



CENTRO  
NACIONAL  
DE REGISTROS

**VERSION PÚBLICA Acuerdo  
No. 62 Año 2021 de la  
Sesión Ordinaria 8 del  
Consejo Directivo  
Información Confidencial  
conforme al Art. 24 “c” y 30  
de la LAIP.**

**ACUERDO No. 62-CNR/2021.** El Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, sobre lo tratado en el punto número seis: **Dictamen y resolución sobre la tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador contra la señora** ; de la sesión ordinaria número ocho, celebrada en forma presencial, a las siete horas con treinta minutos del quince de abril de dos mil veintiuno; punto expuesto por el Director Ejecutivo y Secretario del Consejo Directivo, licenciado Jorge Camilo Trigueros Guevara y la jefa de la Unidad Jurídica de la Dirección Ejecutiva, licenciada Hilda Cristina Campos Ramírez; y,

**CONSIDERANDO:**

- I. Que conforme a lo explicado por los profesionales, el Consejo Directivo delibera en los términos siguientes, con el propósito de emitir el dictamen y la resolución correspondiente. Por resolución pronunciada por la jefa del Departamento de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, licenciada fecha 27 de julio de 2020 se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), bajo la referencia NAC-23/2020, en contra de por una infracción grave. El 19 de octubre de 2020 se pronunció resolución final en el procedimiento, imponiéndose la sanción de suspensión de cinco días de labores sin goce de sueldo, dicha resolución fue impugnada por medio de recurso de apelación presentado por la señora en fecha 10 de noviembre de 2020, el cual fue resuelto el 16 de diciembre de 2020 por la Gerente de Desarrollo Humano, licenciada , en el sentido que modificó la sanción impuesta, a la de suspensión de un día de labores sin goce de sueldo.
- II. Que a través de solicitud presentada por la señora en fecha 15 de enero de 2021, pidió el inicio del Procedimiento de Revisión de Actos Nulos de Pleno Derecho en contra de la resolución del recurso de apelación, por considerar que se adoptó en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de la solicitante, para ello se han examinado los siguientes documentos: Expediente de Procedimiento Administrativo Sancionador referencia NAC-23/2020 instruido en contra de , escrito de solicitud de Revisión de Actos Nulos de Pleno Derecho presentado por , opinión Técnica emitida por la jefa de la Unidad Jurídica del 22 de marzo de 2021.
- III. Que la solicitante alega como motivo de nulidad absoluta o de pleno derecho lo establecido en el artículo 36 literal b) de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), es decir, cuando *“Se dicten prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados”*, motivo al que se circunscribirá el presente análisis. Siendo las omisiones que la solicitante considera que se cometieron las siguientes: de la audiencia establecida en el

artículo 110 de la LPA, en el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador; de la fase de prueba en el trámite del recurso de apelación; falta de motivación.

- IV. Que la nulidad absoluta o de pleno derecho hace referencia a la que se produce por una infracción al ordenamiento jurídico cuya gravedad es tal, que desnaturaliza el acto administrativo y por ello recibe la máxima sanción: su invalidez. Por esta razón los actos viciados con nulidad absoluta o de pleno derecho no pueden aspirar a ser protegidos con la seguridad jurídica, pues estos nacen ineficaces. (OLIVARES, Paula Elena, Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Editorial Cuscatleca, año 2019. Pág. 251 a 253). Principalmente la nulidad absoluta o de pleno derecho para que sea declarada en el procedimiento administrativo, debe cumplir con el requisito de especificidad y de trascendencia; cumpliéndose los mismos, es procedente sancionar al acto viciado y declarar su ineficacia.
- V. Que en relación al principio de Especificidad, la Sala de lo Contencioso Administrativo en la resolución pronunciada a las catorce horas y cuatro minutos del día veintinueve de octubre de dos mil catorce en el proceso de referencia 347-2008, mencionó que: *"La nulidad debe ser prescrita por la Ley. Esta regla constituye el principio de especificidad, el cual exige que el primer requisito para la declaración de las nulidades es que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones legales sancionadas con pena de nulidad. Además, la competencia de los órganos de la Administración Pública, debe ser conferida por la Ley, lo que implica que las facultades serán expresa y taxativamente señaladas por el legislador, y lo que no se encuentre enmarcado como atribución les está prohibido."* Para el caso, la Ley de Procedimientos Administrativos regula los casos en que procede la declaración de nulidad absoluta o de pleno derecho de los actos administrativos, estos se encuentran regulados en el artículo 36, por lo que cualquier reclamación de nulidad de un acto se debe abocar a uno de estos casos, debiéndose adecuar los hechos a estos, sin perjuicio que existan otras disposiciones en leyes especiales que sancionen con nulidad absoluta la falta de cumplimiento de ciertos requisitos para la validez de los actos administrativos.
- VI. Que la competencia para conocer y resolver sobre las nulidades que se alegan está dada por la LPA, ya que en el artículo 119 numeral 1 establece: *"La competencia para tramitar y resolver corresponderá al órgano de máxima jerarquía dentro de la institución en la que se ha producido el acto o la norma que se pretende revocar o a aquel que determine la normativa especial."* No existiendo una normativa especial que otorgue competencia a un órgano distinto, compete a este Consejo Directivo conocer sobre la solicitud de nulidad presentada y resolver la misma. En lo que respecta al principio de Trascendencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en su jurisprudencia que *"(...) el procedimiento administrativo no es una mera exigencia formalista para la configuración del acto, sino que desempeña una función de garantía, en tanto le proporciona al administrado la oportunidad de intervenir en la emisión del acto que puede afectarle."* Continúa expresando: *"(...) que acorde al principio de instrumentalidad de las formas, éstas no constituyen un fin en sí mismas, sino que trascienden la pura forma y tienen por tésis última garantizar la defensa en el juicio. No hay nulidad de forma, si la desviación no tiene trascendencia sobre las garantías esenciales de defensa en el juicio".* (Luis A. Rodríguez: Nulidades Procesales.

*Paula*

*Editorial Universidad, Buenos Aires, 1994).*" (Resolución pronunciada a las catorce horas y cuatro minutos del día veintinueve de octubre de dos mil catorce en el proceso de referencia 347-2008).

En ese sentido, en la misma sentencia referida se expresó que los defectos de procedimiento, no producen automáticamente la ilegalidad del acto final; este tipo de vicios produce la nulidad cuando se hubiere dictado colocando a las partes en una situación de indefensión; es decir, con una disminución efectiva, real y trascendente de sus garantías, y que tal aseveración se encuentra en concordancia con el principio de trascendencia de las nulidades, en virtud del cual el vicio del que adolece el acto debe provocar una lesión a la parte que lo alega. En conclusión, los defectos de procedimiento "*Deben de alguna manera provocar un efecto tal que genere una desprotección ostensible en la esfera jurídica del administrado, desprotección entendida como una indefensión indiscutible que cause un daño irreparable al desarrollo de todo el procedimiento y genere una conculcación clara de los principios constitucionales que lo inspiran.*" (Sentencia pronunciada a las quince horas y dieciséis minutos del día 18 de marzo de 2010, referencia 119-2006). Por lo antes dicho, en el análisis del presente caso se deben establecer si las omisiones alegadas por la solicitante como infracciones que produjeron la nulidad del acto reclamado, fueron tales que pusieron en un estado de indefensión a la solicitante, afectando su derecho de defensa, y que de esta manera encajen en el supuesto regulado en el artículo 36 letra b) LPA.

- VII. Que el motivo de nulidad absoluta o de pleno derecho alegado se refiere al regulado en el artículo 36 literal b de la LPA, manifestando que el acto administrativo cuestionado se emitió "*(...) prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados*", atacando con ello la manera de conformación del acto administrativo, y es que la actuación de la Administración Pública no se produce arbitrariamente a voluntad del titular del órgano de la administración, por el contrario, se debe seguir un procedimiento determinado previamente por la ley. En ese sentido, la emisión de un acto administrativo sin seguir el procedimiento establecido legalmente u omitiendo fases o etapas del mismo, constituye una grave vulneración de la legalidad y por ello conforma la nulidad absoluta o de pleno derecho del mismo, pues este tipo de nulidades se caracteriza por que el vicio que las genera es insubsanable. Este motivo de nulidad contiene tres supuestos: 1. La omisión absoluta del procedimiento previsto para la emisión del acto, supone que no se realizó ninguna de las etapas del procedimiento y el acto administrativo fue emitido con tal ausencia. 2. La aplicación de un procedimiento distinto al legalmente establecido, en este caso se ha realizado un procedimiento determinado, pero existe error en la calificación previa para su aplicación, eligiendo el que no correspondía para el caso en concreto. 3. Cuando exista ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho de defensa de los interesados.

- VIII. Que del escrito inicial, no se advierte que la solicitante determine expresamente a cuál de los 3 supuestos del literal b) se refiere, sin embargo, en el párrafo tres del folio 5 del escrito de solicitud se transcribe el literal b) del referido artículo y resalta y subraya la causa que se refiere a **“o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto”**, por lo que se infiere que esta es la causa de nulidad que pretende hacer valer contra el acto administrativo impugnado. En ese sentido el abogado de la solicitante puntualiza la infracción en tres hechos determinados: La omisión de los alegatos finales a los que se refiere el artículo 110 de la LPA, expresando que constituye una etapa esencial del procedimiento, en virtud que a través de dicha etapa, se le da la oportunidad a las partes para que revisen lo recabado durante el trámite y que consta en el expediente administrativo, para pronunciarse expresando todos los argumentos y conclusiones finales. Manifiesta la solicitante que durante la tramitación del procedimiento les fue negada la oportunidad de tener acceso al expediente cuando el mismo ya estaba consolidado con toda la prueba producida. La omisión de la fase de prueba en el recurso de apelación de conformidad con el artículo 135 inciso 3° de la LPA, expresando que era procedente porque en el recurso de apelación presentado por la solicitante, se alegaron nuevos hechos consistentes en actos de discriminación en contra de la solicitante. La omisión de motivación frente al pronunciamiento que la solicitante denominó en su recurso de apelación como **“(1) VIOLACIÓN DE IGUALDAD (BENEVOLENCIA CON UNOS, RIGIDEZ CON OTROS)”**.
- IX. Que en lo que respecta la omisión de la audiencia a la que se refiere el artículo 110 de la LPA, de la lectura de la disposición se concluye que se trata de una etapa del proceso administrativo común, que puede abrirse o no, ya sea que se cumpla con la condición establecida en la misma disposición, que a la letra regula: ***“La Administración Pública, una vez que haya instruido los expedientes e inmediatamente antes de la resolución o, en su caso, del informe de los órganos consultivos, pondrá las actuaciones a disposición de los interesados para su consulta y les concederá un plazo común, no superior a quince días ni inferior a diez, para que hagan sus alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Se podrá prescindir del trámite de audiencia, cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que los aducidos por el interesado.”*** (Subrayado y resaltado suplido). El supuesto para prescindir de la audiencia es cuando para la emisión de la resolución final no se tengan en cuenta otros hechos o alegaciones y pruebas distintos a los dichos y aportados por el solicitante. En ese sentido, al existir una excepción para la realización de tal audiencia nos indica que no es una etapa esencial de los procedimientos administrativos, ya que de serlo el legislador la hubiera establecido con carácter imperativo, por lo que su falta, al configurarse el supuesto de excepción, no puede generar nulidad por considerar que se ha omitido una fase esencial del procedimiento.
- X. Que del expediente del Procedimiento Administrativo Sancionador, se advierte que no constan otros hechos o pruebas que las presentadas por la señora  
; por lo que se cumple con el supuesto para que la autoridad instructora del procedimiento prescindiera de otorgar la audiencia del artículo 110 de la LPA, tal como efectivamente la autoridad instructora lo hizo. En el mismo sentido, la jefa de la Unidad



Jurídica de esta institución señaló que era procedente prescindir de la audiencia establecida en el artículo 110 de la LPA y por ello concluyó en su opinión técnica que la nulidad por este motivo no procedía, sin embargo, consta a fs. 278 escrito de fecha 8 de septiembre de 2020, por medio del cual la solicitante a través de su apoderado pidió expresamente que “(...) de conformidad con el Art. 110 LPA se ponga a disposición el expediente administrativo y se otorgue un plazo de 15 días hábiles, a fin de preparar y presentar nuestros alegatos finales (...)”. Por lo que, pese a que existe un fundamento jurídico brindado por la Unidad Jurídica de esta institución, que respalda la actuación administrativa realizada en el sentido de no conceder la audiencia del artículo 110 de la LPA por no ser una fase esencial, este Consejo considera que la petición expresa de la solicitante constituye en sí misma una razón atendible para haberla concedido, puesto que con dicha petición se está solicitando un mecanismo adicional para el ejercicio del derecho de defensa por ser, probablemente, desde la óptica de la solicitante necesaria para esos efectos. Por lo anterior, la autoridad administrativa debió otorgar la audiencia solicitada, y de esta forma garantizar más el derecho de defensa de la empleada; es que ser garantista a favor de la trabajadora, en el caso concreto, hubiese permitido la presentación de documentos y justificaciones que estimase pertinente (así lo regula el artículo 110 inciso 1° LPA), con el fin de tener una visión amplia de los hechos, y más aún cuando se trata de procedimientos sancionatorios que merman derechos al pretender imponer una sanción disciplinaria laboral; y es que nace la duda a favor de la trabajadora, en el sentido que al haber pedido la audiencia pretendía alegar otros argumentos y documentación de descargo. Este Consejo es del criterio que las audiencias que conlleven el respeto al derecho de defensa, tienen que otorgarse, a fin – como ya dijo- de garantizar adecuadamente el derecho de defensa y con ello, acercarse a la verdad material de cómo ocurrieron los hechos por los que se inicia un PAS, garantizando así el desarrollo y respeto del debido proceso. En ese sentido, la negativa de la administración en otorgar la audiencia a que se refiere el artículo 110 de la LPA causó una indefensión a la solicitante, misma que reclama a través del presente procedimiento. Si bien es cierto la solicitante argumenta que la nulidad se debió a que la decisión se adoptó en ausencia de fases esenciales del procedimiento, ello no es así, dado que la audiencia que señala el artículo 110 LPA, no es una fase esencial porque la misma disposición permite que se prescinda de ella; sin embargo, como ya se dijo, al haberse pedido expresamente por la trabajadora en más de una ocasión, se advierte que la nulidad se genera por haberle provocado indefensión al no permitir que se presentaran las alegaciones y los documentos y justificaciones que la trabajadora estimara pertinentes en ese estadio procedimental.

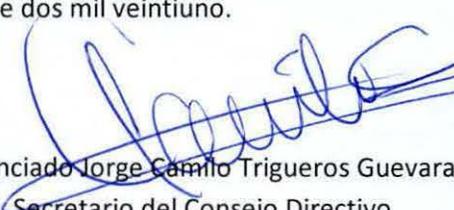
- XI.** Que en conclusión, el motivo de nulidad alegado, cumple con el principio de legalidad por encontrarse expresamente regulado en la parte final del artículo 36 literal b) de la LPA, y también se cumple con el principio de Trascendencia, ya que la omisión de la audiencia del artículo 110 de la LPA al haber sido expresamente solicitada generó una vulneración en el derecho de defensa de la trabajadora, por lo tanto, deberá declararse nula de pleno derecho los procedimientos a partir de los cuales no fue escuchada. Además, no se puede conservar un acto administrativo que no es conforme a Derecho y que su expulsión del

mundo jurídico no afecta algún principio del Derecho, ni tampoco afecta intereses de otras personas ni al interés general.

Ya que se ha determinado la procedencia de la nulidad del acto impugnado, es preciso establecer los efectos de la misma, con el fin de restablecer el derecho vulnerado a la solicitante, en ese sentido, siendo que la omisión de la audiencia regulada en el artículo 110 de la LPA es la que generó la nulidad del procedimiento, para restablecer el derecho de defensa vulnerado a la parte solicitante, es necesario proporcionarle dicha audiencia, y tal vulneración está contenida en el PAS que comprende la resolución pronunciada por la jefa del Departamento de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, el 11 de septiembre de 2020, por medio de la cual se declara improcedente la petición de la empleada en el sentido que se otorgue la audiencia de la disposición 110 de la LPA. Es por ello, que se debe declarar la nulidad de esta resolución y todo lo que fuere su consecuencia, incluyendo la resolución final pronunciada por la referida funcionaria en fecha 19 de octubre de 2020 y el procedimiento del recurso de apelación (las actuaciones previas a las etapas indicadas se declaran no afectadas por la mencionada nulidad), a fin que se repongan las actuaciones otorgando la audiencia solicitada, consecuentemente, no es necesario proceder al análisis de los otros motivos de nulidad alegados.

**Por tanto**, el Consejo Directivo, con base en el artículo 110, 118 y 119 LPA, la jurisprudencia relacionada:

**ACUERDA: I) Declarar** la nulidad de la resolución pronunciada por la jefa del Departamento de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, licenciada | \_\_\_\_\_, en fecha 11 de septiembre de 2020 y todo lo que fuere su consecuencia, es decir, el procedimiento seguido por el recurso de Apelación interpuesto ante la Gerencia de Desarrollo Humano. El efecto de la nulidad comprende a partir de la etapa procesal por la que no se habilitó lo pedido y reglado en el artículo 110 LPA (para restablecer el derecho vulnerado a la parte solicitante), las actuaciones previas a la no habilitación, se declaran no afectadas por la mencionada nulidad. **II) Comuníquese.** Expedido en San Salvador, dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

  
Licenciado Jorge Camilo Trigueros Guevara  
Secretario del Consejo Directivo

