afectado; aclarándose que la medida que resultará más necesaria, será aquella que entre todas las disponibles igualmente idóneas, sea la menos lesiva al afectado.<sup>38</sup>

No existirá en principio vulneración al subprincipio de necesidad, cuando en la determinación de la sanción se establezca una única medida considerada idónea por el legislador, la que será establecida como necesaria, a menos que sea producto de un análisis de constitucionalidad se demuestre lo contrario.

### **3) Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o de ponderación**

También es conocido como el test o juicio de ponderación, en virtud del cual, la medida sancionadora deberá someterse a una adecuada y razonable proporción de medio a fin.<sup>39</sup> Conforme lo expone Rubén Sánchez Gil, la ponderación implica la valoración entre un derecho fundamental o principio constitucional y el fin legislativo que origina su menoscabo, a través del examen

---

36 Henry Salvador, Orellana Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador Salvadoreño*, 38.

37 Henry Alexander, Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 96. El referido tratadista cita como fundamento del subprincipio de necesidad, sentencia de inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional con referencia 15-96 del 14/02/1997.

38 Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa* (España, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004), 333.

39 Edurne Terradillos Ormaetxea, *Principio de Proporcionalidad, Constitución y Derecho del Trabajo*, 27.

de los gravámenes impuestos, para determinar si el beneficio obtenido justifica la intensidad del menoscabo producido.<sup>40</sup>

María Paula Garat Delgado, lo esquematiza al indicar que una vez determinada la medida (M1), como idónea y necesaria, resulta importante ponderar los principios involucrados (P1 y P2), debiendo graduar la afectación del derecho fundamental (P1), ponderar la satisfacción del derecho o bien protegido (P2), y definir si la trascendencia en alcanzar el derecho o bien protegido (P2), justifica el perjuicio del derecho fundamental (P1).<sup>41</sup>

Como consecuencia de lo anterior, *“cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”*,<sup>42</sup> es decir, entre más intensa sea la intervención en el derecho, mayor peso tendrá este en el juicio de ponderación o mientras más efectiva sea la medida legislativa en la consecución del fin inmediato, mayor peso habrá que otorgarle a éste en dicha ponderación.<sup>43</sup>

En el mismo sentido lo maneja Christian Rodríguez Martínez, al establecer que el objetivo del test de ponderación es buscar un equilibrio entre la finalidad de la medida adoptada y que sea la menos gravosa al derecho fundamental lesionado.<sup>44</sup> Henry Salvador Orellana Sánchez, le dota un grado de relevancia particular para el caso de las sanciones administrativas, pues su intensidad deberá adecuarse a su finalidad de prevención y restablecimiento de las normas jurídicas administrativas.

---

40 Rubén Sánchez Gil, *El principio de proporcionalidad* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM-, 2007), 62.

41 María Paula Garat Delgado, *El principio de proporcionalidad y su contrastación empírica*, 30.

42 *Ibíd.* 30.

43 Henry Salvador Orellana Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador Salvadoreño*, 139.

44 Christian Rodríguez Martínez. *El principio de proporcionalidad por el legislador*, 30. El referido autor cita lo dispuesto por Javier Barnes, el cual cita que *el principio de proporcionalidad en sentido estricto busca acreditar que exista cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora en orden a la protección de un bien constitucional o la consecución de un fin legítimo, y los daños o lesiones que se originan para el ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien o valor.*

#### 4) Prelación de los subprincipios para delimitar la proporcionalidad de la norma o de la aplicación de la norma

Para estimar la licitud y validez de una medida legislativa y su aplicación a un caso determinado que intervenga algún derecho fundamental, es relevante que apruebe el examen de cada uno de los sub principios o criterios, pues, si no supera alguno de los tres subprincipios la medida empleada en la norma o adoptada por el aplicador es desproporcionada e ilegítima.<sup>45</sup>

Lo anterior ha sido sostenido por la Sala de lo Constitucional en resolución definitiva de sobreseimiento referencia 23-2018 del 10/12/2018, pues señala que el test de proporcionalidad tiene un carácter escalonado, en virtud de

*“si la medida analizada no supera el examen de idoneidad, el tribunal debe declarar su inconstitucionalidad sin continuar con el siguiente paso. Lo mismo ocurriría si concluye que un fin es legítimo y que el medio es idóneo para su obtención, pero luego en el segundo escalón -el de necesidad- considerar que existe una medida alternativa con igual idoneidad, pero que limita en menor grado el derecho fundamental o el principio de que se trate. En otras palabras, es un test cuya aplicación se desarrolla en tres etapas sucesivas y cuya prosecución hacia la siguiente depende, del agotamiento de la etapa anterior”.*<sup>46</sup>

Por ejemplo, el legislador en la norma puede establecer que para una determinada infracción (considerada como grave), la sanción estará comprendida entre un mínimo y un máximo medido por el salario mínimo mensual. En tal sentido, en la configuración en abstracto, el test de proporcionalidad ya estará

45 Rubén Sánchez Gil, *El principio de proporcionalidad* (México: Instituto de Investigaciones jurídicas- UNAM, 2007), 53.

46 Sala de lo Constitucional, *Resolución definitiva de sobreseimiento: referencia 23-2018 del 10/12/2018* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018). En dicha resolución el fundamento factico, se enfocó en la presunta vulneración al principio de proporcionalidad de los artículos 242 incisos tercero y cuarto del Código Electoral, pues se consideraba por parte de la parte demandante que el referido artículo contempla la sanción pecuniaria para los ciudadanos que después del sorteo deban integrar las juntas receptoras de votos, y se nieguen a hacerlo, así como de otras restricciones migratorias y de índole administrativo, vulneraba el principio de proporcionalidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó el trámite de la demanda por medio de sobreseimiento al considerar que la pretensión posee deficiencias al no delimitar correctamente el test de proporcionalidad exigido para comprobar la inconstitucionalidad alegada.

incluido en la norma, pero al momento de aplicarlo a un caso en concreto, dependiendo de la afectación o gravedad de la infracción, de todas las medidas idóneas el mínimo o el máximo, se elegirá entre la que resulte necesaria o menos lesiva, la que igualmente sirva para ponderar el interés tutelado y el derecho del responsable de la conducta sancionada.

## V. El principio de proporcionalidad en las potestades discrecionales y regladas. Criterios de dosimetría punitiva

En atención a las diferentes potestades conferidas a la Administración Pública, y conforme a las principales clasificaciones de estas, se centrará en aquella que distingue entre potestades discrecionales y potestades regladas, ya que, dependiendo del tipo de atribución ejecutada por la Administración, tendrá una aplicación particular el principio de proporcionalidad en sus dos dimensiones y sus subprincipios.

Tomando de parámetro lo expuesto por Agustín Gordillo, las potestades serán regladas:

*“cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el particular debe seguir, o sea cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto. Por el contrario, las potestades serán discrecionales, cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera”.*<sup>47</sup>

Las potestades antes referidas, dan lugar a los actos administrativos reglados y discrecionales, según los cuales, el acto es reglado cuando todos sus elementos están detallados y estructurados en el ordenamiento jurídico

---

<sup>47</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, octava edición (Argentina, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003), X-9 y X-10.

administrativo, no existiendo ningún margen de maniobra, pues el actuar de la administración pública debe adecuarse materialmente a una serie de requisitos concretos preestablecidos en la norma administrativa.<sup>48</sup> El doctrinario Jorge Fernández Ruiz, categoriza a los actos reglados como aquellos que se producen con apego a lineamientos precisos y preestablecidos en la norma jurídica.<sup>49</sup>

En cambio, los actos discrecionales, son aquellos generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libertad de actuación previsto en la ley. El autor Henry Alexander Mejía es más exhaustivo en cuanto a la definición de los actos discrecionales, pues indica que la Administración Pública tiene un margen de libertad o maniobra en cuanto a los elementos del fin, causa y motivación, pero sin que implique una actuación arbitraria, pues deberán adecuarse a lo que establece la norma jurídica y solo cuando esta lo permita expresamente, según lo dispuesto en el artículo 25 inciso 1° de la LPA.

Según la configuración normativa, la Administración Pública, al ejercer la potestad sancionadora, suele encontrarse con ambos tipos de situaciones, es decir, en algunos supuestos su margen de actuación al momento de establecer una sanción es limitado, por encontrarse de forma expresa en la ley, la consecuencia jurídica del incumplimiento, lo que son conocidas como sanciones fijas; sin embargo, en otros supuestos, al momento de determinar la sanción, la administración tendrá a su disposición alternativas para adecuar el castigo al nivel de reprochabilidad, cometido por el presunto infractor, denominadas también como sanciones graduales.<sup>50</sup> Tanto en una situación como en otra, el principio de proporcionalidad incide de forma directa en la determinación de la sanción, pero de maneras diferentes.

48 Henry Alexander Mejía. *Manual de Derecho Administrativo*, 183.

49 Jorge Fernández, Ruiz. *Derecho Administrativo* (México: McGraw-Hill, Institutos de Investigaciones Jurídicas, 1997), 136.

50 Véase. Sala de lo Constitucional, *referencia 175-2013 del 03/02/2016* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2013-2016). Mediante la cual, hace una distinción entre las multas graduales, entendidas como aquellas que permiten tener graduaciones entre montos mínimos y máximos dependiendo de circunstancias subjetivas y objetivas para cada caso en particular y el sujeto infractor, y las multas fijas como aquellas que se encuentran taxativamente reguladas en la ley sin que existan montos mínimos ni máximos, sino que una determinación única previamente establecida en la ley, sin margen de discrecionalidad por parte del aplicador.



### 1) Proporcionalidad en la potestad sancionadora reglada

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, existen diversas normas sancionatorias que regulan multas o sanciones fijas, es decir, aquellas que no establecen márgenes o parámetros de aplicación de la sanción, sino que de forma reglada el legislador estableció el castigo que será acreedor el presunto infractor ante el cometimiento de una infracción. Tal es el caso, del Código Tributario,<sup>51</sup> el cual a partir del artículo 226 y siguientes contempla sanciones determinadas o fijas ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias (sean sustantivas o formales).

Otros ejemplos, por mencionar algunos, en la Ley Especial para sancionar Infracciones Aduaneras,<sup>52</sup> se regulan las infracciones administrativas y tributarias, las que tienen sanciones fijas en su catálogo, dependiendo del incumplimiento se contemplan desde los \$50.00, \$300.00, 0.25 % sobre el patrimonio o el 100% del tributo dejado de pagar. En la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad vial,<sup>53</sup> reformada en 2024, el catálogo de sanciones es de \$50.00 para las multas leves, \$100.00 para las graves o \$150.00 para las muy graves.

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia con referencia 191-2013, del 08/06/2022, estableció que para el caso de sanciones fijas (sanción aduanera en el caso particular), el criterio de proporcionalidad se encuentra ya señalado por el legislador en el proceso de formación de la ley (proporcionalidad en abstracto o razonabilidad), es decir, el hecho que una sanción no tenga un margen de valoración en la cuantificación de la multa, no implica su ilegalidad, pues en determinadas circunstancias, será precisamente el legislador, al momento de crear la norma, quien definirá cuanto será el valor

---

51 Código Tributario (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2001), art 226 -254.

52 Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2001), art 5-14.

53 Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad vial (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1995), art 117.

a imponer en una multa o sanción determinada, en aplicación del principio de legalidad material y el mismo principio de proporcionalidad.

En el mismo sentido ha resuelto la referida Sala, en sentencia con referencia 99-2013 del 06/10/2017, al indicar “...las multas por infracciones en materia aduanera son proporcionales al daño causado al Estado por los contribuyentes, al beneficio obtenido por éstos y a la finalidad de la normativa aduanera, que es reprimir con efectividad las conductas infractoras con sanciones ejemplares...”.

En ese sentido, la existencia de multas o sanciones fijas, no se encuentran en contravención o al margen del principio de proporcionalidad, pues la determinación de la misma estará enfocada en lo que el legislador al momento de la creación de la norma establezca, dependiendo del bien jurídico tutelado y del test de proporcionalidad que ya se encontrará razonado e incorporado en la norma jurídica.

Así lo ha expuesto la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia con referencia 28-20-RA-SCA del 26/02/2021, al indicar:

*“...el ejercicio de las potestades regladas implica que el legislador en ciertos casos determina sanciones administrativas, como el caso de multas, con montos o cuantías fijas o porcentajes únicos, por lo tanto, el aplicador de la norma no tiene ningún margen de valoración, sino que, la única labor que le corresponde es aplicar la norma en el sentido predefinido por el creador de la norma, puesto que es éste el que en la formación de la ley ya consideró la proporcionalidad de la multa...”.*

En el criterio jurisprudencial citado, el pretensor justificaba la desproporcionalidad de la multa fija contemplada en el artículo 241 letra a) del Código Tributario, el cual establece la sanción del 0.5 % sobre el patrimonio o capital contable del presunto infractor, por negarse a proporcionar o no; u ocultar información o datos requeridos por la Administración Pública, al sostener que no se permite graduar la sanción y que dicha omisión vulnera el relacionado principio de proporcionalidad.

La Sala, efectúa un análisis bajo el test de proporcionalidad, e identifica en primer lugar el fin perseguido o bien jurídico tutelado, que la infracción pretende tutelar, consistente en disuadir el incumplimiento de las obligaciones formales, para no entorpecer el ejercicio de las facultades que ostenta la Administración. Dicho fin es relevante y como consecuencia, el legislador previó taxativamente una forma de determinación de la multa, basado en la capacidad económica del infractor (0.5 % del patrimonio o capital contable), pues al verificar la necesidad de la medida se evidenció que la desidia de colaborar con la Administración Pública puede ocasionar un perjuicio a la Hacienda Pública y una limitante grave en las potestades de fiscalización de la referida Administración.<sup>54</sup>

De tal manera, la Sala en cuestión, válida la aplicación de multas fijas o únicas, y concluye que las mismas, no son desproporcionales o ilegales al no contar con criterios de graduación de la sanción, pues estos ya han sido considerados por parte del legislador al crear la norma. En su caso, si alguna autoridad administrativa o judicial considere que en la configuración normativa de la ley existen indicios de la aplicación de multas desproporcionales o fuera del margen de razonabilidad, el mecanismo para cuestionar dicho problema será a través de la inaplicabilidad (control difuso) o la inconstitucionalidad directa (control concentrado) de la norma cuestionada.

Para atacar la inconstitucionalidad de una ley, por considerar la vulneración de la proporcionalidad o razonabilidad de las multas fijas, la Sala de lo Constitucional en sentencia con referencia 110-2015 del 30/03/2016, establece

---

54 Véase. Sala de lo Contencioso Administrativo, *Referencia 239-2014 del 22/10/2018* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014-2018). En dicha sentencia, se cuestionó la vulneración del principio de proporcionalidad de la multa contenida en el artículo 241 literal a) del Código Tributario, el cual contiene una multa fija. Sin embargo, la Sala resuelve desestimar la pretensión de la sociedad demandante, al hacer la ponderación entre el fin o bien jurídico tutelado con las medidas adoptadas y los derechos del presunto infractor, resolviendo que existe proporción entre la magnitud y efectos de la naturaleza de la infracción y la multa impuesta. Y, sentencia emitida por Sala de lo Contencioso Administrativo con referencia 39-2017 del 04/03/2022, en la cual, se determinó que en la aplicación de las sanciones contenidas en los artículos 254 inc. 1 y 2, 238 letra a) y 241 letra e) CT, hay una correlación entre la finalidad perseguida y la sanción determinada, no existiendo vulneración al principio de proporcionalidad.

los parámetros para considerar la validez de las multas fijas. Estableció que será legal configurar una multa única para una determinada infracción cuando:

*a) sea materialmente imposible para el aplicador de la norma graduar la sanción atendiendo a las circunstancias personales del infractor, es decir que exista imposibilidad de identificar parámetros de individualización, y b) cuando la acción u omisión per se, no sea susceptible de graduación, al ser irrelevantes los parámetros que pudieran utilizarse para tal examen, debido a la naturaleza y gravedad de la lesión de los bienes jurídicos protegidos.*

De no superar dichos parámetros, una sanción puede ser atacada o cuestionada su constitucionalidad en los procesos respectivos y su conocimiento será por la Sala de lo Constitucional.

En un primer momento, los tribunales jurisdiccionales creados a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de 2018,<sup>55</sup> manejaron criterios contrapuestos en relación a la legalidad de las multas fijas, pues el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo en sentencia con referencia 00013-18-ST-COPA-2CO del 10/07/2018, al conocer de la legalidad de la determinación de una sanción tributaria contemplada en el artículo 239 letra b) del Código Tributario, por la emisión de documentos tributarios que no cumplieran con los requisitos establecidos en la normativa aplicable, y su respectiva sanción fija, consistente en el 30 % del monto dejado de pagar, se estimó por parte del referido juzgador la vulneración al principio de proporcionalidad, pues, consideró que la sanción fija en cuestión únicamente superó el test de idoneidad y necesidad, pero no el de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, y propuso como medida cuestionable al principio de legalidad, el aplicar una sanción diferente a la contemplada por el legislador y sancionar al presunto infractor con una sanción del 30 % sobre el impuesto establecido en el documento tributario.

---

<sup>55</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017), art 12-13.

En términos similares se pronunció la Cámara de lo Contencioso Administrativo en sentencia con referencia 00086-18-ST-COPC-CAM del 07/07/2020, al declarar que la multa contenida en el artículo 241 letra a) del Código Tributario, consistente en no proporcionar la información y datos requeridos por la Administración Tributaria, vulneraba el principio de proporcionalidad, pues consideró que al momento de aplicarse la sanción se aplicó una multa desproporcional, al no superar el test de ponderación la multa determinada (aun cuando se trataba de una multa fija). La decisión de la Cámara fue conocida en recurso de apelación por la Sala de lo Contencioso Administrativo en el proceso 28-20-RA-SCA del 26/02/2021, ya citado previamente, la cual, respecto del principio de proporcionalidad, estableció que una multa fija no es automáticamente desproporcional, pues dicho test ya se encuentra inherente en la norma jurídica que lo contempla.

Finalmente, para hacer relación a otro criterio el Juez de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, en sentencia con referencia 00023-21-SM-COPA-CO del 25/02/2022, de igual manera declaró la ilegalidad de una sanción fija contenida en el artículo 241 letra e) del Código Tributario, por considerarla desproporcional. Sin embargo, la Cámara de lo Contencioso Administrativo (en ese momento Cámara Primera), adoptando el criterio emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo previamente explicado, resolvió en el recurso de apelación con referencia 00086-22-ST-CORA-CAM del 12/05/2023, que la proporcionalidad de una sanción fija ya se encuentra razonada e incorporada en el marco normativo legal, procediendo a declarar la ilegalidad de la decisión del Juez A-quo.

En conclusión, el diseño normativo de una sanción fija, no la convierte automáticamente en desproporcional, pues, es el legislador al momento de crear la norma quien razonadamente debe incluir el test de proporcionalidad, sin que sea necesario contar con un baremo o criterios de dosimetría (sin perjuicio que existan) para aplicarlos en dichas sanciones, y únicamente, podrá cuestionarse

su ilegalidad a través del proceso de inconstitucionalidad de la norma que la contiene probando en su caso que la norma riñe con dicho principio.

## **2) Proporcionalidad en la potestad sancionadora discrecional**

Para la determinación de una sanción administrativa en el ejercicio de potestades discrecionales, el principio de proporcionalidad juega un papel relevante, pues es múltiple la normativa sancionatoria, por ejemplo la Ley de Protección al Consumidor, Ley de Competencia, Ley de Medicamentos, Ley de Acceso a la Información Pública, Ley de Ética Gubernamental, por mencionar algunas, se habilita al aplicador de la norma la decisión de sancionar al presunto infractor con base en un mínimo y un máximo previamente determinados por la ley, y queda a criterio de la autoridad administrativa, la cuantía de la sanción a imponer dependiendo de las diferentes circunstancias y elementos objetivos circunscritos en la infracción cometida.

Dichos aspectos o elementos configurativos son los conocidos como los criterios de dosimetría punitiva, los cuales según lo establecido en sentencias de la Sala de lo Constitucional con referencia 109-2013 del 14/01/2016, 165-2016 del 09/05/2022 o 175-2013 del 03/02/2016, pueden ser definidos como los parámetros o indicadores determinados para la correcta gradualidad de la sanción administrativa, para efectos de elegir la consecuencia jurídica más apropiada en atención de las circunstancias subjetivas y objetivas de un caso en concreto.

Los parámetros o criterios de dosimetría deberán estar incluidos en la norma sancionatoria y permitirán al aplicador de dicho precepto normativo, graduar la potestad discrecional atribuida para imponer un castigo conforme parámetros que, de resultar aplicables, servirán como fundamento al órgano sancionador en determinar el *quantum* del castigo impuesto.

Aun cuando no existe un listado o criterio general aplicable para todas las normas sancionadoras, la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencias con referencia 39-2017 del 04/03/2022, 300-2017 del 27/01/2021, o 581-2014 del 29/06/2022, ha establecido conforme al derecho comparado, un

catálogo de criterios que suelen ser comunes en la mayor cantidad de normas sancionadoras, entre las cuales se citan: 1) la intencionalidad de la conducta constitutiva de infracción; 2) la gravedad y cuantía de los perjuicios causados; 3) el beneficio que si acaso obtiene el infractor con el hecho y la posición económica y material del sancionado; 4) la finalidad inmediata o mediata perseguida con la imposición de la sanción, entre otros.<sup>56</sup>

En la normativa nacional, por mencionar algunos ejemplos, el artículo 90 de la Ley de Medio Ambiente,<sup>57</sup> hace mención de criterios para la gradualidad de las sanciones ambientales, mencionando 1) la gravedad del daño causado al medio ambiente, a la salud o calidad de vida de las personas, 2) las acciones que el infractor tomó para reparar el daño causado, 3) el beneficio obtenido por el infractor, 4) la capacidad económica del infractor; y 5) la reiteración en la violación de la ley y el reglamento. La ley de Protección al Consumidor,<sup>58</sup> señala en el artículo 49 los siguientes criterios: 1) tamaño de la empresa, 2) el impacto en los derechos del consumidor, 3) la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, la salud, integridad o patrimonio de los consumidores, 4) el grado de intencionalidad del infractor, 5) el grado de participación en la acción u omisión, 6) cobro indebido realizado y circunstancias, y 7) la reincidencia o incumplimiento reiterado. Y la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>59</sup> en el artículo 78 señala como parámetro: 1) la existencia de intencionalidad o de reiteración en el hecho, 2) la reincidencia, 3) la naturaleza y cuantía de los perjuicios causados por el infractor y 4) la extensión del período durante el que se haya venido cometiendo la infracción.

---

56 Véase. Ley 40/2015, del 1/10/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, del Reino de España, en el artículo 29 párrafo 3, señala como criterios de gradualidad de las sanciones: 1) el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, 2) la continuidad o persistencia en la conducta infractora, 3) la naturaleza de los perjuicios causados, y 4) la reincidencia.

57 Ley de Medio Ambiente (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998), art 90.

58 Ley de Protección al Consumidor (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 2005), art 49.

59 Ley de Acceso a la Información Pública (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 2010), art 78.

Recientemente, normativas post Ley de Procedimientos Administrativos, regulan aspectos relacionados con el principio de proporcionalidad y criterios de dosimetría punitiva, tales como el artículo 17 de la Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la Información,<sup>60</sup> artículo 24 de la Ley de Energía Nuclear,<sup>61</sup> o el artículo 46 de la Ley Especial para la Regularización de Lotificaciones y Parcelaciones para uso Habitacional,<sup>62</sup> por mencionar algunos ejemplos.

La importancia de los criterios de dosimetría punitiva en el ámbito sancionatorio es de vital relevancia, pues será el único margen que tendrá el aplicador de la norma para motivar la sanción que le corresponde al presunto infractor, y como consecuencia su omisión puede acarrear la ilegalidad de la sanción determinada. Para ese efecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia referencia 243-2014 del 04/04/2018 declaró la ilegalidad de una sanción emitida por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, al no motivar o tomar en cuenta los criterios de dosimetría punitiva contenidos en el artículo 30 de la Ley de Regulación de los Servicios de Información sobre el historial de crédito de las personas.<sup>63</sup>

Especial atención merece el fundamento empleado por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia con referencia 240-2017 del 01/06/2022, al conocer de la legalidad en la sanción impuesta por la Dirección Ejecutiva de la Dirección Nacional de Medicamentos, por infracción regulada en el artículo 79 letra l) de la Ley de Medicamentos, consistente en fabricar y dispensar medicamentos sin haber obtenido la respectiva autorización y su respectiva

---

60 Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la Información (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2024), art 17.

61 Ley de Energía Nuclear (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2024), art 24.

62 Ley Especial para la Regularización de Lotificaciones y Parcelaciones para uso Habitacional (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2023), art 46.

63 Véase. Sala de lo Contencioso Administrativo, 1) *Ref 300-2017 del 27/01/2021*, 2) *Ref. 394-2017 del 15/05/2023*, 3) *Ref 35-2018 del 02/09/2022*, y 4) *Ref 344-2017 del 26/04/2021* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2021-2023-2022-2021). En las cuales, la referida autoridad jurisdiccional advirtió la falta de fundamentación o motivación de la autoridad administrativa demandada en relacionar los criterios de dosimetría punitiva derivando en una multa cuyo quantum es ilegal al no establecer en las resoluciones sancionatorias la aplicación de los criterios de ponderación que resulten aplicables.



sanción contemplada en el artículo 84 de la citada ley consistente en multa de cien a doscientos salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios. La Sala en cuestión, advirtió una inadecuada motivación en la determinación del *quantum* de la sanción al no fundamentar correctamente los criterios de dosimetría punitiva regulados en el artículo 81 de la Ley de Medicamentos, principalmente el relacionado con la capacidad económica del infractor; sin embargo, al advertir que la multa impuesta fue la mínima permitida y al verificar el cometimiento de la infracción, no se evidenció ilegalidad del acto aun cuando no se motivó adecuadamente los criterios señalados.

Bajo las premisas anteriores, resulta relevante para el aplicador de la norma, en cumplimiento del principio de proporcionalidad, al momento de efectuar potestad discrecional para determinar el *quantum* de una sanción entre un mínimo o un máximo, hacer uso del baremo o criterios de dosimetría punitiva que le permita de forma justificada establecer la sanción que resulte más idónea, necesaria y proporcional a cada caso en particular.

## VI. Conclusiones

El principio de proporcionalidad es una garantía que debe imperar en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, pues dota de seguridad a los ciudadanos que al momento que sean constreñidos por una conducta infractora y su respectiva sanción, se respetarán los derechos fundamentales conforme a parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, a través de la gradualidad en la ponderación que debe existir entre el bien jurídico tutelado, las medidas disponibles y los derechos de las personas afectadas, como un mecanismo de control al momento de imponer una sanción.

La referida proporcionalidad debe estar en un primer aspecto en la norma jurídica sancionadora, pues es imperativo que la conducta infractora sea proporcional a la sanción que se le está tipificando en la ley, siendo

imprescindible verificar el test de proporcionalidad en la norma jurídica sancionatoria, en coordinación con los principios de legalidad, reserva de ley y tipicidad que deben regir los actos de la Administración Pública.

La correcta configuración normativa de la potestad sancionadora, acorde al principio de proporcionalidad, garantiza el respeto de los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica, que en los actos sancionatorios imperará la gradualidad entre la infracción y la sanción, pues a mayor gravedad de la conducta infractora, la represión debe ser mayor; pero en caso contrario ante conductas infractoras ínfimas, el reproche deberá ser proporcional conforme a la afectación al bien jurídico tutelado.

Sin lugar a duda, el referido principio de proporcionalidad se puede materializar de mejor manera al momento de ejercer potestades discrecionales, pues al tener el aplicador de la ley, un margen de actuación entre un monto mínimo y máximo, puede a través del auxilio de los criterios de dosimetría punitiva graduar la sanción en proporción a la afectación al bien tutelado. Sin embargo, también existirán circunstancias que, por la importancia y magnitud del bien jurídico, el legislador decidirá establecer una única consecuencia o reproche sancionable, sin que ello implique que exista vulneración al principio de proporcionalidad, pues el mismo ya se encontrará incorporado en la norma jurídica y su debida razonabilidad. Pero aun cuando el legislador ya en diferentes normas sancionadoras lo ha incorporado, se analizaron diferentes casos que fueron declarados inconstitucionales al no evidenciar la razonabilidad en la determinación de las sanciones en el ámbito normativo.

Como consecuencia, corresponde tanto al legislador, al momento de crear la norma, como a la Administración Pública al momento de aplicarla, el garantizar a los ciudadanos que las conductas infractoras de las que sean acusados, además de brindarles el debido procedimiento administrativos, la sanción a imponer sea proporcional, razonable y congruente a la magnitud de la infracción establecida, convirtiéndose en un límite para la Administración en el ejercicio de su *ius puniendi* en garantía de los ciudadanos.

## Bibliografía

- » Aguado Correa, Teresa. *El principio constitucional de proporcionalidad*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2012.
- » Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.
- » Código Tributario. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2001.
- » De la Mata Barranco, Norberto J. *El Principio de Proporcionalidad Penal*. España, Valencia: Tiran Lo Blanch, 2007.
- » Enteiche Rosales, Nicolás. *Las Sanciones Administrativas: el problema de la proporcionalidad*. España, Valencia: Tiran Lo Blanch, 2017.
- » Escola, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*. Argentina: Ediciones Depalma, 1984.
- » Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. México: McGraw-Hill, Institutos de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- » Garat Delgado, María Paula. *El principio de proporcionalidad y su contrastación empírica*. España, Sevilla: Ediciones Universitarias, 2016.
- » Garberí Llobregat, José y Guadalupe Buitrón Ramírez. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Volumen I, cuarta edición. España, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2001.
- » Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, octava edición. Argentina, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- » Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2001.
- » Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos del Petróleo. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1970.
- » Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad vial. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1995.
- » Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017.
- » Ley 40/2015, del 1/10/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, del Reino de España.
- » Ley de Medio Ambiente. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998.
- » Ley de Protección al Consumidor. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 2005.
- » Ley de Acceso a la Información Pública. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 2010.
- » Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la Información. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 2024.
- » Ley de Energía Nuclear. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2024.
- » Ley Especial para la Regularización de Lotificaciones y Parcelaciones para uso Habitacional. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2023.
- » Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo*. segunda edición. El Salvador: Editorial Cuscatleca, 2022.
- » Oliva de la Coteria, Roberto. *Derecho Administrativo*. El Salvador: 2012.
- » Orellana Sánchez, Henry Salvador. *Derecho Administrativo Sancionador Salvadoreño: aplicación de los principios constitucionales del derecho penal al derecho administrativo sancionador*. El Salvador: IUSPUBLIK, 2017.
- » Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. *Derecho Administrativo Sancionador*. El Salvador: Aequus Editorial, 2015.
- » Ramírez-Escudero, Daniel Sarmiento. *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*. España, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.
- » Rodríguez Martínez, Christian. *El principio de proporcionalidad por el legislador: ideas para una mejora en ex ante de las leyes de Colombia*. Colombia: Editorial Unimagdalena, 2018.
- » Rivas Romero, Vicente Alexander. *Jurisprudencia Constitucional sobre la Potestad Sancionadora de la Administración*. El Salvador: Departamento de Documentación Judicial/ Corte Suprema de Justicia, 2018.
- » Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia 516-2016*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2021.
- » Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia 42-22-PC-SCA del 26/06/2023 y sentencia 62-23-PC-SCA del 12/09/2024*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2023-2024.
- » Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia 412-2016 del 19/12/2018*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016-2018.
- » Sala de lo Contencioso Administrativo, *Referencia 109-2013 del 14/01/2016*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2013-2016.
- » Sala de lo Contencioso Administrativo. *Referencia 239-2014 del 22/10/2018*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014-2018.

- » Sala de lo Constitucional. *Resolución definitiva de sobreseimiento: referencia 23-2018 del 10/12/2018*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018.
- » Sala de lo Constitucional. *Referencia 175-2013 del 03/02/2016*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2013-2016.
- » Sala de lo Contencioso Administrativo, 1) *Ref 300-2017 del 27/01/2021*, 2) *Ref. 394-2017 del 15/05/2023*, 3) *Ref 35-2018 del 02/09/2022*, y 4) *Ref 344-2017 del 26/04/2021*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2021-2023-2022-2021.
- » Sánchez Gil, Rubén. *El principio de proporcionalidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, 2007.
- » Terradillos Ormaetxea, Edurne. *Principio de Proporcionalidad, Constitución y Derecho del Trabajo*. España: Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004.