

108-2012

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con dos minutos del día ocho de julio de dos mil quince.

El presente proceso constitucional ha sido iniciado mediante demanda presentada por las ciudadanas Ana Gabriela López Miranda, Karla Steffanie García Miranda, Karen Vanessa Alfaro Vásquez, Jennifer Lissette Escobar Hernández, Beatriz Carolina Rodríguez Abrego, Xiomara Guadalupe Serpas Calderón y Dayana Magaly Hernández, mediante la cual solicitan se declare la inconstitucionalidad parcial del art. 86 inciso final, frase final de la Ley de la Carrera Docente (LCD), emitida mediante Decreto Legislativo n° 665, de fecha 7-III-1996, publicado en el Diario Oficial n° 58, Tomo 330, de fecha 22-III-1996; por la aparente vulneración al art. 15 de la Constitución (Cn., en adelante).

La disposición impugnada prescribe:

“NULIDADES

Art. 86.- Los actos procesales serán nulos, cuando no se hayan observado los procedimientos establecidos en esta Ley, o cuando se violen derechos y garantías individuales previstas en la Constitución de la República, los tratados internacionales ratificados por El Salvador.

[...]

Las sanciones impuestas por procedimientos diferentes a los previstos en esta Ley serán nulas. En estos casos la Junta o el Tribunal deberá ordenar que se le cancelen, a costa de la autoridad responsable, los sueldos y emolumentos dejados de percibir, los que no podrán exceder de lo correspondiente a tres meses, y a que se le restituya en su cargo, para lo cual la Junta o Tribunal remitirá certificación al funcionario responsable a efecto de que, dentro del plazo de diez días hábiles, cumpla con lo proveído, bajo pena de multa de un salario mínimo urbano mensual”.

Han intervenido en el proceso, además de las demandantes, la Asamblea Legislativa y la Fiscal General de la República en funciones.

Analizados los argumentos y considerando:

I. 1. A. De acuerdo con las ciudadanas la disposición impugnada vulnera el principio de legalidad –art. 15 Cn.–, debido a que, en relación con el salario mínimo urbano mensual al que se refiere, el Órgano Ejecutivo ha emitido decretos mediante los cuales se han definido los salarios por rubros o sectores, pero ninguno de ellos corresponde a la categoría establecida para cuantificar la pena de multa del art. 86 inc. final LCD.

Luego de hacer una clasificación por zonas de trabajo, concluyen que no es posible identificar alguna categoría denominada salario mínimo urbano mensual y, en consecuencia, consideran que acatar la multa estipulada en la norma impugnada debilita el principio de legalidad, el cual no puede ser compensado por la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

Las demandantes explican que la impugnación pudiera parecer un problema interpretativo; sin embargo, la actividad interpretativa que realiza la autoridad administrativa no puede desligarse del principio de legalidad que exige evitar los conceptos abiertos o excesivamente indeterminados, lo que implica también la prohibición de analogía.

De manera que --sostienen--, ante la falta de definición del salario mínimo urbano mensual le está vedado a la autoridad administrativa decir que por ello se puede aplicar, por ejemplo, el salario relativo a comercio y servicios; de hacerlo, estaría actuando de una forma discrecional, no legitimada por el principio de *lex stricta*.

B. Al examinar la pretensión, este tribunal verificó el cumplimiento de los requisitos de la demanda, por lo que admitió la misma y circunscribió el control de constitucionalidad a examinar si en efecto el art. 86 inc. final, parte final LCD vulnera el art. 15 Cn., en lo relativo al principio de legalidad, en tanto que la disposición impugnada establece una pena de multa cuya cuantía se basa en la categoría “salario mínimo urbano mensual” el cual no se encuentra definido en ningún cuerpo normativo.

2. La Asamblea Legislativa rindió su informe en los términos siguientes.

A. Preliminarmente, desde el punto de vista de la doctrina, esbozó algunas consideraciones sobre las sanciones administrativas, su concepto, naturaleza y elementos. Asimismo, se refirió al derecho administrativo sancionador, al principio de legalidad de la pena y al principio de unidad del ordenamiento jurídico.

Una de las manifestaciones del principio de legalidad --dijo-- implica que la ley debe ser escrita y la analogía está prohibida; en ese sentido, exteriorizó considerable argumentación sobre la analogía y su diferencia con la interpretación de la ley para referirse al contraste normativo planteado.

B. Para el caso del art. 86 LCD, el legislativo afirmó que lo que se protege es que se cumpla la resolución para que se restituya en el cargo al empleado que fue despedido indebidamente; por lo tanto, si no se contara con una sanción para el funcionario que no acata la resolución por un ente administrativo, sería vedar el derecho constitucional de un empleado al trabajo, lo cual es un aspecto que tiene una mayor trascendencia constitucional.

Es indispensable --expresó-- que exista una sanción de carácter pecuniario para aquel que no acata una resolución jurisdiccional, ya que de no existir un parámetro para imponerla --a pesar de que a criterio del emisor de la norma, si la hay-- se dejaría en un estado de desprotección para aquel que ha sido amparado en su derecho, y que se ha ordenado que se le restituya en su cargo por el funcionario encomendado.

El legislativo afirmó que si bien el art. 86 inc. final LCD omite determinar qué tipo de salario mínimo urbano vigente se debe de tomar como parámetro para determinar la multa en la que el funcionario incurriría al no acatar la resolución de reinstalo, tal

circunstancia puede ser subsanada por medio de la interpretación “extensiva” y el principio de unidad del ordenamiento jurídico.

A ese respecto, manifestó que la Ley de la Carrera Docente en su art. 1 establece claramente que el objeto de la misma es regular las relaciones del Estado y de la comunidad educativa con los educadores al servicio del primero; asimismo, el art. 3 n° 1 dispone que el campo de aplicación de dicha ley comprende a los educadores que desempeñen cargos docentes y de técnica educativa al servicio del Estado.

En virtud de lo anterior, señaló que entre los educadores y el Estado existe una relación laboral en donde aquellos prestan sus servicios profesionales a aquel; por lo que, y haciendo uso de una interpretación extensiva, debería entenderse que, cuando en el art. 86 LCD y no solo en este artículo, más bien en toda la ley, hace referencia a un salario mínimo urbano vigente, este salario mínimo deberá enmarcarse en la rama de actividad de comercio y servicio, pues como se ha establecido es un servicio lo que los educadores prestan al Estado.

De lo expuesto concluyó que la disposición impugnada no es inconstitucional, razón por la cual así deberá declararlo este tribunal.

3. Al contestar el traslado que prescribe el art. 8 L. Pr. Cn., la Fiscal General de la República *en funciones* expuso lo siguiente:

A. Inicialmente dio contenido al art. 15 Cn., en lo referente al principio de legalidad, externando consideraciones jurídicas y jurisprudenciales sobre dicho principio en conexión con el principio de seguridad jurídica.

Su análisis jurídico se basó en un abordaje sobre el principio de legalidad desde una perspectiva de las conductas punibles, con el cual se pretende conminar al legislador a que no se utilicen conceptos oscuros e inciertos que puedan inducir a la arbitrariedad, dado que cada individuo debe entender perfectamente la manera en que se resolverá su situación jurídica, así como también comprender el tipo de sanción en cada caso.

B. Con base en las consideraciones expuestas en su informe, la Fiscal General en funciones señaló que al examinarse la disposición impugnada se advierte que el legislador, en cumplimiento del principio de legalidad, eligió el salario mínimo mensual como unidad económica para la imposición de la multa, elección que responde a su clara referencia y fácil manejo para la actividad sancionatoria de la administración, además de contar con el indiscutible conocimiento de la colectividad en general. Por otra parte –manifestó–, se expresa claramente en la norma que la sanción comportará tal medida económica, comprendiendo un tope interno y un tope externo, remitiéndose al Acuerdo Ejecutivo vigente únicamente al aspecto complementario, cual es la cantidad. Y es que, el inciso en estudio dispone que la pena pecuniaria será el equivalente de un salario mínimo mensual urbano.

La funcionaria pública expresó que al examinar con detenimiento el artículo objetado, se advierte que el mismo sólo es completo en apariencia y no en su materialidad, en tanto que para la cuantificación de la pena de multa es necesario que se determine la categoría por sector de la economía a la que deba corresponder el citado salario mínimo mensual urbano. Sobre ello, sostuvo que es necesario recordar que el salario mínimo mensual se estructura a partir de diferentes rubros o sectores productivos, así, éste varía dependiendo del sector respectivo. Por ejemplo, el salario mínimo mensual urbano vigente para el sector comercio y servicios es de doscientos veinticuatro dólares con veintiún centavos, mientras que para el sector industria es de doscientos diecinueve dólares con treinta y cinco centavos. De allí que sea indispensable que éste sea precisado para el ejercicio de la acción punitiva de los entes detentadores de potestades sancionadoras.

Es evidente –señaló– que el legislador a efecto de dar cumplimiento al principio de legalidad en su manifestación de *Lex stricta*, debió haber fijado el rubro respectivo para la aplicación del salario mínimo mensual urbano por parte de la Administración. Así, al no estar establecido el mismo en la norma, queda facultado a que la propia administración lo establezca a su arbitrio o discrecionalidad. Y es que, la redacción de la disposición en comento no deja más alternativa que sea la administración la que seleccione la categoría para la aplicación del salario mínimo mensual urbano al momento de imponer la multa. En tal sentido, la sanción se ve completada en su esencia por la fijación que haga la Administración en el caso concreto.

Lo anterior riñe con el principio de legalidad en virtud del cual la pena debe ser determinada en extensión y contenido exclusivamente por el órgano legislativo y no por otra autoridad.

En esa perspectiva –manifestó–, en el presente caso, la regulación contenida en el inciso final del art. 86 LCD vulnera el principio de legalidad al no determinar el sector de la economía al que deba aplicarse el salario mínimo mensual urbano para la imposición de la pena de multa. No debe perderse de vista que el mandato de legalidad derivado del art. 15 Cn. se extiende no sólo hacia la conducta punible, sino que también exige para el legislador la predeterminación taxativa de la sanción a imponer. Así, al ser la Administración la llamada a fijar la categoría del salario mínimo mensual urbano vigente –mismo que es fundamento esencial para la determinación de la pena de multa–, concurre el defecto de inconstitucionalidad aludido, pues la norma no cumple con los parámetros para hacerla acorde con los principios de la Constitución

Sobre la base de lo argumentado, la Fiscal General en funciones concluyó que la disposición impugnada es inconstitucional, por lo que, consideró, así deberá ser declarado por esta Sala de un modo general y obligatorio.

II. Expuestas las consideraciones de las demandantes, los argumentos de la Asamblea Legislativa, así como la opinión de la Fiscal General de la República en funciones, a continuación se procederá a delimitar el motivo de inconstitucionalidad que constituirán el objeto de decisión (1) y luego se indicará el orden lógico que seguirá este pronunciamiento (2).

1. En esa línea, corresponderá examinar si el art. 86 inc. final LCD vulnera el art. 15 Cn. –principio de legalidad–, por cuanto a criterio de las ciudadanas la *pena de multa de un salario mínimo urbano mensual* no está determinada en dicha disposición ya que la autoridad que impone la multa debe recurrir a otra normativa –decretos ejecutivos– en los cuales se establece el salario mínimo mensual, categoría que de acuerdo a esa normativa, varía según el sector de que se trate, ya sea comercio, servicios, industria, etc.

2. El precepto normativo impugnado –sanción por no acatar la orden de reinstalo proveída por la Junta o Tribunal– reviste la naturaleza de una disposición de derecho administrativo sancionador; por ello y dada la similitud con la ciencia del derecho penal, los fundamentos jurídicos que se expongan, se abordaran a partir de los principios aplicables al derecho penal; en consecuencia, el presente fallo se estructurará de acuerdo al siguiente *iter lógico*:

Preliminarmente se abordarán algunas consideraciones jurisprudenciales sobre: el poder sancionatorio de la Administración (III.1.); principio de legalidad en materia penal desde un enfoque constitucional (III.2.); analizar el problema de las normas penales en blanco y el mandato de determinación o certeza, así como el de la reserva de ley formal en materia penal (III.3.); para finalmente resolver la cuestión de fondo sometida a conocimiento de esta Sala (IV).

III. 1. A. En la sentencia de 29-IV-2013, Inc. 18-2008, se sostuvo que la Administración Pública es el conjunto de entidades estatales encargadas de las funciones de ejecución y gestión de la cosa pública, con la finalidad de satisfacer intereses generales o colectivos. De ahí que aquella constituye uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el gobierno en su tarea de dirección política, económica y social del país. A fin de realizar la satisfacción de tales intereses, la Administración cuenta con el poder no sólo de crear normas –generales, impersonales y abstractas– de rango inferior al legislativo, sino también de dictar decisiones y hacerlas ejecutar forzosamente.

Dentro de esas facultades interesa resaltar aquellas que se relacionan con el poder *sancionatorio* de la Administración, cuyo ejercicio puede incidir en la esfera de los derechos fundamentales de los administrados.

La importancia de esta potestad se manifiesta en el hecho de que, si fuera vedada a la Administración, se le dejaría sin una herramienta muy eficaz para hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

B. En este orden de ideas, no debe perderse de vista que dicha *potestad sancionadora* es una de las facetas que el genérico *poder punitivo* del Estado muestra al administrado, pues su diferencia con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es nada más en razón de la intensidad de la sanción a imponer; *por tal razón, los principios y garantías que rigen en el ámbito de la legislación criminal son igualmente exigibles en el Derecho Administrativo Sancionador.*

Así, en la Sentencia de fecha 17-XII-1992, emitida en el proceso de Inc. 3-92, se afirmó que, con ciertos matices, *los principios inspiradores del orden penal son de aplicación 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 y penales.

2. En función de lo anterior, al estarse en presencia de un precepto normativo de naturaleza administrativa sancionatoria, su análisis deberá enfocarse a partir de los estatutos del derecho penal; por tal razón, a continuación se expondrán algunos extractos jurisprudenciales relacionados con el principio de legalidad constitucional desde un enfoque penal.

En la Sentencia pronunciada el 14-II-1997 en el proceso de Inc. 15-96, esta Sala afirmó que el denominado *principio de legalidad* es una derivación conceptual de la seguridad jurídica, y que consiste en la sujeción del ejercicio de las potestades públicas al ordenamiento jurídico, todo ello como un pilar fundamental que da vida al Estado de Derecho. Como se advierte, el ideal esencial que persigue este principio es que los miembros de la colectividad social sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes y no por la voluntad arbitraria de los hombres.

En materias específicas como el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, este principio adquiere connotaciones más acentuadas que en las otras ramas jurídicas, en razón de los intereses que son puestos en juego: la protección de los diversos bienes jurídicos –individuales o colectivos– de la ciudadanía en general, y el derecho fundamental a la libertad –y otros conexos– de los cuales puede verse privado quien se indique como realizador o ayudante de alguna infracción penal o administrativa, siendo confirmada tal aseveración por medio del proceso correspondiente.

En este sentido, la determinación prescriptiva de las conductas punibles obliga a que *no se utilicen conceptos oscuros e inciertos*, que puedan inducir a la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a qué atenerse, lo que reclama al legislador que las leyes penales sean precisas y claras.

Citando nuevamente la referida decisión –Inc. 15-96–, se expuso que el principio de legalidad comporta en el ámbito punitivo: (i) la *garantía criminal*, como seguridad que nadie será sancionado por hechos que no hayan sido previamente tipificados como hechos

punibles por la ley penal; (ii) la *garantía penal*, como seguridad que a nadie se le impondrá otra pena que la prevista en la ley penal para el respectivo delito; (iii) la *garantía jurisdiccional*, es decir, la seguridad que a nadie se le impondrá la pena prevista por la ley para el hecho punible atribuido, sino como consecuencia de un proceso jurisdiccional que tenga por objeto la comprobación de la existencia de tal delito, y la averiguación de quién lo haya cometido, a fin de sancionar al culpable, y (iv) la *garantía ejecutiva*, en el sentido que a nadie se le aplicará la pena de modo diferente a la regulación específica que para tal efecto se haya hecho previamente en la ley.

En el ámbito de la creación y aplicación del ordenamiento jurídico penal, este principio impone al menos tres exigencias: a) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*; b) *nullum crimen, nulla poena sine lege escrita*, y c) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*. El primero exige la existencia de una ley promulgada con anterioridad a la ejecución del hecho que se pretende sancionar, impidiéndose con ello su aplicación retroactiva a situaciones anteriores a su vigencia; el segundo, denominado también "principio de reserva", establece que la creación, modificación o derogación expresa de leyes penales únicamente puede efectuarla el órgano constitucionalmente facultado para ello --la Asamblea Legislativa--; y el tercero impone que la redacción normativa de la conducta penalmente prohibida así como de su pena sean *claras, precisas e inequívocas*; lo cual permite, una correcta aplicación del Derecho por parte del juez, quien no puede castigar hechos distintos o imponer penas diferentes a las que ha establecido la voluntad general expresada en el parlamento --prohibición de la analogía *in malam partem*--.

En relación con esta última exigencia referida a la ley estricta o ley cierta, su desarrollo jurisprudencial constitucional destaca su importancia al garantizar el estricto sometimiento del juez a la ley, vedando todo margen de arbitrio o de discrecionalidad en su aplicación así como una interpretación analógica de la misma, y por otro, a la seguridad del ciudadano en cuanto a la certeza que la ley penal le permite programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previa y claramente.

3. A. Para los efectos de esta sentencia, conviene referirse al principio de legalidad, en relación con la técnica legislativa de las *leyes penales en blanco*.

La ley penal en blanco es toda aquella disposición que remite el complemento de un precepto a una disposición distinta cualesquiera que sea su origen y ubicación de esta última (*La Ley penal en blanco*). Generalmente, tal complementación implica la remisión a una disposición diferente a la penal, que puede ser del mismo rango normativo (*normas penales en blanco impropias*) o de uno inferior (*normas penales en blanco propias*). En cuanto a las segundas, éstas se caracterizan por requerir el reenvío a disposiciones creadas por órganos distintos al Legislativo y de inferior jerarquía (disposición reglamentaria, ordenanza, acto administrativo, etc.)

Un amplio sector doctrinario reconoce la necesidad de hacer uso de esta técnica legislativa al existir sectores sociales altamente dinámicos (medio ambiente, salud pública, comercio exterior, seguridad vial, entre otros), y cuya ordenación jurídica debe adecuarse con celeridad a tal realidad. Pero también, su excesiva proliferación en los estatutos punitivos dan lugar una serie de desventajas como son: (i) la excesiva indeterminación de la conducta típica con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica y la función preventivo-general que la norma aporta a los ciudadanos; (ii) las dificultades que entrañan al aplicador del Derecho Penal en la tarea interpretativa, pues le obligan a remitirse a ámbitos jurídicos que le son desconocidos o que, por lo menos, no conoce tan bien como el penal propiamente dicho; además de encontrarse con la discordancia relativa al alcance y contenido de ambos tipos de normas, y (iii) por último, quizás el problema más importante relativo a las leyes penales en blanco propias, cuando el complemento de la norma penal constituye una disposición emanada de una autoridad diferente al Legislativo, y que suele ser regularmente de inferior jerarquía, lo cual constituye una infracción al principio constitucional de la división de poderes dentro del marco del Estado Constitucional.

Igualmente, se distingue entre *leyes penales en blanco en sentido estricto* y *leyes penales en blanco al revés*. Las primeras establecen la sanción a imponer, siendo necesario complementar el supuesto de hecho; de forma distinta acontece en la ley en blanco *al revés*, cuya conducta prohibida está plenamente descrita, más no la consecuencia jurídica cuya determinación requiere de otra norma. La única manera de solventar estas contradicciones entre esta técnica legislativa y el principio de legalidad, radica en fijarle límites a su utilización.

En efecto, el *legislador penal* tiene siempre la posibilidad de recurrir a la complementación normativa por medio de un reenvío exterior, es decir, a otra disposición de igual o inferior rango legal, siempre que la naturaleza de la materia así lo exija, y describa de forma clara, precisa e inequívoca la conducta penalmente sancionada, sin dejarla indeterminada absoluta o completamente a criterio de una autoridad distinta, particularmente de inferior rango.

En atención a lo manifestado y de *forma ilustrativa*, la jurisprudencia comparada, v.gr. el Tribunal Constitucional español ha afirmado que el reenvío a un reglamento para la complementación de la norma penal resulta válido bajo estas condiciones: (i) que el reenvío sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido; y (ii) que el tipo penal contenga la pena y el núcleo esencial de la materia de prohibición, satisfaciendo con ello la exigencia de certeza. De acuerdo con tales fallos, el reenvío a materias diferentes del tipo ha de tener un carácter adjetivo o complementario, más no principal.

Como se advierte, se trata de consideraciones valederas en relación con el Derecho Administrativo Sancionador, y que esta Sala igualmente suscribe como parámetros orientadores para la actividad legisferante en el ámbito criminal.

B. El principio *supra* citado impone al menos dos claras exigencias en la configuración de la ley penal, aplicables al derecho administrativo sancionador: (i) se excluye la costumbre como posible fuente de delitos y penas; y (ii) no basta con la existencia de la ley escrita para cumplir con tal presupuesto, sino que ella ha de ser una producción del Legislativo, como representante del pueblo; con lo cual se excluye a los reglamentos, las ordenanzas ministeriales o municipales, etc. como fuentes de producción de ilícitos y consecuencias jurídicas. En suma, ambos corolarios hacen relación al carácter fundamentalmente político del principio de legalidad.

Sin embargo, como se ha relacionado en lo relativo a las leyes penales en blanco, en algunas ocasiones –y con regularidad en relación con el comportamiento típico– el complemento de la materia de prohibición queda entregado a una autoridad de rango inferior a aquella competente para crear leyes (leyes penales en blanco propias).

Ello no resulta *per se* inconstitucional, pues como ha sido ampliamente detallado, si la protección administrativa o penal del bien jurídico se encuentra inexorablemente relacionada con aquellos sectores sociales cuya regulación jurídica no puede permanecer estática y, además, si el núcleo de la prohibición penal aparece claramente detallado mediante el reenvío expreso y netamente complementario, tal técnica legislativa se encuentra dentro de los ámbitos de admisibilidad.

IV. Delimitadas las consideraciones jurídicas que anteceden, corresponde realizar el examen de constitucionalidad del art. 86 inc. final, frase final LCD. Para ello, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

I. Dado que se impugna la sanción de multa –salario mínimo urbano mensual– que, tal como lo prescribe el art. 86 inc. final, frase final LCD, se aplicaría al funcionario que no acate la decisión de la Junta o el Tribunal, conviene expresar lo siguiente:

A. Uno de los fundamentos que ha sostenido la Fiscal General de la República en funciones, es el relativo a que el salario mínimo vigente no se fija de acuerdo a una ley formal, es decir, emitida por el Órgano Legislativo, sino que resulta fijado por medio de un Decreto Ejecutivo, que tiene como base un proyecto de decreto elaborado por el Consejo Nacional de Salario Mínimo (arts. 155 al 159 del Código de Trabajo), lo cual es contrario al principio de legalidad, en su vertiente *no hay pena sin ley cierta*.

Actualmente, el salario mínimo para los sectores productivos de la nación se encuentra regulado en el Decreto Ejecutivo n° 104, de 1-VII-2013, publicado en el Diario Oficial N° 119, tomo 400 de 1-VII-2013. Dicho decreto clasifica a los factores de producción en: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; (iii)

trabajadores de maquila textil y confección; y (iv) trabajadores de recolección de cosechas de café, algodón y caña de azúcar.

B. Ahora bien, la controversia sometida a análisis de esta Sala, versa sobre una *ley penal en blanco al revés*, es decir, donde el complemento de la sanción se determina conforme a una disposición contenida en una normativa de menor jerarquía –Decreto Ejecutivo–.

Al respecto, la doctrina es unánime en afirmar que la sanción penal debe encontrarse nítidamente establecida en el "tipo garantía". Sin embargo, es dable inferir más de alguna razón de conveniencia práctica que haya impulsado al legislador a su utilización en la *Ley de la Carrera Docente*, como es el hecho de que si se imponen cantidades exactas de dinero como límites internos y externos de la pena de multa, tales valores pueden resultar superados en el devenir histórico por diversos fenómenos económicos (por ejemplo: devaluación de la moneda, inflación, la mayor capacidad adquisitiva de la población, etc.), volviéndose inútiles las finalidades intimidatorias perseguidas por la política criminal estatal. Por otra parte, la elección del "salario mínimo mensual" como unidad económica en este sector del ordenamiento jurídico, responde a su clara referencia y fácil manejo para la actividad judicial, además de contar con el indiscutible conocimiento de la colectividad en general.

C. Desde la perspectiva constitucional, el reenvío expreso a una norma de jerarquía distinta con la cual se integra la consecuencia jurídica de una disposición formal, *debe expresar claramente el objeto de complemento*, y éste debe encontrarse estipulado en forma precisa e inequívoca, aún cuando se trate de materia administrativa como la reglamentaria.

En efecto, si el fundamento principal del *nullum crimen sine lege praevia et stricta* consiste en la necesidad de garantizar al ciudadano que siempre será advertido de lo que está amenazado con una sanción mediante una ley formal preexistente en la cual se encuentre determinado, esto debe ser garantizado tanto por la norma que expresa el reenvío como por la norma que sirve de complemento.

En otras palabras, la disposición complementaria debe formularse de manera que, conjuntamente con la ley en blanco, describa el hecho mandado o prohibido de tal modo que, al conocerlas, las personas sepan precisamente lo que deben hacer o no hacer para evitar la imposición de una pena o sanción administrativa.

D. En conclusión, dada su actualidad o dinamismo y el fácil manejo de los mismos, es válido establecer valores abstractos que complementen a la norma en blanco; sin embargo, ésta debe ser clara en la determinación de la categoría o especie que efectivamente lo complementa, como exigencia del mandato de certeza que deriva del principio de legalidad penal -art. 15 Cn.-.

Ello no acontece en relación con el supuesto de multa que plantea el 86 inc. final, parte final LCD, en la cual se hace referencia a la unidad económica de "salarios mínimos urbano mensuales", ya que dicho término no resulta contemplado en el Decreto Ejecutivo n° 104, de 1-VII-2013, publicado en el Diario Oficial N° 119, tomo 400 de 1-VII-2013; y es que, el decreto en comento solamente establece la clasificación del salario mínimo según los sectores productivos siguientes: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; y (iii) trabajadores de maquila textil y confección.

En efecto, en cada prescripción que tase la multa o sanciones económicas conforme a un parámetro abstracto como el salario mínimo, resulta indispensable el señalamiento expreso del Legislador sobre la especie de salario al que se acudirá según el sector productivo o la clasificación que sobre los mismos emite el Órgano Ejecutivo, para no generar violaciones a la seguridad jurídica y al *principio de legalidad*.

En el presente caso, existe una indeterminación sobre qué rubro económico debe ser tenido en cuenta para la integración de la sanción administrativa. Y origina un ámbito de discrecionalidad difícilmente justificable, derivada de una defectuosa regulación de la materia, la cual pone en serio riesgo la aplicación efectiva del Derecho Administrativo Sancionador, con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica en general.

Distinto es el caso en el cual se determine, cuando menos, el sector productivo al que dicho salario mínimo sea aplicable, pues esto reduce la indeterminación, y proporciona un grado de certeza cuantificable según se trate del salario mínimo para trabajadores de la industria, comercio y servicios, maquila textil y confección entre otros fijados por el Órgano Ejecutivo.

Ante lo evidenciado mediante el análisis que precede, esta Sala determina que el art. 86 inc. final, frase final LCD, en lo que a la pena de multa de un salario mínimo urbano mensual concierne, es inconstitucional por contradecir el principio de legalidad –art. 15 Cn.–, en tanto que el renvío normativo deja indeterminada la pena de multa que debe escoger la autoridad administrativa que sanciona al funcionario desobediente de la orden de reinstalo emitida por la Junta o el Tribunal.

E. Declarada la inconstitucional del art. 86 inc. final LCD, resulta indispensable exhortar a la Asamblea Legislativa que enmiende el vicio de inconstitucionalidad advertido, en el sentido de readecuar el precepto normativo especificando con exactitud a qué tipo de salario mínimo urbano mensual se refiere la multa contenida en la disposición declarada inconstitucional; para ello, deberá tomar como parámetro de su función legislativa las consideraciones jurídicas expuestas en la presente decisión.

Por tanto:

En atención a las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y arts. 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. *Declarase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el art. 86 inc. final, frase final de la Ley de la Carrera Docente, en lo relativo a la consecuencia sancionatoria de la multa, por inobservancia del principio constitucional de legalidad, en la medida que el reenvío para su complementación no tiene existencia alguna en el Decreto Ejecutivo n° 104, de 1-VII-2013, publicado en el Diario Oficial N° 119, tomo 400 de 1-VII-2013.

2. *Requiere* a la Asamblea Legislativa rectifique la inconstitucionalidad declarada en esta sentencia, en el sentido de determinar con exactitud la sanción de multa que establece el art. 86 inc. final LCD.

3. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

4. *Publíquese* esta Sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.