



Hora: 9:54

Recibido el: 29 ABR 2022

Por: [Firma]

ea
San Salvador, 26 de abril de 2022.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

ASUNTO: Se comunica sentencia de
inconstitucionalidad referencia 9-2021

Respetable
Asamblea Legislativa
Presente.

Oficio No. 00990

Firma: _____

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició proceso de inconstitucionalidad clasificado con la referencia número 9-2021, de conformidad con el artículo 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en virtud de oficio sin número, del 1 de diciembre de 2020, procedente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual remitió la certificación de la sentencia pronunciada el 9 de octubre de 2020, en el proceso contencioso administrativo registrado con la referencia 130-2013, en la que declaró inaplicable el artículo 49 incisos 1° y 2° de la Ley de Protección al Consumidor, por la supuesta vulneración del artículo 11 inciso 1° parte final de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las once horas con treinta y cinco minutos del 25/4/2022, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

En dicha sentencia, entre otros aspectos, se dispone lo siguiente:

“1. Declárase inconstitucional, de modo general y obligatorio, el artículo 49 incisos 1° y 2° de la Ley de Protección al Consumidor, por vulnerar la prohibición de la múltiple persecución o juzgamiento (artículo 11 inciso 1° parte final de la Constitución). La razón se fundamenta en que la reincidencia o incumplimiento reiterado constituye un criterio a tomar en cuenta en la dosificación de la sanción administrativa de multa, lo que implica considerar un hecho que fue juzgado anteriormente para la imposición de una nueva sanción administrativa.

2. Notifíquese la presente decisión a todos los intervinientes.

3. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del Diario Oficial.”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



René Aristides González Benítez
Secretario de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Forma: _____

Sección de Correspondencia Oficial
Gerencia de Operaciones Legislativas
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Fecha: _____
Hora: _____
Recibido en: _____
Por: _____

9-2021

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las once horas con treinta y cinco minutos del veinticinco de abril de dos mil veintidós.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue iniciado de conformidad con el art. 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales, mediante el requerimiento contenido en la certificación de la sentencia pronunciada el 9 de octubre de 2020 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el proceso contencioso administrativo registrado con la referencia 130-2013, en la que declaró inaplicable el art. 49 incs. 1° y 2° de la Ley de Protección al Consumidor¹ (LPC), por la supuesta vulneración del art. 11 inc. 1° parte final Cn.

Una vez analizados los argumentos, se realizan las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

“Criterios para la determinación de la multa

Art. 49.- Para la determinación de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios: tamaño de la empresa, el impacto en los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, el grado de intencionalidad del infractor, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido realizado y las circunstancias en que ésta se cometa, *la reincidencia o incumplimiento reiterado*, según el caso.

Para los efectos del inciso anterior, la reincidencia o el incumplimiento reiterado, se entenderán como la comisión de la misma infracción dentro del plazo de dos años contados a partir de la última sanción impuesta. Cuando el proveedor fuere titular de una empresa que cuenta con varios establecimientos, la reincidencia y la reiteración se apreciarán por infracciones cometidas en un mismo establecimiento” (la cursiva no es del texto original)².

En el proceso han intervenido la autoridad requirente, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

II. Alegaciones de los intervinientes.

1. La Sala requirente expone que en la sentencia de inconstitucionalidad 109-2013, se declaró la inconstitucionalidad de la reincidencia como una infracción grave dentro de la Ley de Regulación de los Servicios de Información sobre Historial de Crédito de las Personas. En ese orden, advierte una situación similar en la Ley de Protección al Consumidor, cuya única diferencia es que los efectos de la reiteración constituyen uno de los criterios o parámetros de

¹ Dicha ley fue aprobada mediante el Decreto Legislativo n° 776, de 18 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial n° 166, tomo n° 368, de 8 de septiembre de 2005.

² Se aclara que, de acuerdo con el punto resolutivo n° 2 del fallo de la sentencia de inaplicación, el control de constitucionalidad del art. 49 inc. 1° LPC solo abarca la frase “la reincidencia o incumplimiento reiterado”; y la totalidad del inciso 2° de dicho precepto legal.

dosimetría que el legislador ha contemplado para efectuar la cuantificación de la multa a imponer, en relación con los sujetos infractores. Siguiendo con el precedente, la Sala inaplicante considera necesario también rechazar la figura de la reincidencia en el ámbito del Derecho de Consumo, puesto que las conductas pasadas ya fueron castigadas y se convirtieron en cosa juzgada formal. En consecuencia, no puede considerarse como parámetro para aumentar la sanción de una conducta nueva e independiente. Por lo anterior, decidió inaplicar el art. 49 LPC por alterar el art. 11 inc. 1º parte final Cn.

2. La Asamblea Legislativa afirmó que el art. 49 LPC establece los parámetros que el órgano sancionador debe tener en cuenta para la imposición de multas a las empresas infractoras. Sin embargo, la consecuencia jurídica aplicable a la comisión de una nueva infracción dentro de los 2 años posteriores, no necesariamente debe recaer sobre la misma persona o tratarse de los mismos hechos. Por ello, no se vulnera la prohibición del doble juzgamiento. Al respecto, recordó que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la garantía establecida en el art. 11 Cn. impide que una vez dictado un pronunciamiento definitivo contra una persona, la misma pueda volver a ser “enjuiciada” por los mismos motivos. Para tales efectos, señaló que para su vulneración debe constatarse que se trata: a) del mismo sujeto activo; b) la misma víctima; c) del mismo delito; d) de un proceso válido; y e) la existencia de una resolución de carácter definitivo.

Por lo anterior, aclaró que si bien lo expuesto se relaciona con la materia penal, los principios que rigen tal disciplina son aplicables también al Derecho Administrativo Sancionador. Sin embargo, la situación regulada en la Ley de Protección al Consumidor es distinta, pues “pueden existir multiplicidad de factores, hechos, sujetos y circunstancias que a pesar de tratarse de la misma infracción, hacen diferente la causa”. Por ello, la Asamblea Legislativa considera que el art. 49 LPC no es inconstitucional.

3. El Fiscal General de la República manifestó que el principio de múltiple persecución, si bien impide que un mismo sujeto puedan serle aplicables dos o más sanciones por un mismo hecho, tiene una excepción: cuando el autor de la infracción tiene una relación de sujeción especial respecto de la administración pública. Este supuesto permite, de forma paralela, aplicar sanciones penales y sanciones administrativas. Y es que, debe recordarse que el Derecho Administrativo Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos todas aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal, cuyo límite son los principios de legalidad, debido proceso y proporcionalidad de la sanción.

En el presente caso, afirmó que si bien un ente regulado por la Ley de Protección al Consumidor puede incurrir en una misma infracción, también es cierto que puede acaecer que existan en diferentes procesos sancionadores varios sujetos, hechos y fundamentos, por lo que, en tales supuestos, no existirá vulneración alguna al art. 11 Cn. Por tanto, solicitó que no se declare inconstitucionalidad del art. 49 LPC.

III. Determinación del problema jurídico y del orden temático de la sentencia.

En virtud de los argumentos expuestos por los intervinientes, el problema jurídico que deberá ser resuelto consiste en determinar si la regulación de la reincidencia —como criterio de dosimetría de la sanción administrativa en materia de protección al consumidor— vulnera la prohibición de la múltiple persecución o juzgamiento (art. 11 inc. 1º parte final Cn.). Para resolver tal cuestión, se seguirá el siguiente orden: (IV) se explicará en qué consiste la potestad sancionadora de la administración; luego, (V) se desarrollará el principio que prohíbe el doble juzgamiento o la múltiple persecución en materia administrativa sancionadora; y, por último, (VI) se resolverá el problema jurídico.

IV. Potestad sancionadora de la administración pública.

1. En términos generales, la administración pública es la estructura orgánica compuesta por diversas instituciones a la que se le atribuye la función de gestionar los bienes, recursos y servicios estatales, mediante actividades encaminadas a la realización del bien común y del interés colectivo³. A fin de realizar la satisfacción de los intereses generales, la administración cuenta con un poder, no solo de crear normas —generales y abstractas— de rango inferior al legislativo, sino también para emitir decisiones y hacerlas ejecutar de forma inevitable⁴. Estas potestades se caracterizan como posibilidades y deberes de actuación que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración, para que puedan producir efectos jurídicos en la realidad y tengan la capacidad de imponer al administrado el deber de tolerancia al desarrollarse su ejercicio.

Dentro de ellas, para el caso concreto, interesa resaltar aquellas que se relacionan con el poder sancionatorio de la administración, y cuyo ejercicio puede incidir negativamente en la esfera de los derechos fundamentales de los administrados. En la actualidad, es innegable que a través del Derecho Administrativo Sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo⁵. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades y servidores públicos⁶.

2. Ahora bien, el ejercicio de este poder coercitivo está sujeto a los condicionamientos exigibles a cualquier actuación administrativa, a saber: (i) principio de habilitación previa, según el cual la administración necesita de un respaldo normativo explícito de acuerdo con la reserva de ley formal para intervenir negativamente en los derechos fundamentales de los ciudadanos. De modo que se excluye toda posibilidad de que se pueda imponer limitaciones a los derechos sin norma legal que lo ampare; (ii) principio de proporcionalidad, es decir, debe existir congruencia entre los fines que persigue la actuación administrativa y las medidas de

³ Sentencia de 29 de abril de 2013, inconstitucionalidad 18-2008.

⁴ Sentencia de 27 de octubre de 2017, inconstitucionalidad 134-2014 AC.

⁵ Sentencia de 13 de febrero de 2015, inconstitucionalidad 21-2012.

⁶ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2012, ya citada.

intervención utilizadas; (iii) principio de igualdad, esto es, la actuación administrativa no puede tener como fundamento una discriminación o un tratamiento desigual irrazonable ante los diversos sectores de la población; y (iv) principio *favor libertatis*, de acuerdo con el cual la administración —dentro de todos aquellos medios posibles o admisibles para realizar una intervención— debe escoger el que resulte más favorable a los derechos de las personas⁷.

La conjugación de los principios de proporcionalidad y *favor libertatis* genera toda una escala o progresión de la actividad administrativa que puede significar una limitación a derechos fundamentales, a saber: (i) un grado menor de intervención, que conlleva la inscripción en un determinado registro o la obligación de soportar inspecciones; (ii) un grado intermedio, como acontece con la autorización, en el que la administración corrobora que se dan las condiciones exigidas para una actividad; (iii) un grado superior, donde la actividad administrativa se concreta en prohibiciones y mandatos; y (iv) un grado o nivel máximo, en el que se encuentran las restricciones de derechos fundamentales a favor del interés público.

En esa línea, para garantizar una intervención justificada en los derechos, el art. 14 Cn. habilita y condiciona constitucionalmente a la administración pública para que pueda sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas. Así lo ha reconocido este Tribunal⁸, al establecer el enclave constitucional es válido para el establecimiento de sanciones administrativas. Ahora bien, según el modelo constitucional y democrático del ejercicio del poder político, la potestad sancionatoria está jurídicamente limitada por la ley, entendida esta no únicamente como ley formal, sino también por las disposiciones constitucionales. En efecto, sobre ello versa el principio de legalidad, que determina que toda acción administrativa se presente como un ejercicio de poder atribuido previamente por la ley (art. 15 Cn.), así como delimitado y construido por ella, de manera que no se pueda actuar sin una atribución normativa previa. De esta forma, la ley otorga a la administración facultades de actuación que pueden producir efectos jurídicos, como la imposición de una sanción, que puede ser de diversa naturaleza a las indicadas en el art. 14 Cn., según se ha establecido en varios pronunciamientos de este Tribunal⁹.

3. Por tanto, no debe perderse de vista que dicha potestad sancionadora es una de las facetas que el genérico poder punitivo del Estado muestra frente al administrado o sus servidores. La diferencia que posee con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es solo cuantitativa —en razón de la intensidad de la sanción a imponer—. De ahí que la aplicación de los principios y reglas constitucionalizadas que presiden el Derecho Penal sean aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, con fundamento en la homogeneización o unidad punitiva, siempre que se atienda a la singularidad en cada uno de sus procedimientos, en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico. Por ello, la

⁷ Sentencia de 29 de junio de 2015, inconstitucionalidad 107-2012.

⁸ Sentencia de 13 de diciembre de 1988, controversia 1-88.

⁹ Sentencias de 19 de julio de 2007 y 15 de enero de 2004, amparos 332-2006 y 1005-2002, por su orden.

aplicación de los principios y garantías que rigen en el ámbito de la legislación penal es igualmente exigible y aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador¹⁰.

Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador pues ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales¹¹.

Es decir, esta Sala sostuvo que las potestades excepcionales de imponer arresto o multa conferidas a la administración deben entenderse en concordancia con toda la Constitución y no en forma aislada, de lo cual se concluye que dichas medidas excepcionales se refieren estrictamente al orden del Derecho Penal, por lo que es pertinente recalcar que la potestad sancionatoria concedida a la administración no se limita a lo taxativamente expuesto por el art. 14 Cn. Lo prescrito en este precepto en cuanto al arresto y la multa son tipo de sanciones que la administración pública puede imponer, entre otras que el orden jurídico establezca¹². Partir del supuesto de que la administración no puede sancionar a los administrados que incumplen la ley en el resto de sus campos, sería quitarle la potestad de *imperium* que le confiere la Constitución, porque la dejaría sin formas eficaces de hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

4. Los principios —que sin duda deben adecuarse con la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, a fin de potenciar su aplicabilidad— disciplinan tanto los ámbitos propios de la heterotutela —relaciones de la administración hacia el exterior de su estructura— y autotutela —relaciones de la administración hacia el interior de su estructura— administrativa, especialmente en los ámbitos de naturaleza sancionatoria.

Mediante la heterotutela, la administración se plantea el resguardo y protección de los bienes jurídicos de naturaleza eminentemente social; o bien, como se ha sostenido en la jurisprudencia constitucional, dicha faceta policial administrativa enfrenta al Estado contra conductas ilegales de los administrados que atentan contra los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general¹³. En tal sentido, todos los administrados están sujetos al ámbito general de respeto y protección de aquellos aspectos que la comunidad jurídica considera valiosos y que ha elevado a un rango de protección legal mediante leyes penales o administrativas.

V. La garantía de prohibición de la múltiple persecución o juzgamiento.

1. La garantía constitucional relativa a la prohibición de la múltiple persecución o sanción aparece consagrada en el art. 11 inc. 1º parte final Cn. de la siguiente manera: “nadie puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”. En el ámbito internacional, el art. 14 nº 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual ya haya sido condenado o absuelto por una sentencia

¹⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 107-2012, ya citada.

¹¹ Sentencia de 17 de diciembre de 1992, inconstitucionalidad 3-92 AC.

¹² Sentencia de 23 de septiembre de 2002, amparo 330-2000.

¹³ Sentencia de 11 de noviembre de 2003, inconstitucionalidad 16-2001.

firme de acuerdo con la ley y el procedimiento de cada país”; y, el art. 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe que “[e]l inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”. En el ordenamiento secundario, tal garantía está reconocida en los arts. 9 del Código Procesal Penal¹⁴, 139 n° 6 y 145 de la Ley de Procedimientos Administrativos¹⁵.

La jurisprudencia constitucional ha señalado en diversos pronunciamientos que esta garantía procesal constitucional es indispensable para el mantenimiento de la seguridad jurídica y certeza de los ciudadanos. En particular, se trata de una prohibición dirigida a las autoridades, de no pronunciar más de una de vez, una decisión definitiva respecto de una misma pretensión o petición según sea el caso¹⁶.

En tal sentido, los términos más relevantes que han sido analizados por la jurisprudencia son los de “enjuiciado” y “causa”. El primero se ha entendido como una operación racional y lógica del juzgador —o de la autoridad administrativa de que se trate— mediante la cual se decide definitivamente el fondo del asunto que se encuentra dentro de su competencia¹⁷. En consecuencia, el principio en estudio adquiere sentido en aquellos casos en los que se clausura de forma definitiva una controversia¹⁸. Y el segundo ha sido definido como la identidad absoluta de las pretensiones en el mismo o diversos procesos¹⁹. De ahí que exista una prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva en relación con una misma pretensión²⁰.

Ahora bien, para su aplicación se requiere un pronunciamiento de fondo en cuanto a un determinado contenido y la existencia de un procedimiento posterior en el que se constate una identidad en lo relativo al objeto, a los sujetos y a la causa. De ahí que, advirtiendo la denominada “triple identidad” —misma persona, mismos hechos y mismo motivo o enjuiciamiento—, hay una situación impeditiva que prohíbe pronunciarse sobre lo mismo²¹. En este contexto, se habla, por un lado, de una identidad objetiva relacionada con la coincidencia fáctica y jurídica de los hechos y de las pretensiones; y por el otro, de una identidad subjetiva que se relaciona tanto con el actor y el demandado o sindicado²².

Sobre estos requisitos, debe señalarse que en lo respecta a los hechos y los sujetos no presentan dificultades hermenéuticas difíciles. El primero se entiende como la plataforma fáctica que permite efectuar la ulterior valoración jurídica de la probable dualidad²³; y el

¹⁴ El inciso 1° de dicho precepto legal establece que: “[n]adie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho, aunque se modifique su calificación o se aleguen nuevas circunstancias”.

¹⁵ El art. 139 n° 6 de la Ley de Procedimientos Administrativos señala que debido a la prohibición de doble sanción: “no podrán sancionarse los hechos que hayan sido objeto de sanción penal o administrativa, siempre que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

¹⁶ Sentencia de 18 de diciembre de 2003, amparo 1350-2002.

¹⁷ Ejemplo, auto de 8 de noviembre de 2021, inconstitucionalidad 66-2018.

¹⁸ Auto de 23 de abril de 1998, amparo 109-98.

¹⁹ Por ejemplo, véase el auto de 14 de octubre de 2011, amparo 161-2010.

²⁰ Sentencia de 4 de mayo de 1999, amparo 231-98.

²¹ Sentencia de 4 de marzo de 2002, amparo 270-2000.

²² Al respecto, véase la sentencia de 15 de noviembre de 2021, inconstitucionalidad 50-2018 AC.

²³ Precisamente a esto se ha referido Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de 17 de septiembre de 1997, caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, parágrafo 66, en la que afirmó que “el principio de *non bis in idem*” busca “proteger los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que

segundo —particularmente en cuanto al sindicado— la identificación es necesaria para formular una imputación a una persona concreta en materia sancionatoria penal, administrativa o disciplinaria²⁴.

El elemento que reporta mayores dificultades es el relacionado al motivo de persecución. Esto implica distinguir para el intérprete, la existencia de un mismo o diverso bien o interés jurídico que podría resultar protegido por dos normas pertenecientes a sectores diferentes del ordenamiento jurídico²⁵. En realidad, si se trata de normas que pertenecen a un mismo orden, pero aplicables a un mismo hecho —para el caso del orden administrativo—, las reglas interpretativas como la especialidad, subsunción y consunción son válidas para solucionar esas aparentes concurrencias normativas. En tal caso, ante varias afectaciones que pudieran quedar comprendidas en diferentes injustos administrativos, convendrá hablar de un concurso real o ideal de infracciones.

Ahora bien, es importante destacar que la garantía en estudio no solo comprende la prohibición de una doble o múltiple sanción —lo que relaciona a la prohibición con el ámbito de cosa juzgada— que es su dimensión material o sustantiva. Y es que, tal garantía posee una dimensión procesal o procedimental que impide la consecución de procedimientos simultáneos o posteriores de los mismos. Para ello, se utilizan diversos mecanismos procesales entre los que se encuentran la litispendencia, la decisión judicial de acumulación de procesos y la denominada “prejudicialidad”.

El fundamento de ambas dimensiones radica en la consecución del valor justicia, del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de la propia dignidad de la persona que rechaza toda intervención innecesaria o excesiva que grave al ciudadano más allá de lo estrictamente indispensable para la protección de los intereses públicos²⁶. Desde esta óptica, la necesaria tipicidad de las infracciones y una respuesta sancionatoria que no sea excesiva conforme el marco de la proporcionalidad son las bases que inspiran la presente garantía. En suma, *la prohibición de la múltiple persecución impide una reiteración innecesaria de respuestas sancionatorias, en aquellos casos en que la aplicación de una sola de tales consecuencias es suficiente para restablecer el ordenamiento jurídico vulnerado.*

2. Lo anterior nos lleva al estudio de la denominada “reincidencia”, que no es más que una forma de reiteración delictiva con claros efectos agravatorios y que tiene su origen y desarrollo en el Derecho Penal. Así, es posible encontrar en dicho sector del ordenamiento jurídico figuras agravatorias tales como la habitualidad, profesionalidad y la misma

no vuelvan a ser enjuiciados por los mismos hechos. A diferencia de la fórmula utilizada por otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, artículo 14.7, que se refiere al mismo ‘delito’), la Convención Americana utiliza la expresión ‘los mismos hechos’, que es un término más amplio en beneficio de la víctima”.

²⁴ Sentencia de 25 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 128-2015.

²⁵ Sentencia de inconstitucionalidad 18-2008, ya citada.

²⁶ Cano Campos, *Non bis in idem. Prevalencia de la vía penal y Teoría de los Concursos en el Derecho Administrativo Sancionador*, en Revista de la Administración Pública, número 156, septiembre-diciembre, 2001, págs. 204-205.

reincidencia. Su comprobación está asociada generalmente a imponer una mayor pena en el pronunciamiento judicial posterior, la imposibilidad de conceder un sustitutivo penal o un beneficio penitenciario como la libertad condicional, y aún puede tener incidencia en el ámbito de la prisión preventiva o en la adopción de una salida alterna al proceso penal como acontece con la conciliación²⁷.

En el ámbito de aplicación de las leyes penales, esta Sala ha dictaminado su inconstitucionalidad. En efecto, se ha dicho que la reincidencia responde a una concepción distinta de la responsabilidad por el acto y se emparenta con el denominado “Derecho Penal de autor”, esto es, un rigor adicional al que correspondería en razón de la peligrosidad demostrada en las sucesivas entradas posteriores al sistema penal²⁸. Esto es así porque la reincidencia no se relaciona “con una conducta humana exteriorizada por medio de una actividad positiva o negativa que lesiona o pone en peligro un bien jurídico determinado, sino como una circunstancia ajena y ajena totalmente a esos presupuestos —tener en cuenta otras realizaciones dolosas ya juzgadas y una actitud de rebeldía o contrariedad al derecho— a efectos del análisis judicial”²⁹.

Esto puede tener claras repercusiones en cuanto al respeto de garantías constitucionales, tales como los principios de culpabilidad y de la prohibición de la múltiple persecución. En relación con el primero, la condena debe fundamentarse en la exigibilidad de un comportamiento adecuado a derecho respecto de los hechos que han sometido a conocimiento de la autoridad judicial y no de situaciones anteriores que ya fueron juzgadas. Es así que no puede afirmarse que exista un “saldo” de la culpabilidad que deba ser tenido en cuenta en la comisión de injustos posteriores, en tanto que éste ya fue compensado en el cumplimiento de la sanción anterior.

Por otra parte, y con relación al tema de la inaplicabilidad, es preciso señalar que situaciones que ya fueron juzgadas para agravar la pena en una posterior condena, implica aplicar dos veces la misma circunstancia, lo cual es clara vulneración al principio en estudio en su dimensión material. En otras palabras, *no existe ningún efecto residual acumulativo del primer o anterior enjuiciamiento que deba ser tenido en cuenta en la siguiente sentencia condenatoria en materia penal o administrativa sancionatoria, so pena de afectar la garantía constitucional establecida en el art. 11 inc. 1º parte final Cn.*

VI. Resolución del problema jurídico.

Corresponde resolver la cuestión de fondo planteada por la Sala requirente en el presente proceso, lo que básicamente consiste en determinar si lo preceptuado en el art. 49 LPC inobserva la garantía contemplada en el art. 11 inc. 1º parte final Cn.

²⁷ Por ejemplo, en el caso de la libertad condicional, Al respecto: sentencia de 29 de abril de 2013, inconstitucionalidad 63-2010 AC.

²⁸ Bustos Ramírez, *Control social y sistema penal*, Edit. PPU, Barcelona, 1987, págs. 261-262.

²⁹ Sentencia de 23 de diciembre de 2010, inconstitucionalidad 5-2001.

1. Si bien las anteriores consideraciones se relacionan con el Derecho Penal, desde diversos precedentes, entre los que se destaca la sentencia emitida de 19 de diciembre de 1992, inconstitucionalidad 3-92, esta Sala ha sido enfática en afirmar que los principios constitucionales inspiradores del Derecho Penal son de aplicación de igual manera en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador con sus peculiares diferencias, en la medida que ambas disciplinas son parte de un genérico poder punitivo estatal. De acuerdo con este primigenio pronunciamiento, dentro de los principios que resultan de aplicación al poder sancionador de la administración pública se encuentran: a) tipicidad; b) legalidad formal; c) prohibición de la retroactividad desfavorable; d) interdicción de la analogía; e) principio de culpabilidad; f) principio de proporcionalidad, y g) la garantía del “*ne bis in idem*”³⁰.

En esta línea jurisprudencial, la Sala ha reconocido la operatividad de la prohibición de la múltiple persecución en la aplicación del Derecho Administrativo Sancionador. Así, se ha dicho que “toda infracción administrativa supone un comportamiento desvalorado y su realización da lugar a la imposición de una determinada sanción. Por ello, en su determinación, los órganos disciplinarios deben agotar el disvalor total de la conducta infractora en la magnitud de la sanción a imponer, sin que quepa una posterior o futura valoración de la misma como nueva infracción; pues de lo contrario se irrespetaría gravemente el primer eslabón de la triple identidad conocido como el *eadem res*”³¹.

Por ello, *la acumulación de conductas efectuadas en el pasado —ya sancionadas en su individualidad— para constituirse en una conducta nueva y distinta a las anteriores es contraria a la garantía constitucional en estudio.*

En ese orden, si bien debe reconocerse que existe una distinción meramente cuantitativa respecto de la infracción administrativa y la penal, y que ambas responden a fines diversos, esta Sala ha señalado que la inclusión de la prohibición de la múltiple persecución en materia administrativa responde a la inclusión de la proporcionalidad como límite a la respuesta sancionatoria. Se trata de una garantía sustantiva o material a favor de los ciudadanos, pues impide la imposición de dobles sanciones o condenas por un mismo hecho cuando exista igual fundamento, con lo que se evita reacciones punitivas desproporcionadas por parte del Estado³². Y es que, no puede desconocerse que estas sanciones (también denominadas “gubernativas”) se constituyen en un mal infringido por una entidad estatal a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represiva o aflictiva. La misma puede consistir tanto en la privación de un derecho

³⁰ En la sentencia de inconstitucionalidad 3-92 AC, esta Sala retoma claramente lo establecido por el Tribunal Constitucional Español en su sentencia 18/1981, de 8 de junio de 1981, en la que expresó: “Ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, (...) hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”.

³¹ Sentencia de inconstitucionalidad 18-2008, ya citada.

³² Sentencia de 14 de enero de 2016, inconstitucionalidad 109-2013.

preexistente (sanción interdictiva) como en la imposición de un nuevo deber (sanción pecuniaria)³³.

2. En el presente caso, de acuerdo con el art. 49 LPC, la reincidencia o incumplimiento reiterado (también definida como “reiteración delictiva”) no constituye una agravante específica que suponga una sanción diferenciada. Más bien, es uno de los diversos criterios contenidos en su inc. 1º para la dosimetría de la multa como sanción administrativa, la cual puede ser relacionada con otros aspectos tales como el tamaño de la empresa, el impacto de los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio causado o el grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, el grado de intencionalidad del infractor entre otros. Por otra parte, el inciso segundo la define como la “comisión de la misma infracción dentro del plazo de dos años contados a partir de la última sanción impuesta”.

Teniendo en cuenta dicha redacción, es patente que nos encontramos ante un hecho ya sancionado que irradia sus efectos en el siguiente procedimiento sancionador, y si bien es un criterio a tener en cuenta junto con otros relacionados en el precepto, el mismo vulnera el principio constitucional en discusión, en cuanto implica una nueva valoración de lo ya sancionado anteriormente (“dentro del plazo de dos años contados a partir de la última sanción impuesta”)³⁴. En consecuencia, la reincidencia (o reiteración como la denomina el inciso segundo del art. 49 LPC) debe considerarse inconstitucional, por vulnerar el principio de la múltiple persecución contemplado en el art. 11 inc. 1º parte final Cn. De ahí que, el referido criterio no podrá ser tenido en cuenta por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor en los procesos administrativos actuales o futuros.

3. Como último punto, se reitera, como se ha hecho en otros pronunciamientos en que se ha desarrollado la presente línea jurisprudencial, *que a cada injusto administrativo realizado le compete una sola sanción que debe agotar todo el disvalor que le corresponda conforme su dimensión objetiva y subjetiva, sin que pueda volver a valorarse de nuevo para brindar una respuesta punitiva mayor de la que corresponde al infractor de acuerdo a su culpabilidad*. Tratándose de la comisión de varias conductas corresponderá a todas ellas diversas sanciones, que podrán ser impuestas en un mismo o en diversos procedimientos conforme las reglas generales del concurso de infracciones contemplada en el art. 144 de la Ley de Procedimientos Administrativos que opera como norma supletoria de la Ley de Protección al Consumidor, conforme lo establece el art. 167 de esta última ley.

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

³³ Suay Rincón, *Sanciones Administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, pág. 55.

³⁴ En este punto, debe señalarse que el texto del precepto inaplicado no es susceptible de interpretarse conforme tal como se hiciera con el “incumplimiento reiterado” regulado en el art. 34 letra o de la Ley de Telecomunicaciones en la sentencia de 9 de noviembre de 2016, inconstitucionalidad 147-2014 AC. Aunque tengan la misma formulación lingüística existe una diferencia relevante: en el presente caso, el objeto de control incluye de forma directa la referencia a una sanción administrativa previa.

1. *Declárase inconstitucional*, de modo general y obligatorio, *el artículo 49 incisos 1° y 2° de la Ley de Protección al Consumidor*, por vulnerar la prohibición de la múltiple persecución o juzgamiento (artículo 11 inciso 1° parte final de la Constitución). La razón se fundamenta en que la reincidencia o incumplimiento reiterado constituye un criterio a tomar en cuenta en la dosificación de la sanción administrativa de multa, lo que implica considerar un hecho que fue juzgado anteriormente para la imposición de una nueva sanción administrativa.

2. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes.

3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del Diario Oficial.



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN



The first part of the report is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the origin of life is a problem of the first order of importance. The second part of the report is devoted to a discussion of the origin of the first living organisms. It is shown that the origin of the first living organisms is a problem of the second order of importance. The third part of the report is devoted to a discussion of the origin of the first multicellular organisms. It is shown that the origin of the first multicellular organisms is a problem of the third order of importance. The fourth part of the report is devoted to a discussion of the origin of the first complex organisms. It is shown that the origin of the first complex organisms is a problem of the fourth order of importance. The fifth part of the report is devoted to a discussion of the origin of the first intelligent organisms. It is shown that the origin of the first intelligent organisms is a problem of the fifth order of importance.

[Handwritten signature]