Revista Derecho

VOLUMEN 10 (2026)
Noviembre 2025 - Noviembre 2026

ISSN: 2411-1465
e-ISSN: 2789-3960

La constitución contra la desmesura de las sanciones administrativas: una propuesta desde el principio de proporcionalidad para la modulación de las categorías sancionatorias

The constitution against the excessiveness of administrative sanctions: a proportionality-based proposal for the modulation of sanctioning categories

Alberto Alfaro-Alvarado
(Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0000-8378-7213
Correpondencia: maalfaroal@ujmd.edu.sv

DOI: https://doi.org/10.66778/RD.v10n01.08

CC BY NC

Recibido: 27-02-2026
Aceptado: 18-09-2026

Revista Derecho Vol. 10 (2026)
https://revistas.ues.edu.sv/index.php/revder
ISSN: 2411-1465 | e-ISSN: 2789-3960

LA CONSTITUCIÓN CONTRA LA DESMESURA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: UNA PROPUESTA DESDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PARA LA MODULACIÓN DE LAS CATEGORÍAS SANCIONATORIAS

Alberto Alfaro-Alvarado

RESUMEN

El presente trabajo examina si el principio de proporcionalidad habilita a la Administración pública salvadoreña a imponer sanciones correspondientes a categorías de menor gravedad cuando, pese a encontrarse formalmente integrado el tipo infractor superior, la consecuencia jurídica prevista resulte manifiestamente excesiva en el caso concreto. La investigación parte del modelo clásico del Derecho Administrativo Sancionador, basado en la correspondencia rígida entre hecho, tipicidad y categoría sancionadora, para identificar sus límites constitucionales. Mediante un análisis dogmático-sistemático del art. 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos, se sostiene que la referencia expresa a la proporcionalidad aunque aparece en el contexto del *non bis in idem*, constituye una habilitación normativa para la modulación en las categorías de las sanciones administrativas. La metodología empleada combina interpretación literal, sistemática y teleológica de la norma, junto con la reconstrucción teórica de la distinción entre tipicidad e intensidad de la reacción estatal. Los resultados muestran que la proporcionalidad opera en doble nivel: abstracto, en la graduación legislativa de infracciones, y concreto, en la aplicación administrativa, sin que ello implique recalificación típica ni analogía *in bonam partem*. Se concluye que la modulación en las categorías de las sanciones administrativas constituye una posibilidad jurídicamente habilitada, sometida a motivación reforzada y control jurisdiccional, que actúa como límite interno del *ius puniendi* administrativo frente al automatismo sancionador.

PALABRAS CLAVES: límites constitucionales - modulación sancionadora - principio de proporcionalidad - procedimiento administrativo sancionador - prohibición de excesos

THE CONSTITUTION AGAINST THE EXCESSIVENESS OF ADMINISTRATIVE SANCTIONS: A PROPORTIONALITY-BASED PROPOSAL FOR THE MODULATION OF SANCTIONING CATEGORIES

Alberto Alfaro-Alvarado

ABSTRACT

This article investigates whether the principle of proportionality empowers Salvadoran administrative authorities to impose sanctions from a lower severity tier when the elements of a more serious administrative offense are formally met, yet the statutorily prescribed penalty proves manifestly disproportionate in the specific case. Starting from the classical model of punitive administrative law -built on a rigid correspondence between conduct, statutory offense definition (typicity), and sanction tier- the study identifies its constitutional limits. Through a doctrinal and systematic reading of Article 145 of the Administrative Procedures Law, it argues that the express reference to proportionality, though framed within the non bis in idem provision, provides statutory authority to modulate administrative sanction categories. Combining literal, systematic, and teleological interpretation with a theoretical distinction between offense classification and punitive intensity, the analysis shows that proportionality operates both in abstracto, through legislative grading, and in concreto, during administrative enforcement, without requiring offense reclassification or analogy in bonam partem. It concludes that downward modulation of administrative sanctions—subject to heightened reasoning duties and judicial review—serves as an internal constitutional check on the administrative ius puniendi against mechanical sanctioning.

KEYWORDS: constitutional limits - sanction modulation - principle of proportionality - administrative sanctioning - prohibition of excessiveness

La constitución contra la desmesura de las sanciones administrativas: una propuesta desde el principio de proporcionalidad para la modulación de las categorías sancionatorias

Alberto Alfaro-Alvarado[1]

Introducción

El Derecho administrativo sancionador vive de una promesa: que la legalidad tipifica y, con ello, doméstica el poder de castigar. La promesa es razonable. La Administración no puede sancionar sino conforme a ley, y esa ley debe describir con suficiente precisión la conducta prohibida y la consecuencia jurídica asociada. Sin embargo, la experiencia muestra que la corrección formal de la subsunción no siempre garantiza la corrección material del castigo. La tipicidad ordena y, en abstracto, también mide: al tipificar, el legislador valora si conviene crear la infracción para tutelar un bien jurídico y con qué intensidad responder, que es lo que en este trabajo denominamos

1 Abogado y Notario, Máster en Derecho Constitucional, Máster en Derecho Administrativo, Máster en Derecho Procesal y Máster en Argumentación Jurídica. Doctorando en Derecho por la Universitat de València. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Investigador jurídico con publicaciones en Teoría del Derecho y protección del Derecho a la salud. Consultor internacional de organismos de cooperación internacional, (OPS/OMS, Banco Mundial USAID/MSH, entre otros) en las regiones de Centroamérica, Suramérica, el Caribe y África. Asesor jurídico externo de administraciones públicas y de grupos empresariales nacionales e internacionales, con trayectoria en litigación ante tribunales administrativos y judiciales. Reconocido en 2023, 2024 y 2025, como uno de los mejores 45 abogados menores de 45 años en El Salvador y Guatemala.

Para escribir en nuestra revista, consulta las bases aquí

juicio abstracto de proporcionalidad. Lo que esa medida anticipada no alcanza a ver es el caso concreto.

En los sistemas que clasifican infracciones en leves, graves y muy graves, el legislador realiza un juicio abstracto de proporcionalidad al distribuir conductas según su gravedad y fijar marcos sancionatorios diferenciados. Ese diseño es, en principio, legítimo: ofrece previsibilidad y racionaliza la respuesta punitiva. El problema aparece cuando la calificación abstracta abarca, sin distinción, supuestos heterogéneos en su desvalor material, de modo que el marco sancionatorio mínimo previsto para una infracción "grave" o "muy grave" puede resultar, en un supuesto límite, manifiestamente excesivo respecto de la lesividad real del hecho. En ese punto, el sistema deja de ser una estructura de garantía y corre el riesgo de convertirse en automatismo.

La pregunta que articula este trabajo es, por tanto, estrictamente dogmática: ¿puede el principio de proporcionalidad operar como límite interno del sistema de tipificación sancionadora, habilitando a la Administración salvadoreña -en supuestos excepcionales- a imponer sanciones correspondientes a infracciones o categorías de menor gravedad, aun cuando el tipo infractor «superior» se encuentre formalmente integrado, cuando la consecuencia jurídica prevista resulte materialmente desmesurada en el caso concreto? Dicho de otro modo: ¿puede modularse la consecuencia sin recalificar el hecho?

La hipótesis que aquí se defiende encuentra su punto de apoyo normativo en el artículo 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos, que establece expresamente que, si así lo exige el principio de proporcionalidad, se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad. Aunque la disposición se ubica dentro del régimen del doble juzgamiento, su formulación incorpora una regla general: la proporcionalidad puede imponer corrección de intensidad, incluso mediante modulación entre categorías, como mecanismo de interdicción de excesos.

Para sostener esta tesis sin erosionar las garantías del ciudadano -y sin abrir un espacio de discrecionalidad encubierta-, el trabajo distingue entre la tipicidad (determinación del ilícito) y la consecuencia jurídica (intensidad de la reacción estatal), y delimita los límites dogmáticos de la modulación: prohibición de analogía, seguridad jurídica, motivación reforzada y control jurisdiccional. En ese marco, se propone una lectura constitucionalmente orientada del artículo 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos, entendida como positivización de la prohibición del exceso aplicada al Derecho Administrativo sancionador más allá del supuesto en que aparece.

Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque dogmático-sistemático: combina interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos, reconstrucción conceptual de la doble dimensión de la proporcionalidad (abstracta y concreta) y análisis de un caso límite diseñado para poner a prueba la consistencia interna del sistema sancionador. Sin pretender sustituir al legislador ni reescribir el tipo infractor, el trabajo busca mostrar que la Constitución salvadoreña, por medio de la proporcionalidad, impide que la legalidad formal legitime resultados sancionatorios materialmente desmedidos.

Con ese propósito, el trabajo se estructura en seis apartados: I. El modelo clásico del ilícito administrativo y su correspondencia entre hecho, tipo y sanción; II. La racionalidad constitucional del *ius puniendi* administrativo y sus límites; III. La distinción entre proporcionalidad abstracta y concreta; IV. El artículo 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos como cláusula habilitante; V. Los límites dogmáticos a la modulación sin recalificación, contrastado al final con la reciente jurisprudencia española sobre una cláusula homóloga; y, unas conclusiones que formulan la proporcionalidad como límite interno del sistema de tipificación sancionadora frente al automatismo punitivo.

I. El modelo clásico del ilícito administrativo: tipicidad y categoría infractora

El modelo clásico del ilícito administrativo se articula sobre una estructura cerrada que responde a la doble garantía —formal y material— del principio de legalidad sancionadora. Además de impedir que la Administración sancione sin ley previa, esa garantía exige que la ley predetermine el núcleo de la conducta infractora y la clase y límites de la consecuencia jurídica. La reserva de ley admite aquí colaboración reglamentaria: la ley puede remitir a normas infralegales la precisión o el desarrollo de elementos del tipo, siempre que conserve en su propio texto ese núcleo esencial, como explica Parada Vázquez a propósito de la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas.[2] Lo que la técnica de la remisión no autoriza es trasladar al reglamento la definición misma del ilícito.

En el derecho administrativo contemporáneo, esta construcción encuentra su formulación sistemática en el principio de legalidad sancionadora recogido en el artículo 14 de la Constitución salvadoreña[3] y retomado por el artículo 139.1 de la Ley de Procedimientos Administrativos salvadoreña[4] —en adelante, LPA—. Esta exigencia afirma lo que Nieto describe como el carácter derivado del *ius puniendi* administrativo:[5] La Administración castiga porque una ley la habilita y en la medida en que la habilita.

2 Ramón Parada Vázquez, *Derecho administrativo I. Parte general*, 19.ª ed. (Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2012), 447 y ss. Texto para obtener información sobre la remisión a reglamentos para la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas.

3 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983), artículo 14. Dispone que *"la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes"*.

4 Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2018), artículo 139.1. Este artículo establece que la potestad sancionadora *"se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley"*.

5 Alejandro Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, 5.ª ed. (Madrid: Tecnos, 2012), 99.

El principio de tipicidad representa la vertiente material de esa garantía. Sólo pueden constituir infracciones administrativas aquellas vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales por una ley, sin perjuicio de la potestad normativa que el artículo 204, ordinal 5.º, de la Constitución salvadoreña reconoce a las municipalidades para decretar ordenanzas y reglamentos locales, en los que pueden establecerse infracciones y sanciones de alcance municipal. De este modo, la ley habilita y, a la vez, delimita: fija el tipo infractor y el marco sancionador correspondiente.

Un elemento central del modelo clásico, como recuerda Amoedo-Souto, es la clasificación legislativa de las infracciones en leves, graves y muy graves.[6] Con esta tripartición el legislador realiza, en abstracto, un juicio de gravedad y, por tanto, un juicio anticipado de proporcionalidad. A cada categoría infractora se asocia un marco sancionador delimitado por la propia ley, también sujeto a las reglas del principio de proporcionalidad.

Así, el esquema tradicional puede describirse del siguiente modo:

a) La ley tipifica la conducta;
b) La ley ubica la conducta en una categoría de gravedad;
c) La ley delimita la sanción correspondiente; y,
d) La Administración aplica dentro de ese marco previamente cerrado.

La consecuencia dogmática es relevante: la proporcionalidad aparece, en primer término, como un juicio legislativo abstracto, incorporado en la propia clasificación -leve, grave o muy grave-. La Administración ejecuta una gravedad que ya le viene dada. Su margen de actuación, advierte Parada Vázquez, se sitúa dentro de límites relativamente estrechos, tanto en la determinación del tipo como en la concreción de la sanción.[7]

6 Carlos Alberto Amoedo Souto, "Actividad sancionadora", en *Manual de derecho administrativo*, dir. por Francisco. Velasco Caballero y María Mercé Darnaculleta Gardella (Madrid: Marcial Pons, 2023), 686.

7 Parada Vázquez, *Derecho administrativo I*, 447 y ss.

El modelo clásico, por tanto, descansa en una premisa estructural: existe una correlación necesaria entre tipo, categoría y consecuencia. La clasificación entre leve, grave y muy grave opera como mecanismo de predeterminación normativa que pretende evitar la arbitrariedad y garantizar la seguridad jurídica. En ese marco, la proporcionalidad concreta parecería agotarse en la graduación interna de la sanción dentro del margen previsto para cada categoría. Es precisamente esta premisa —la suficiencia estructural del juicio legislativo abstracto— la que abre el espacio para la interrogante constitucional que orienta este trabajo.

1.1. La correspondencia entre hecho, tipo y sanción

El modelo clásico del ilícito administrativo descansa sobre una estructura tripartita que vincula necesariamente el hecho, el tipo y la sanción. Esta correspondencia deriva del principio de legalidad sancionadora y de su vertiente material: la tipicidad.

El principio de tipicidad implica, en la formulación contemporánea que recogen Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, una "*predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes*".[8] Por tanto, a la descripción de la conducta prohibida la ley debe sumar la previsión inteligible de la consecuencia jurídica que a ella se asocia. La tipicidad presenta así dos caras: como mandato al legislador, exige describir con certeza la conducta y su consecuencia; como operación aplicativa, encomienda al funcionario que ejerce la potestad sancionadora verificar la adecuación exacta de la conducta concreta al supuesto normativo abstracto.

Desde esta perspectiva, el ilícito administrativo presupone dos operaciones sucesivas: primero, la existencia de un tipo previamente establecido en la ley; segundo, la subsunción del hecho concreto en ese tipo. En ausencia

8 Jorge Alberto Estrada Cuevas y Manuel Lucero Espinosa, *Derecho administrativo sancionador. Parte general* (México: Tirant lo Blanch, 2020), 112.

de tipo legal, no hay infracción posible; y si el hecho no encuadra exactamente en la descripción normativa, tampoco puede imponerse válidamente sanción alguna, según exponen Rebollo Puig y otros.[9] La correspondencia entre hecho y tipo constituye así, y en esto coincide Gallardo Castillo, condición de validez de la reacción punitiva.[10]

Pero el modelo no se agota en esa doble operación. La legalidad sancionadora exige además la predeterminación de las infracciones y sanciones en el texto normativo. Como se ha señalado, las infracciones y las sanciones deben estar previstas en una ley en sentido formal y material. Esta exigencia implica que la sanción es un efecto jurídico normativamente delimitado que la Administración no puede configurar a discreción.

La estructura clásica puede describirse, entonces, como una secuencia cerrada: (i) hecho; (ii) adecuación típica; (iii) aplicación de la sanción prevista por la ley para ese tipo. El margen de apreciación administrativa se sitúa en la determinación de los hechos y en la subsunción, pero no en la redefinición del tipo ni en la alteración de la consecuencia jurídica más allá de los límites legalmente fijados.

Esta correspondencia estructural responde a una finalidad garantista evidente: evitar que la potestad sancionadora derive en arbitrariedad. Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, lo formulan con precisión: los caracteres esenciales de la conducta y el contenido y alcance de la infracción deben estar consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede a las autoridades encargadas de su aplicación un margen de discrecionalidad que, sin parámetros legales, podría degenerar en arbitrariedad.[11]

9 Manuel Rebollo Puig *et al., Derecho administrativo sancionador* (Valladolid: Lex Nova, 2010), 192. Texto que permite profundizar en el conocimiento sobre la aplicación del principio de tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora 192.

10 María Jesús Gallardo Castillo, *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica* (Madrid: Iustel, 2008), 92.

11 Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, *Derecho administrativo sancionador*, 127.

El modelo clásico, en suma, presupone que la proporcionalidad se encuentra incorporada en la propia configuración legal del tipo y de su sanción. El legislador realiza el juicio abstracto de gravedad; la administración lo ejecuta en el caso concreto mediante la subsunción. La sanción aparece, así, como consecuencia necesaria del encuadramiento típico. Es precisamente esa apariencia de necesidad —esa lógica de encadenamiento entre hecho, tipo y sanción— la que merece ser revisada desde la perspectiva constitucional que orienta este trabajo.

1.2. La graduación legislativa o dosimetría punitiva de infracciones como juicio abstracto de proporcionalidad

La clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves es una decisión constitucionalmente relevante. En ella el legislador realiza un juicio previo de proporcionalidad que condiciona toda aplicación ulterior de la potestad sancionadora. La dosimetría legislativa es, por tanto, proporcionalidad en abstracto.

El artículo 139.7 LPA, sistematizado por la doctrina constitucional[12] y contencioso-administrativa[13] salvadoreña, establece que tanto en la determinación normativa del régimen sancionador como en la imposición concreta de sanciones debe observarse la debida idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Ello significa que el legislador no dispone de libertad ilimitada para distribuir conductas entre categorías sancionatorias: su diseño debe responder a criterios racionales de gravedad.

12 Sala de la Constitucionalidad, *Sentencia Ref. 412-2016* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018); Sala de la Constitucionalidad, *Sentencia ref. 175-2013* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016).

13 Sala de la Constitucionalidad, *Sentencia Ref. 198-2012* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018).

Además, el establecimiento de sanciones pecuniarias debe impedir que la comisión de la infracción resulte más beneficiosa que el cumplimiento de la norma —regla que el análisis económico del derecho remonta al modelo de BECKER y que suele resumirse en la fórmula *"crime never pays"*—,[14] regla que revela una valoración *ex ante* del desvalor de la conducta. Esta exigencia conecta, como subraya Amoedo-Souto, con la función preventiva del Derecho Administrativo Sancionador y con la coherencia interna del sistema punitivo.[15]

Desde la teoría general del *ius puniendi*, el aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege* —con sus dimensiones de *lex scripta, praevia y certa*— se proyecta también, como recuerdan Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, sobre el Derecho administrativo sancionador.[16] Además de garantía aplicativa, opera como límite estructural al legislador: la previsibilidad de la sanción exige que la ley determine anticipadamente la conducta prohibida y también la entidad del reproche que se le anuda.

La graduación normativa debe atender, además, a criterios como la culpabilidad, la intencionalidad, la persistencia en la conducta, la naturaleza del perjuicio y la reincidencia, según el catálogo que recoge el mismo Amoedo-Souto.[17] No es irrelevante que la propia regulación positiva —art. 139.5 LPA— incorpore el principio de responsabilidad, que exige dolo o culpa, lo que en principio cierra el paso a la responsabilidad objetiva. Se dice "en principio" porque la legislación sectorial no siempre honra esa exclusión: la Ley de Medicamentos, como se verá en el caso de estudio, describe la infracción de precios sin exigir dolo ni culpa en su enunciado y deja a la autoridad

14 Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76, n.º 2 (1968): 169-217. Para obtener más información acerca de la regla *crime never pays* en el análisis económico del derecho.

15 Carlos Alberto Amoedo-Souto, "Actividad sancionadora", *Revista de Derecho Público* (2026): 689-712.

16 Jorge Alberto Estrada Cuevas y Manuel Lucero Espinosa, *Derecho administrativo sancionador* (México: Tirant Lo Blanch, 2025),32. Sobre el aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege* en la teoría general del *ius puniendi.*

17 Amoedo-Souto, "Actividad sancionadora", 689.

sancionadora la tarea de reponer el elemento subjetivo que el tipo omite. Esa tensión confirma que la dosimetría legislativa no puede desentenderse de la estructura subjetiva del ilícito.

Particular atención merece la categoría de las infracciones leves. Cierco Seira, ha advertido que el principio de intervención mínima obliga a examinar críticamente su proliferación y su funcionalidad real dentro del sistema.[18] Si el legislador tipifica masivamente conductas como leves sin articular procedimientos proporcionados o sin evaluar su eficacia preventiva, la categoría corre el riesgo de convertirse en instrumento simbólico o retórico.

En definitiva, el legislador realiza un juicio abstracto de proporcionalidad cuando selecciona bienes jurídicos merecedores de protección administrativa, asigna grados de gravedad a las conductas, fija márgenes sancionatorios y establece criterios de modulación. Si ese diseño es desproporcionado, la aplicación concreta difícilmente podrá restablecer la racionalidad perdida. La proporcionalidad comienza en la ley.

II. Potestad sancionadora y racionalidad constitucional del *ius puniendi* administrativo

El primer apartado ha mostrado el funcionamiento del modelo clásico del ilícito administrativo como estructura de encadenamiento: hecho, tipo y sanción, articulada sobre tipicidad y categorías infractoras. Sin embargo, describir la estructura no basta para justificarla. La pregunta que abre este epígrafe pasa del funcionamiento del sistema a su legitimación cuando lo que

18 C. Cierco Seira, "Reflexiones sobre el principio de oportunidad en el derecho administrativo sancionador", en *Estudios de derecho administrativo sancionador. En reconocimiento a Juan M.ª Pemán Gavín*, coord. por A. Ezquerra Huerva (A Coruña: Colex, 2024), 68-70.

está en juego es la imposición de lo que Gómez Mercado caracteriza como un mal jurídico infligido al ciudadano.[19]

La clave está en que la potestad sancionadora de la Administración es ejercicio del *ius puniendi* y, por ello, una forma de castigo institucional que la separa de las potestades administrativas ordinarias. El *ius puniendi* es, en la definición de Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, el derecho del Estado para imponer penas y sanciones por delitos o infracciones administrativas, y su común denominador es precisamente el "castigo".[20] Esa identidad material —castigo como fundamento— explica que el poder sancionador deba operar como poder constitucionalmente vigilado, con exigencias que la mera "gestión" desconoce.

De ahí se sigue que el poder punitivo está integrado por un sistema de principios limitativos que introducen una "barrera" frente a arbitrariedades; principios que emanan del texto constitucional, según hemos sostenido en otro lugar.[21] El Derecho administrativo sancionador, por tanto, es, además de Derecho legal y constitucional aplicado en un terreno particularmente sensible.

Entre esos límites, el principio de proporcionalidad ocupa un lugar axial porque expresa, en su forma más sencilla, la prohibición de la desmesura. La proporcionalidad prohíbe el exceso en el ejercicio del poder público y, como precisa Arroyo Jiménez, alcanza incluso a la medida genéricamente autorizada por una norma, cuyo ejercicio concreto puede vulnerar el principio si resulta manifiestamente desproporcionado.[22] La racionalidad constitucional del *ius puniendi* administrativo comienza, entonces, donde termina el automatismo: en la exigencia de medida. El problema de la desmesura es real: aparece cuando

19 F. G. Gómez Mercado, *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, 4.ª ed. (Granada: Comares, 2017), 1.

20 Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, *Derecho administrativo sancionador*, 29-30.

21 A. Alfaro-Alvarado, "Procedimiento administrativo sancionador y motivación de las resoluciones sancionadoras", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 71 (2026): 4-5.

22 L. Arroyo Jiménez, "Bases constitucionales", *en Manual de derecho administrativo* (Madrid: Marcial Pons, 2026), 118-119.

el poder sancionador pretende funcionar como máquina de subsunción sin justificar el costo constitucional de su resultado.

2.1. El poder punitivo como ejercicio constitucionalmente limitado

Si el *ius puniendi* es castigo, su legitimidad depende de límites. En el plano constitucional, esos límites operan como condiciones de validez del ejercicio del poder, y alcanzan tanto al "sí/no" de la competencia como al cuánto de la intensidad.

En ese contexto, se debe precisar que el canon usual del control proporcional exige que la medida sea: (i) idónea; (ii) necesaria; y (iii) estrictamente proporcional, evitando un desequilibrio manifiesto entre el efecto favorable y el efecto desfavorable de la medida.[23] Trasladado al terreno sancionador, ello significa que el castigo solo se justifica si: sirve al fin protector (idoneidad), no existe alternativa menos gravosa igualmente eficaz (necesidad), y el sacrificio impuesto no es excesivo respecto de lo que la protección logra (proporcionalidad en sentido estricto).

En términos más ásperos: que la Administración pueda sancionar es apenas el punto de partida, porque además debe poder justificar por qué el castigo, con esa intensidad, era constitucionalmente tolerable. En paralelo, la interdicción de la arbitrariedad prohíbe la actuación pública carente de explicación racional, y en materia sancionadora esa prohibición adquiere contenido material: el castigo debe poder explicarse por las circunstancias del caso, sin reflejos sancionadores ni categorías aplicadas como si fueran destino. Si el poder sancionador es constitucionalmente limitado, el sistema de categorías infractoras tampoco puede quedar inmune al control de la desmesura. Ese

23 Sala de lo Constitucional, *Sentencia ref. 412-2016* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016); Sala de lo Constitucional, *Sentencia ref. 175-2013* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016); y, Sala de lo Contencioso Administrativo, *ref. 198-2012* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018).

control opera en dos planos: sobre el acto sancionador, a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa; y sobre la norma, cuando sea el marco legal mismo el que impone un mínimo desmesurado, por la vía de la inaplicabilidad del artículo 185 de la Constitución salvadoreña y la consiguiente remisión a la Sala de lo Constitucional. Este trabajo se ocupa sobre todo del primero y sostiene que el artículo 145 LPA permitiría resolver en sede de legalidad buena parte de los casos que, de otro modo, exigirán acudir al segundo.

2.2. Motivación reforzada y control del exceso

El control de la desmesura solo es posible si el poder se deja auditar. Y el instrumento de esa auditabilidad es la motivación. En materia sancionadora, la motivación es el mecanismo que convierte el castigo en decisión controlable, y por tanto compatible con el Estado de derecho.[24]

En la elección de la sanción en el caso concreto, el principio de proporcionalidad constriñe al legislador y también a la Administración al elegir la extensión de la sanción dentro del margen legal. Esa elección debe ser proporcionada a las circunstancias específicas del supuesto y, como observan Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, el legislador suele indicar circunstancias típicas para orientar esa determinación.[25]

Los tribunales exigen una motivación reforzada para imponer sanciones en cualquier extensión superior al mínimo legal; sin esa motivación, normalmente rebajan la sanción al mínimo legalmente establecido. La regla expresa un principio de racionalidad: el poder punitivo debe explicar por qué el caso merece alejarse del umbral menos gravoso previsto por la ley.

24 Sala de lo Contencioso-Administrativo, *Sentencia rec. 893/2001 FJ 4* (España: Tribunal Supremo Español, 2004); Sala de lo Contencioso-Administrativo, *Sentencia rec. 2300/2011 893/2001* (España: Tribunal Supremo Español, 2013) y Sala de lo Contencioso-Administrativo, *Sentencia rec.* 2327/2011, FJ 4 (España: Tribunal Supremo Español, 2013).

25 M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco, "Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales", en *Derecho administrativo*, tomo II, 3.ª ed., dir. por M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado, coord. por M. Rebollo Puig y E. Carbonell Porras (Madrid: Tecnos, 2018), 260-261.

La jurisprudencia española, tal como la sistematizan Gamero Casado y Fernández Ramos, modula la exigencia del deber de motivación en sanciones y, por lo general, la imposición de la sanción más grave de las posibles requiere una motivación específica, suficientemente detallada y razonable, para que pueda ser combatida y controlada por el órgano jurisdiccional. Más aún: se rechaza la imposición en grado máximo si no se motiva la aplicación de una circunstancia agravante; e incluso se exige justificación para imponer un grado medio en lugar del mínimo cuando no se explican circunstancias modificativas.[26]

Así, la motivación reforzada es la condición de posibilidad del control del exceso. Donde la Administración calla, el poder se vuelve opaco; y donde el poder se vuelve opaco, el castigo se aproxima peligrosamente a la arbitrariedad.

2.3. La interdicción de la desmesura sancionadora de la Administración

La desmesura sancionadora es un riesgo real del *ius puniendi* administrativo, que se materializa cuando el sistema de categorías y grados se aplica de manera automática, como si la gravedad legal agotara la gravedad del caso. Podría objetarse que la propia ley ofrece parámetros para graduar la gravedad: el artículo 81 de la Ley de Medicamentos —en lo sucesivo, LM—,[27] por ejemplo, ordena atender a la capacidad económica del infractor, a la trascendencia del perjuicio social y a las circunstancias de la comisión. La objeción es atendible, aunque su alcance resultaría limitado. Esos parámetros desplazan la sanción dentro del marco de la categoría y pierden eficacia cuando el mínimo de ese marco ya es excesivo, que es la situación que examina el caso del apartado V.

26 E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de derecho administrativo*, 13.ª ed. (Madrid: Tecnos, 2016), 920-921.

27 Ley de Medicamentos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2012), art. 81.

En el plano general del Derecho público, la proporcionalidad exige elegir la medida menos restrictiva cuando sea posible alcanzar el mismo fin por vías menos gravosas, y opera también con carácter excepcional cuando, aun existiendo en principio un único medio, éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso.

Si bien la ley prevé una consecuencia, ello no implica que la Administración queda dispensada de medir su exceso. La proporcionalidad subsiste aun a falta de alternativas y puede operar como cláusula de control del resultado manifiestamente desmesurado.

Como se adelantó al inicio de este apartado, el exceso puede residir en el ejercicio concreto de una medida cuya autorización abstracta es impecable. En sanciones administrativas, esa distinción permite formular el núcleo garantista: la subsunción típica no agota el juicio constitucional, porque el castigo puede seguir siendo excesivo.

La interdicción de la desmesura resulta, así, de combinar proporcionalidad y motivación, sin necesidad de postular un principio nuevo. Cuando la Administración opta por el máximo, por el tramo superior o por la alternativa más gravosa, debe explicar por qué esa intensidad era necesaria y equilibrada; si no lo hace, el juez está llamado a corregir el exceso. Cabe preguntar cómo encaja esa corrección en una jurisdicción que controla legalidad y no la constitucionalidad. Entendemos que la respuesta está en el propio ordenamiento: la LPA ha incorporado la proporcionalidad al bloque de legalidad, como principio de la potestad sancionadora —art. 139.7 LPA— y como regla de modulación —art. 145 LPA—, de suerte que el juez contencioso-administrativo, al controlar la proporcionalidad de una sanción, aplicaría la LPA. El plano constitucional queda reservado a los supuestos en que la desmesura proviene de la ley misma.

Así, si la desmesura puede producirse incluso bajo legalidad formal, y si el control del exceso es exigible, entonces la pregunta por la modulación entre categorías sancionatorias surge como problema lógico cuando el *ius puniendi* administrativo pretende funcionar sin medida.

III. Proporcionalidad abstracta y proporcionalidad concreta en la aplicación administrativa

La discusión sobre la modulación sancionatoria exige distinguir dos planos que con frecuencia se confunden: la proporcionalidad en abstracto, propia del diseño legislativo y la proporcionalidad en concreto, propia de la aplicación administrativa. En el plano abstracto, ya lo adelantábamos, el legislador clasifica conductas, distribuye categorías —leve, grave, muy grave— y fija márgenes sancionatorios. En el plano concreto, la Administración selecciona la consecuencia jurídica aplicable al caso específico. El primero es el juicio normativo general; el segundo, el juicio de aplicación singular.

La distinción permite advertir que la proporcionalidad no se agota en la arquitectura legislativa. Aunque el legislador haya realizado una dosimetría razonable, el resultado concreto puede seguir siendo desproporcionado si la Administración aplica la categoría sin atender a las circunstancias individualizadoras.

Retomando la fórmula expuesta en el § 2.1, la intensidad del castigo, aunque prevista por la ley, sigue siendo objeto de control en su aplicación concreta. El problema se desplaza, entonces, de la corrección de la tipificación a la correspondencia razonable entre la consecuencia jurídica aplicada y el desvalor efectivo del hecho.

3.1. La doble dimensión del principio de proporcionalidad

Bajo el contexto trazado, el principio de proporcionalidad presenta una doble dimensión: legislativa y aplicativa. En su dimensión legislativa, opera como límite al diseño del sistema sancionador: impide la previsión de sanciones manifiestamente excesivas en relación con el bien jurídico protegido. En su dimensión aplicativa, actúa como parámetro de control de la intensidad concreta del castigo. Esta segunda dimensión es la que adquiere centralidad en este trabajo.

La proporcionalidad es, en la caracterización de Barnes, un principio estructural del Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho orientado a impedir el exceso.[28] Ello significa que sigue operando, después de la actuación del legislador, como criterio de control del ejercicio administrativo.

Cuando se examina la elección de la sanción dentro del margen legal, el principio de proporcionalidad constriñe particularmente a la Administración, insisten Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, en la determinación de la extensión concreta de la sanción[29] y, por ello, el juicio de proporcionalidad no concluye con la tipificación realizada por el legislador. Desde esta perspectiva, la doble dimensión del principio permite sostener que la proporcionalidad abstracta legitima el sistema; la concreta, el acto administrativo.

3.2. El juicio de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto

La estructura clásica del juicio proporcional —idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto— funciona como un esquema de racionalidad. El canon usual del control proviene, como explica Arroyo Jiménez,

28 J. Barnes, "El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar", *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5 (1998): 19-20.

29 Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, "Derecho administrativo sancionador", 260-261.

del Derecho alemán y suele consistir en que la medida debe ser idónea para el fin, necesaria en el sentido de inexistencia de una alternativa menos gravosa o restrictiva y que fuese igualmente eficaz, y proporcionalmente estricta, evitando un desequilibrio manifiesto entre efectos favorables y desfavorables.[30]

En materia sancionadora, el juicio de necesidad adquiere especial relevancia. Si el ordenamiento ofrece alternativas menos gravosas (dentro de la categoría o entre categorías), la Administración no puede optar por la más intensa sin justificar por qué la menos gravosa resulta insuficiente.

El juicio de proporcionalidad en sentido estricto, por su parte, exige ponderar si el sacrificio impuesto guarda equilibrio con la gravedad real del hecho. Aquí el problema se vuelve sustantivo: la sanción puede ser formalmente correcta y, sin embargo, materialmente desproporcionada. Si el efecto desfavorable del castigo supera claramente la utilidad preventiva o retributiva que persigue, la medida deviene constitucionalmente problemática.

3.3. El límite material de la consecuencia jurídica

La consecuencia jurídica tiene un límite material, incluso cuando se ajusta formalmente al tipo, porque entre los principios aplicables al *ius puniendi*, la proporcionalidad funciona como límite de intensidad. Sostenemos, con Gamero Casado y Fernández Ramos, que este principio puede operar incluso frente a un único medio legalmente previsto cuando éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo.[31] Esta afirmación desactiva la defensa habitual del automatismo: la previsión legal deja intacto el control del exceso.

El límite material de la consecuencia jurídica implica que la Administración no puede ampararse en la subsunción para imponer un castigo cuya intensidad resulte manifiestamente desmedida respecto del desvalor del hecho.

30 Arroyo Jiménez, "Bases constitucionales", 118.

31 Gamero Casado y Fernández Ramos, *Manual básico*, 920-921.

En ese orden, si la proporcionalidad concreta revela que la categoría aplicada produce un resultado materialmente excesivo, el sistema debe ofrecer un mecanismo de corrección. Establecida la infracción, la cuestión pasa a ser si la consecuencia jurídica puede mantenerse inalterada sin vulnerar el límite constitucional del exceso.

IV. El artículo 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos salvadoreña como cláusula habilitante

El recorrido anterior ha mostrado que la proporcionalidad opera como límite del *ius puniendi* administrativo. La pregunta ahora es si el ordenamiento salvadoreño ofrece una base normativa que permita operar esa exigencia sin violentar legalidad y tipicidad.

Esa base puede encontrarse en el artículo 145 LPA, cuyo inciso relevante dispone: *"Si así lo exige el principio de proporcionalidad, se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad…"* La disposición aparece en el contexto de la prohibición del doble juzgamiento. Sin embargo, su formulación normativa excede el supuesto específico del *non bis in idem*. Además, de ordenar una atenuación por acumulación punitiva, introduce una regla de modulación cuando lo exija el principio de proporcionalidad. El problema dogmático consiste en determinar si esta cláusula tiene alcance estrictamente instrumental —ligado al doble juzgamiento— o si constituye una habilitación general para corregir resultados sancionatorios desproporcionados.

4.1. Análisis literal y sistemático

Desde el punto de vista literal, el precepto contiene tres elementos normativos relevantes:

1. Condición: "Si así lo exige el principio de proporcionalidad".
2. Consecuencia: "se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad".
3. Modalidad: mandato imperativo —"se impondrán"—.

La redacción no limita expresamente la modulación a supuestos de identidad parcial de fundamento ni la formula como mera facultad. El verbo en modo imperativo revela un deber jurídico cuando la proporcionalidad así lo imponga.

El elemento sistemático exige, no obstante, cautela. El artículo se ubica dentro de la regulación del doble juzgamiento. Podría sostenerse que la cláusula solo opera cuando exista una sanción previa que incida en la graduación posterior. Sin embargo, el propio texto distingue dos hipótesis:

- Identidad de fundamento (prohibición de sancionar).
- Inexistencia de identidad plena, pero presencia de puntos en común que justifican atenuación.

En este segundo escenario, el legislador introduce expresamente el principio de proporcionalidad como criterio rector. La referencia tiene un anclaje positivo que conviene precisar. El artículo 139.7 LPA ya enumera la proporcionalidad entre los principios de toda potestad sancionadora, tanto en la determinación normativa del régimen como en la imposición concreta de sanciones. El artículo 145 se inserta, por tanto, en un ordenamiento que había generalizado el principio antes de mencionarlo a propósito del doble juzgamiento, y una lectura que lo confinara a ese supuesto tendría que vencer ese dato sistemático.

4.2. Ubicación normativa y alcance interpretativo

El argumento sistemático más fuerte contra una lectura expansiva sería su ubicación en el artículo dedicado al doble juzgamiento. Pero la técnica legislativa no siempre delimita el alcance conceptual de un principio.

La ubicación de un precepto orienta su interpretación, aunque no la clausura, y aquí la propia LPA ha extendido el principio a toda la potestad sancionadora. La doctrina confirma ese alcance: como observan Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, constriñe especialmente la elección concreta de la sanción dentro del margen legal,[32] y esa constricción opera con independencia de dónde la recoja el legislador.

Si la proporcionalidad es límite material del *ius puniendi*, su eficacia no puede quedar circunscrita a supuestos de doble sanción. El legislador salvadoreño, al introducir una regla expresa de modulación en las categorías de las sanciones administrativas cuando lo exija el principio de proporcionalidad, ha positivizado una consecuencia que, en rigor, deriva ya de la Constitución. La cuestión interpretativa se reduce entonces a determinar si la cláusula del artículo 145 LPA es:

a) Una excepción singular para el caso de doble juzgamiento; o bien,
b) La positivización de una regla general de corrección del exceso sancionador.

Una lectura estrictamente excepcional exigiría que el texto contuviera una limitación expresa a los supuestos de concurrencia punitiva. Pero el precepto no la contiene. En cambio, formula la modulación como consecuencia directa del principio de proporcionalidad.

32 Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, "Derecho administrativo sancionador", 260-261.

Conviene dejar sentado desde qué teoría de la argumentación jurídica se razona, porque la tesis podría confundirse con un argumento *iusmoralista.* Se rechaza expresamente la lectura que concibe la proporcionalidad como un valor suprapositivo, alojado en el fondo del ordenamiento, que el intérprete descubre y que lo autoriza a corregir la ley cuando su resultado le parece injusto. El punto de partida del estudio, es el positivismo jurídico, en la línea que el profesor García Amado, ha sostenido frente a las doctrinas axiologistas y neoconstitucionalistas. A su juicio, estas doctrinas reeditan un formalismo que presume una única solución correcta escondida en los valores constitucionales; el positivismo, en cambio, reconoce que el lenguaje de las normas deja márgenes de indeterminación dentro de los cuales el aplicador elige y debe justificar su elección. Se adopta, en consecuencia, el criterio de corrección que el propio profesor formula: *"Para la ley solución correcta es cualquiera que no vulnere su texto"*.[33]

Desde ese punto de partida, la lectura del artículo 145 LPA aquí propuesta descansa en el texto y en el sistema de la ley. Nada en la redacción del precepto limita la modulación al doble juzgamiento, el artículo 139.7 LPA respalda su alcance general y el modo imperativo del verbo descarta entenderla como simple facultad. La interpretación restrictiva sería también una elección entre significados posibles del enunciado, y como tal debería justificarse; carece, en cambio, de título para presentarse como la única lectura admisible. Por su parte, la remisión a lo que "exija el principio de proporcionalidad" encomienda al aplicador, por decisión del legislador, un juicio valorativo caso por caso. Es el tipo de remisión que el profesor García Amado identifica como fuente expresa de discrecionalidad: aquella en que las propias normas confían al aplicador la fijación de la pauta decisoria.[34] Ese juicio carece de una única respuesta demostrable. Por eso la motivación reforzada que exigimos en el

33 J. A. García Amado, "¿Existe discrecionalidad en la decisión judicial?", *Isegoría*, n.º 35 (2006): 152-168 y 170-172.

34 *Ibíd*, 152.

apartado V marca la frontera entre la discrecionalidad, que el sistema tolera, y la arbitrariedad, que prohíbe siempre.

4.3. La modulación en las categorías de las sanciones administrativas

La consecuencia más delicada es la que formula el propio texto: la imposición de sanciones correspondientes a "categorías de infracciones de menor gravedad". Además de la reducción de la cuantía dentro de la misma categoría, el legislador menciona expresamente la posibilidad de operar entre categorías.

Desde la perspectiva del modelo clásico del ilícito administrativo, esta posibilidad parecería tensionar la correspondencia rígida entre tipo y consecuencia. Pero esa rigidez nunca ha sido absoluta. La proporcionalidad concreta ya exige motivación reforzada cuando se elige el grado máximo o medio dentro de un margen.

Como se ha visto, la intensidad del castigo es constitucionalmente controlable dentro de una categoría, no existe razón dogmática para negar, en supuestos excepcionales de desproporción manifiesta, la corrección categorial cuando el propio legislador la ha habilitado.

La modulación en las categorías de las sanciones administrativas no implica desconocer la tipicidad. La infracción subsiste; lo que se corrige es la intensidad de la consecuencia jurídica para evitar el exceso. El artículo 145 LPA, leído a la luz de la racionalidad constitucional del *ius puniendi*, puede entenderse como cláusula habilitante que impide que la categoría abstracta funcione como automatismo insensible a la proporcionalidad concreta. En otras palabras: la legalidad define el marco; la proporcionalidad impide que el marco se convierta en una "jaula".

V. Modulación sin recalificación: límites dogmáticos a la habilitación proporcional

Si el artículo 145 LPA puede operar como cláusula habilitante para modular la consecuencia sancionadora entre categorías, la tesis solo será sostenible si se delimitan con precisión sus fronteras. De lo contrario, la proporcionalidad correría el riesgo de transformarse en discrecionalidad encubierta.

Por tanto, en el presente apartado se considera necesario realizar un ejercicio de autocontención dogmática y demostrar que la modulación en las categorías de las sanciones administrativas no equivale a recalificación del hecho, no vulnera la prohibición de analogía y no desarticula la seguridad jurídica, siempre que se someta a exigencias reforzadas de motivación y control.

5.1. Diferencia entre tipicidad y consecuencia jurídica

El primer límite es conceptual: la modulación proporcional no puede afectar la tipicidad. El modelo clásico del ilícito administrativo articula una secuencia entre hecho, tipo y sanción. La tipicidad determina si la conducta encaja en la descripción normativa; la consecuencia jurídica fija la respuesta prevista por el legislador.

Entre los principios que estructuran el *ius puniendi*, la legalidad y la tipicidad cumplen la función de delimitar el ámbito de lo sancionable. La modulación proporcional no altera ese ámbito. La infracción subsiste tal como fue tipificada, y la corrección recae solo sobre la intensidad de la consecuencia jurídica cuando su aplicación literal produce un resultado desproporcionado. El hecho conserva su calificación; lo que se sostiene es que, en el caso concreto, la consecuencia asociada a la categoría abstracta excede lo constitucionalmente tolerable.

La tipicidad responde a la pregunta "¿hubo infracción?"; la proporcionalidad concreta responde a la pregunta "¿es constitucionalmente soportable esta intensidad de sanción?". Confundir ambas dimensiones llevaría a pensar que toda modulación es recalificación, cuando en realidad puede tratarse de una corrección de intensidad. La proporcionalidad concreta, examinada en el apartado III, recae sobre la medida del castigo y deja intacta la existencia del tipo.

5.2. Prohibición de analogía y seguridad jurídica

El segundo límite es la prohibición de la analogía *in malam partem* y la exigencia de seguridad jurídica. El principio de legalidad sancionadora impide extender el ámbito de lo punible por vía analógica. La modulación proporcional no puede convertirse en mecanismo para sancionar hechos no tipificados ni para alterar el contenido del tipo.

El principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* exige que la sanción tenga base legal cierta y previa, como advierten Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, excluyendo construcciones expansivas.[35] Este límite permanece intacto. Ahora bien, la modulación en las categorías de las sanciones administrativas prevista en el artículo 145 LPA reduce la intensidad de la consecuencia jurídica sin extender el tipo.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la clave reside en que la modulación no puede operar de manera imprevisible ni arbitraria. Debe responder a criterios objetivos vinculados a la desproporción manifiesta del resultado. El control del exceso, así entendido, refuerza la seguridad jurídica al impedir que la legalidad formal legitime resultados desmedidos.

La seguridad jurídica se identifica con previsibilidad razonable, y la previsibilidad incluye la expectativa de que el poder público no actuará de forma manifiestamente excesiva.

35 Estrada Cuevas y Lucero Espinosa, *Derecho administrativo sancionador*, 29-30.

5.3. Exigencias de motivación reforzada y control jurisdiccional

El tercer límite es procedimental y estructural: la modulación en las categorías de las sanciones administrativas exige motivación reforzada y control jurisdiccional efectivo.

Si la Administración, en aplicación del artículo 145 LPA, opta por imponer la sanción de una categoría inferior, debe justificar de manera explícita:

1. Por qué la consecuencia prevista para la categoría abstracta resulta desproporcionada en el caso concreto.
2. Por qué la categoría inferior satisface adecuadamente el fin protector de la norma.
3. Qué circunstancias objetivas del caso justifican la modulación.

Como se ve en el § 2.2, incluso la imposición del grado máximo dentro de una categoría requiere motivación específica, con mayor razón la modulación entre categorías exige una argumentación reforzada.

Por otra parte, Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, recogen que la falta de motivación suficiente puede conducir a la reducción judicial de la sanción al mínimo legal.[36] Este estándar confirma que el control jurisdiccional del exceso es consustancial al sistema sancionador. La modulación proporcional, para no convertirse en discrecionalidad encubierta, debe quedar sometida a un control judicial pleno sobre la racionalidad del juicio proporcional.

La habilitación proporcional del artículo 145 LPA abre, en síntesis, un espacio de corrección excepcional frente a la desmesura, ajeno a la libre configuración administrativa y sometido a cuatro condiciones: respeto estricto de la tipicidad, prohibición de analogía, motivación reforzada y control jurisdiccional intenso. Sólo bajo estas condiciones la modulación

36 Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, "Derecho administrativo sancionador", 260-261.

sin recalificación puede considerarse compatible con la legalidad y con la seguridad jurídica.

5.4. Caso en estudio: un centavo, cien salarios mínimos

5.4.1 Descripción del caso

a) Supuesto: Farmacia con inventario total aproximado de USD 200.00. Un medicamento analgésico cuyo precio máximo autorizado es USD 9.06 es vendido —por error de etiquetado— en USD 9.07.

b) Aspectos normativos: El artículo 79, letra p), de la LM, califica como infracción muy grave: «Incrementar el precio máximo de venta determinado por la Dirección Nacional de Medicamentos»; y, el artículo 84, letra a), de la LM, establece para esa infracción una multa de cien a doscientos salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios.

c) Aspectos económicos: Si se toma el salario mínimo mensual vigente más alto en El Salvador, USD 408.80,[37] la multa mínima ascendería a: 100 x 408.80 = USD 40,880. Estamos ante una sanción mínima obligatoria que equivale a más de 200 veces el valor total del inventario del establecimiento. Y el problema que plantea es estrictamente dogmático.

5.4.2. Tipicidad: el automatismo formal

Desde la estructura clásica, el análisis sería simple:

- Hecho: Venta por encima del precio máximo autorizado.
- Tipo: Artículo 79, letra p), de la LM.
- Consecuencia: Multa entre 100 y 200 salarios mínimos.

37 Tarifas de Salarios Mínimos para la República de El Salvador y su reforma, Decretos Ejecutivos n.º 11 y 12, de 22 y 24 (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2025), art. 2.

La conducta encaja formalmente. La ley no distingue entre incremento de un centavo o de diez dólares. No exige dolo específico. No establece un umbral mínimo. Por tanto, bajo una lectura estrictamente subsuntiva, la infracción es "muy grave". Pero aquí aparece el primer problema: el modelo clásico presupone que la gravedad abstracta del tipo coincide razonablemente con la gravedad material del caso. Cuando esa coincidencia falla, el sistema empieza a revelar una disonancia estructural.

5.4.3. Culpabilidad y circunstancias del caso

El artículo 81 de la LM introduce un elemento decisivo: la sanción se impondrá según la gravedad de la misma, tomando como referencia la capacidad económica del infractor, la trascendencia en perjuicio de la sociedad y las circunstancias en que se cometió la infracción. Aquí el legislador rompe el automatismo. La norma obliga a considerar criterios de dosimetría punitiva. Sin embargo, en el supuesto planteado:

- El beneficio económico es de USD 0.01.
- No hay dolo probado.
- No hay afectación relevante al mercado.
- El perjuicio social es inexistente.
- La capacidad económica del infractor es mínima —tomando en cuenta el valor de su inventario—.

El desvalor material del hecho es ínfimo. Si la sanción mínima es USD 40,880, el desbalance entre desvalor y consecuencia es radical.

5.4.4. Proporcionalidad concreta

Aplicando el test clásico:

a) Idoneidad: ¿Sancionar con multa protege el sistema de control de precios? Sí, en abstracto.

b) Necesidad: ¿Es necesario imponer una multa de al menos 100 salarios mínimos para proteger el sistema frente a un error de un centavo? Difícilmente.

c) Proporcionalidad en sentido estricto: Aquí el caso se vuelve crítico.

i. Sacrificio impuesto: USD 40,880.
ii. Beneficio ilícito: USD 0.01.
iii. Inventario total: USD 200.

La sanción mínima equivale a más de 200 veces el inventario del establecimiento, una magnitud que excede cualquier idea de severidad y se aproximaría a la aniquilación económica. La consecuencia jurídica produciría un efecto materialmente confiscatorio respecto de un hecho de insignificancia objetiva. Y aquí emerge la pregunta inevitable: ¿Puede el sistema jurídico sostener, sin incurrir en irracionalidad constitucional, que un error de un centavo merece una sanción equivalente a la destrucción económica del infractor? Si la respuesta es afirmativa, entonces el principio de proporcionalidad queda reducido a ornamento.

5.4.5. ¿Es posible la modulación en las categorías de las sanciones administrativas?

El problema es que el tipo está calificado como "muy grave". La Administración puede graduar entre 100 y 200 salarios mínimos, pero incluso el mínimo es desproporcionado. Reducir de 200 a 100 no soluciona el problema. Aquí es donde la tesis se pone a prueba:

Si el artículo 145 LPA permite, cuando lo exija la proporcionalidad, imponer sanciones correspondientes a categorías de menor gravedad, entonces este caso parece diseñado para activar esa cláusula. La infracción subsiste: hubo incremento del precio. Pero la consecuencia asociada a la categoría "muy grave" produce un resultado materialmente desmesurado.

La modulación implicaría reconocer, sin negar el tipo, que la respuesta correspondiente a una infracción grave —26 a 50 salarios mínimos— o incluso leve —10 a 25 salarios mínimos— se ajusta mejor al desvalor real del hecho.

5.4.6. Objeción fuerte: ¿no sería esto recalificación encubierta?

El contraargumento dirá: *"La ley calificó la conducta como muy grave. La Administración no puede rebajar esa calificación*". Pero esa objeción presupone que la calificación abstracta agota el juicio constitucional. Sin embargo:

- El artículo 81 de la LM obliga a considerar circunstancias concretas.
- El artículo 145 LPA permite modulación cuando lo exige la proporcionalidad.
- El principio constitucional prohíbe el exceso.

La modulación admite que el tipo es formalmente muy grave y afirma, a la vez, que en el caso concreto aplicar la consecuencia típica produciría un resultado incompatible con la racionalidad constitucional del *ius puniendi*.

5.4.7. ¿Se sostiene la tesis?

Entendemos que sí, y el caso permite extraer tres conclusiones preliminares:

1. La técnica legal de graduación de infracciones en leves, graves y muy graves, aun siendo legítima como juicio abstracto del legislador, puede generar desajustes cuando se aplica sin una corrección proporcional en el caso concreto.
2. La posibilidad de graduar la multa dentro del rango previsto para las infracciones graves y muy graves puede resultar insuficiente para corregir desproporciones extremas cuando el desvalor concreto del hecho es ínfimo.

3. En supuestos límite como el analizado, la cláusula del artículo 145 LPA adquiere sentido como mecanismo de corrección frente a resultados materialmente desmedidos.

Si el sistema no admite modulación, el único resultado coherente por parte del juzgador contencioso-administrativo sería la inaplicabilidad del régimen sancionador al caso concreto. Y esa es la alternativa incómoda: o se admite modulación proporcional, o se asume que el ordenamiento permite castigos económicamente devastadores por errores insignificantes.

5.5. Un contraste comparado: la Sentencia del Tribunal Supremo español 710/2025

El autor de este artículo, es partidario, de un uso mesurado del Derecho comparado en la investigación jurídica. La norma extranjera carece de fuerza en nuestro ordenamiento, y su invocación como argumento de autoridad tiende a suplir el razonamiento propio. Su empleo se justifica, a nuestro juicio, cuando un tribunal extranjero ha resuelto el mismo problema interpretativo sobre una norma homóloga. Esa condición se cumple en la Sentencia del Tribunal Supremo español núm. 710/2025, de 5 de junio.[38]

El artículo 29.4 de la Ley 40/2015 española faculta al órgano competente, cuando lo justifique la adecuación entre la sanción y la gravedad del hecho, para "*imponer la sanción en el grado inferior*".[39] La Administración andaluza había impuesto la multa mínima de las infracciones graves —100.001 euros— por la construcción, sin la autorización exigida, de una piscina en el entorno de un bien de interés cultural, sin daño alguno y con legalización posterior de la obra. El Tribunal Supremo, confirmó la reducción a 10.000 euros, cuantía propia de

38 Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, *Sentencia núm. 710/2025* (España: Tribunal Supremo de España, 2025); Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, *Sentencia rec. 2014/2023* (España: Tribunal Supremo de España, 2023) y Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, *Sentencia ECLI:ES:TS:2025:2596*, FD 5.º y 6.º (España: Tribunal Supremo de España, 2025).

39 Ley 40/2015 (España: Jefatura de Estado, 2015), art. 29.4.

las infracciones leves, y fijó como doctrina casacional que el precepto permite imponer la sanción prevista para la infracción inmediatamente inferior en gravedad, siempre con la debida motivación. Descartó, además, la objeción de legalidad y tipicidad, porque es el propio legislador quien establece el criterio.

El paralelismo con el caso del § 5.4 es estrecho: un mínimo legal que, aplicado a un hecho de escaso desvalor, resulta desproporcionado, y una cláusula de modulación cuyo alcance se disputa. Las diferencias entre ambos textos, por su parte, juegan a favor de la tesis aquí defendida. El Tribunal Supremo tuvo que deducir de una expresión ambigua, "grado inferior", que la ley aludía a las categorías de infracciones; el artículo 145 LPA lo dice expresamente. Y donde la ley española concede una facultad ("podrá"), la salvadoreña formula un mandato ("se impondrán"), en línea con la lectura propuesta en el § 4.1. Si aquella solución se alcanzó sobre un texto más débil, la que aquí proponemos descansa en una base normativa más firme. La sentencia española aporta, así, una confirmación externa de viabilidad; el fundamento de la tesis sigue estando en el ordenamiento salvadoreño.

Conclusiones

El recorrido de este trabajo ha partido del modelo clásico del ilícito administrativo —hecho, tipo y consecuencia jurídica— para mostrar que su corrección formal no agota la cuestión constitucional del castigo. La legalidad delimita el poder; la proporcionalidad lo mide.

La clasificación de infracciones en leves, graves y muy graves constituye una técnica legítima de graduación abstracta. El legislador realiza, mediante esa estructura, un juicio previo de proporcionalidad que distribuye el desvalor de las conductas y fija marcos sancionatorios diferenciados. Sin esa técnica, el sistema sería caótico.

Pero esa dosimetría legislativa no elimina la exigencia de proporcionalidad concreta. La racionalidad constitucional del *ius puniendi* administrativo no se satisface con la mera subsunción formal del hecho en el tipo. Como se ha recordado, la proporcionalidad prohíbe el exceso incluso cuando la medida esté genéricamente autorizada por una norma.

La consecuencia jurídica resulta de una decisión que debe ser constitucionalmente defendible en términos de adecuación, necesidad y equilibrio. Cuando el sacrificio impuesto supera lo razonablemente exigible en atención al desvalor real del hecho, el sistema deja de funcionar como estructura racional y comienza a tensionarse frente a sus propios principios.

El caso analizado muestra que la graduación interna de la sanción puede resultar insuficiente cuando el mínimo legal produce un efecto materialmente devastador frente a un desvalor insignificante. En estos supuestos, la proporcionalidad opera como límite interno del sistema.

El artículo 145 LPA reconoce ese límite. Al permitir que, cuando lo exija el principio de proporcionalidad, se impongan sanciones correspondientes a infracciones de menor gravedad, el legislador ha positivizado una consecuencia que ya deriva del carácter constitucionalmente limitado del poder sancionador.

La modulación respeta la calificación del hecho y la tipicidad, y obliga a admitir que la correspondencia entre tipo y consecuencia jurídica deja de ser mecánica cuando produce resultados desmedidos.

De este modo, la proporcionalidad se revela como límite interno que impide que el sistema de clasificación se transforme en automatismo punitivo.

En definitiva, la Constitución salvadoreña preserva la técnica legal de graduación por niveles de gravedad frente a su propia rigidez. Y lo hace recordando que el poder de castigar, aun cuando se ejerza por la Administración, sigue siendo poder y, como tal, solo es legítimo cuando se ejerce con medida.

Bibliografía

» Alfaro-Alvarado, A. "Procedimiento administrativo sancionador y motivación de las resoluciones sancionadoras". *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 71 (2026).

» Amoedo-Souto, C. A. "Actividad sancionadora". En *Manual de derecho administrativo*, dirigido por F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella. Madrid: Marcial Pons, 2023.

» Arroyo Jiménez, L. "Bases constitucionales". En *Manual de derecho administrativo*, dirigido por F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella. Madrid: Marcial Pons, 2023.

» Barnes, J. "El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar". *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5 (1998).

» Becker, G. S. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy* 76, n.º 2 (1968).

» Cierco Seira, C. "Reflexiones sobre el principio de oportunidad en el derecho administrativo sancionador". En *Estudios de derecho administrativo sancionador. En reconocimiento a Juan M.ª Pemán Gavín*, coordinado por A. Ezquerra Huerva. A Coruña: Colex, 2024.

» Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983).

» Estrada Cuevas, J. A., y M. Lucero Espinosa. *Derecho administrativo sancionador. Parte general.* Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2020.

» Gallardo Castillo, M. J. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica.* Madrid: Iustel, 2008.

» Gamero Casado, E., y S. Fernández Ramos. *Manual básico de derecho administrativo.* 13.ª ed. Madrid: Tecnos, 2016.

» García Amado, J. A. "¿Existe discrecionalidad en la decisión judicial?". *Isegoría*, n.º 35 (2006).

» Gómez Mercado, F. G. *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable.* 4.ª ed. Granada: Comares, 2017.

» Ley 40/2015. España: Jefatura de Estado, 2015.

» Ley de Medicamentos. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2012.

» Ley de Procedimientos Administrativos. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018.

» Nieto, A. *Derecho administrativo sancionador.* 5.ª ed. Madrid: Tecnos, 2012.

» Parada Vázquez, R. *Derecho administrativo I.* Parte general. 19.ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2012.

» Rebollo Puig, M., y M. Izquierdo Carrasco. "Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales. En *Derecho administrativo*, tomo II, 3.ª ed. Madrid: Tecnos, 2018.

» Rebollo Puig, M., M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. M.ª Bueno Armijo. *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova, 2010.

» Sala de lo Constitucional. *Sentencia ref. 175-2013.* El Salvador: Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2016.

» Sala de lo Constitucional. *Sentencia ref. 412-2016.* El Salvador: Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2016.

» Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia ref. 198-2012.* El Salvador: Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2018.

» Sala de lo Contencioso-Administrativo. *Sentencia rec. 893/2001 FJ 4.* España: Tribunal Supremo Español, 2004.

» Sala de lo Contencioso-Administrativo. *Sentencia rec. 2300/2011.* España: Tribunal Supremo Español, 2013.

» Sala de lo Contencioso-Administrativo. *Sentencia rec. 2327/2011, FJ 4.* España: Tribunal Supremo Español, 2013.

» Sala de lo Contencioso-Administrativo. *Sentencia, 2014/2023.* España: Tribunal Supremo Español, 2015.

» Tarifas de Salarios Mínimos para la República de El Salvador y su reforma, Decretos Ejecutivos n.º 11 y 12, de 22 y 24. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 2025.