

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS AÑO 2007**  
**PLAN DE ESTUDIO 1993**



**“LA NECESIDAD DE CREAR UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS UNIFORMES”**

**TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OPTAR AL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTAN:**

**ARTEAGA CHÁVEZ, LURIS JASMÍN**

**BATRES GÓMEZ, LUIS EDGARDO**

**CALDERÓN RIVERA, RODOLFO ANTONIO**

**DIRECTOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN:**

**DOCTOR HENRY ALEXANDER MEJÍA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MARZO DE 2008**

# **UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ  
RECTOR

MASTER MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS  
VICERRECTOR ACADÉMICO

MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ  
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ  
FISCAL GENERAL

## **FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSE HUMBERTO MORALES  
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS  
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ  
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNANDEZ AGUILA  
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

DOCTOR HENRY ALEXANDER MEJIA  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

# INDICE

INTRODUCCION.....	i
-------------------	---

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. Introducción.....	1
1.2. Origen Histórico del Concepto de Administración Pública.....	2
1.2.1. Época Antigua .....	3
1.2.1.1. Egipto.....	3
1.2.1.2. China.....	5
1.2.1.3. Grecia.....	7
1.2.1.4. Roma .....	9
1.2.2. Edad Media.....	11
1.2.3. La Administración Pública en los Siglos XIX y XX.....	14
1.3. Origen de la Regulación Procesal Administrativa a Nivel Universal.....	16
1.3.1. Francia.....	17
1.3.1.1. Revolución Francesa .....	17
1.3.1.2. Sistema implantado en el siglo XVIII.....	19
1.3.1.3. Ley Francesa que dio nacimiento al Consejo de Estado.....	20
1.3.2. Inglaterra.....	22
1.3.3. Alemania .....	24
1.3.4. Estados Unidos de América.....	29
1.3.5. España .....	32
1.3.6. Argentina .....	36
1.4. Origen de la Regulación Procesal Administrativa en El Salvador .....	41

## CAPITULO II

### FUNDAMENTOS DOCTRINALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONCEPCIÓN MODERNA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE CONTROL EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

2.1. Introducción.....	50
2.2. Delimitación Conceptual de Administración Pública.....	51
2.2.1. Administración como actividad equivalente a la de gobierno.....	51
2.2.2. Administración como actividad subordinada a la de Gobierno.....	52
2.2.3. Administración como actividad total del Estado.....	52
2.2.4. Administración como actividad exclusiva del Poder Ejecutivo .....	53
2.2.5. Administración como actividad estatal que tiene en mira el funcionamiento de los Servicios Públicos .....	53
2.2.6. Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia .....	54
2.2.7. Administración de acuerdo con el contenido de los actos de la actividad del Estado.....	54
2.2.8. Administración como actividad de órganos ejecutivos dependientes .....	55
2.2.9. La Administración como actividad del Estado que debe ejercerse dentro del orden jurídico de acuerdo con los fines de la ley.....	55
2.3. Concepción Moderna de Administración Pública .....	56
2.4. Características de la Administración Pública.....	58
2.5. Finalidad de la Administración Pública .....	59
2.6. Delimitación Conceptual de Procedimiento Administrativo.....	60
2.6.1 Conceptos Doctrinarios de Procedimiento Administrativo .....	61
2.6.2 Aceptación actual de Procedimiento Administrativo en El Salvador.....	62
2.7. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo.....	64
2.7.1. Doctrinas Privatistas .....	64
2.7.2. Doctrinas Publicistas.....	65
2.8. Carácter Público e Instrumental del Derecho Procedimental Administrativo.....	68
2.9. Fundamento Constitucional del Procedimiento Administrativo.....	69
2.10. Características del Procedimiento Administrativo.....	70
2.11. Finalidad del Procedimiento Administrativo .....	73
2.12. Principios Generales que rigen el Procedimiento Administrativo .....	74
2.12.1. Principio Contradictorio.....	74
2.12.2. Principio de Audiencia.....	75

2.12.4. Principio de Oficialidad.....	78
2.13. Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Contencioso Administrativo....	79
2.14. Sistemas de Conocimiento de Causas Administrativas.....	80
2.14.1. Sistema del Poder Ejecutivo.....	81
2.14.2. Sistema del Poder Judicial o Judicialista .....	81
2.14.3. Sistema Mixto.....	82

### **CAPITULO III**

#### **LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA**

3.1. Presentación .....	83
3.2. Procedimientos Administrativos regulados por algunas Leyes de la Legislación Salvadoreña .....	84
3.2.1. Ley de Servicio Civil.....	84
3.2.1.1. Procedimiento a seguir para la impugnación de la aplicación de Sanciones de Multa y Suspensión.....	85
3.2.1.2. Procedimiento para la aplicación de un Despido o Destitución .....	86
3.2.2. Ley General Tributaria Municipal .....	88
3.2.2.1. Procedimientos para determinar la Obligación Tributaria Municipal, regulado en los Artículos 100 a 108 L.G.T.M. ....	88
3.2.2.2. Procedimientos de Aplicación de Sanciones por Contravenciones Tributarias, regulado en los Artículos 109 a 114 L.G.T.M. ....	92
3.2.2.3. Procedimientos de Cobro de la Deuda Tributaria Municipal, regulado en los Artículos 115 a 119 L.G.T.M.....	93
3.2.2.4. Procedimiento de Repetición del Pago Indevido o en Exceso, regulado en los Artículos 120 a 122 L.G.T.M. ....	93
3.2.2.5. Recursos.....	94
3.2.3. Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas.....	96
3.2.4. Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.....	98
3.2.5. Ley de Procedimiento para la imposición del arresto o multa administrativos.....	101
3.2.6. Ley de Educación Superior.....	105

3.2.7. Código Municipal.....	108
3.2.8. Ley de Ética Gubernamental .....	110
3.3. Proyectos de Ley de Procedimientos Administrativos .....	113
3.3.1. Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos (1994).....	114
3.3.2. Proyecto de Ley Procesal Administrativa (2006).....	126
3.4. Cuadros Comparativos .....	130
3.4.1. Cuadro Comparativo de Procedimientos .....	130
3.4.2. Cuadro Comparativo de Recursos Administrativos.....	131
3.5. Consideraciones a los Procedimientos Administrativos Salvadoreños .....	133
3.5.1. Consideraciones Comparativas.....	133
3.5.2. Consideraciones Conclusivas.....	134

## **CAPITULO IV**

### **VIOLACIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES COMO REFLEJO DE LA DIVERSIDAD DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: LA NECESIDAD DE CREAR UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS UNIFORME**

4.1. Introducción.....	137
4.2. Garantías y Derechos Constitucionales Vulnerados .....	138
4.2.1. Noción General y Definición de Seguridad Jurídica.....	139
4.2.2. Requerimientos de la Seguridad Jurídica .....	142
4.2.3. Manifestaciones de la Seguridad Jurídica .....	145
4.2.3.1. Principio de Legalidad.....	145
4.2.3.2. Acceso a la Justicia (Derecho a la Jurisdicción).....	147
4.2.3.3. La interpretación de las normas sustantivas y procedimentales.....	154
4.2.3.4. Garantía de Audiencia .....	155
4.2.3.5. La Actuación Administrativa.....	157
4.2.4. Derecho de Petición y Respuesta .....	160
4.3. Uniformidad de los Procedimientos Administrativos.....	162
4.3.1. Beneficios para los administrados.....	163
4.3.2. Certeza en cuanto a la norma aplicable.....	164
4.3.3. Posibles ventajas para el Ordenamiento Jurídico.....	165

4.3.4. Derecho Comparado.....	167
4.4. Necesidad de crear los Tribunales Administrativos .....	169
4.5. Propuesta para la Creación de los Tribunales o Juzgados Administrativos .....	171

## **CAPITULO V**

### **CONTENIDO NECESARIO DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR**

5.1. Introducción.....	179
5.2. Objeto de la Ley de Procedimientos Administrativos .....	180
5.2.1. La formación de un Criterio de Unidad .....	181
5.2.2. La conciliación de Intereses.....	182
5.2.3. La Modernización de la Administración.....	182
5.3. Principios del Procedimiento Administrativo.....	184
5.3.1. Principio de Economía .....	184
5.3.2. Principio de Proporcionalidad.....	185
5.3.3. Principio de Celeridad.....	185
5.3.4. Principio de Impulsión de Oficio.....	187
5.3.5. Principio de Eficacia .....	187
5.3.6. Principio de Verdad Material .....	188
5.3.7. Principio de Informalidad a favor del administrado.....	189
5.3.8. Principio de Buena Fe y Lealtad.....	189
5.3.9. Principio de Transparencia .....	190
5.3.10. Principio In Dubio Pro Actione.....	191
5.4. Acto Administrativo.....	191
5.4.1. Concepto Legal de Acto Administrativo.....	191
5.4.2. Forma del Acto Administrativo.....	192
5.4.3. Motivación del Acto Administrativo .....	193
5.4.4. Validez y Eficacia del Acto Administrativo.....	196
5.4.5. Ejecutividad de los Actos Administrativos .....	197
5.4.6. Nulidades del Acto Administrativo.....	198
5.4.6.1. Nulidades Absolutas .....	199

5.4.6.2. Nulidades Relativas.....	203
5.4.7. Reglas Generales de la Declaratoria de Invalidez (Nulidad).....	206
5.5. Competencia.....	208
5.6. Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Administrativo.....	213
5.6.1. La Administración Pública.....	213
5.6.2. Los Administrados.....	215
5.7. Formas de Inicio del Procedimiento Administrativo.....	216
5.7.1. Iniciación Oficiosa.....	216
5.7.2. Iniciación a Petición de Parte.....	218
5.8. Medidas Provisionales.....	219
5.9. Términos y Plazos.....	220
5.10. Comunicaciones y Citaciones.....	221
5.11. Prueba.....	225
5.12. Terminación.....	226
5.12.1. Resolución.....	227
5.12.2. Silencio Administrativo.....	228
5.12.3. Desistimiento y Renuncia.....	229
5.12.4. Caducidad.....	230
5.13. Recursos Administrativos.....	231
5.13.1. Recursos Ordinarios.....	233
5.13.1.1. Recurso de Reconsideración.....	234
5.13.1.2. Recurso de Apelación.....	235
5.13.2. Recursos Extraordinarios.....	235
5.13.2.1. Recurso de Revisión.....	236
5.13.2.2. Recurso de Queja.....	237

## **CAPITULO VI**

### **“CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”**

6.1. Conclusiones.....	239
6.2 Recomendaciones Institucionales.....	242
6.2.1 Recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia.....	242
6.2.2. Recomendaciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo.....	244

6.2.3. Recomendaciones al Consejo Nacional de la Judicatura.....	246
6.2.4. Recomendaciones a la Asamblea Legislativa.....	247
6.2.5. Recomendación a las Universidades Públicas y Privadas.....	248

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>250</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCION

El presente trabajo de Investigación ha sido elaborado por estudiantes egresados de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y presentado al proceso de Graduación del Ciclo I-2007 de la Universidad de El Salvador.

El tema general del cual se parte, que fue puesto y consensuado previamente es **“La Necesidad de Crear una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes”**. El objetivo de esta investigación radica en realizar un estudio jurídico-bibliográfico sobre la ausencia en el Ordenamiento Jurídico Salvadoreño de una Ley de Procedimientos Administrativos y determinar en qué medida se garantiza la seguridad jurídica y el acceso a la justicia de los administrados, ante la inexistencia de uniformidad en la tramitación o regulación jurídica de los procedimientos administrativos y a partir del estudio del derecho comparado y las necesidades actuales de la realidad procedimental salvadoreña, proponer los lineamientos normativos generales para crear de una Ley de Procedimientos Administrativos, que sea aplicable específicamente a los procedimientos sancionadores y a la unificación de un Sistema de Recursos Administrativos que permita la concreción del derecho constitucional de Acceso a la Justicia en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

La investigación tiene como base la llamada Seguridad Jurídica, que representa la garantía de la correcta y justa aplicación del sistema normativo, de tal forma que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes puedan causarles perjuicio y esto último, fundamentado en que el Estado no solo es un ente aplicador de la norma, sino también desempeña una función ordenadora del Derecho, que debe

encaminarse a la confianza de los ciudadanos en el ejercicio y goce de sus derechos y garantías constitucionales. Para el logro pleno de la Seguridad Jurídica, en el ámbito del Procedimiento Administrativo, surge la necesidad de crear una Ley de Procedimientos Administrativos que uniforme la tramitación de los procedimientos sancionadores y de recursos administrativos, que permita el ejercicio pleno tanto del derecho de petición y respuesta, la garantía de audiencia (acceso a la justicia), y el derecho de recurrir entre otros.

El presente documento ha sido estructurado en seis capítulos, que se desarrollaron con una propuesta metodológica en relación a la construcción del objeto de estudio, con base a lectura y análisis de doctrina, derecho comparado y legislación salvadoreña e internacional, de la misma forma tomando como referencia la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a través de las Salas de lo Constitucional y de lo Contencioso Administrativo.

El Capítulo I desarrolla los Antecedentes Históricos de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo, realizando un esbozo jurídico-histórico de la evolución de las figuras antes mencionadas, para introducir la Historia de la Administración Pública como actividad de todo Estado de Derecho, su origen y desarrollo a nivel universal, para el establecimiento de la relación existente entre esta y el Procedimiento Administrativo.

Dentro del Capítulo II, se presentan los Fundamentos Doctrinales de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo como mecanismo de control en el ejercicio de sus funciones, exponiendo dentro de este las diferentes definiciones, teorías, corrientes y generalidades que son básicas de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo,

especificando la diferencia de este último con el Proceso Administrativo, y profundizando en los aspectos jurídicos doctrinarios del Procedimiento Administrativo, por ser el centro de la investigación realizada.

El Capítulo III, expone un apartado Jurídico-Normativo, en el que se realiza un análisis comparativo de una muestra de Leyes de carácter administrativo, con el objeto de demostrar y reflejar las diversas y diferentes formas en las que se regulan los procedimientos administrativos en la actualidad normativa de El Salvador, abarcando trámites, plazos, términos, formalidades, recursos administrativos, entre otros; además a modo de síntesis, se presentan dos cuadros comparativos: el primero referente a los Procedimientos Administrativos y el segundo correspondiente a los Recursos Administrativos, con los que se evidencia de forma precisa las disparidades de la tramitación y regulación jurídica de los Procedimientos Administrativos en la legislación salvadoreña. Por último y producto del análisis de la normativa citada, se explican las carencias y defectos del sistema procedimental salvadoreño mediante la elaboración de consideraciones concretas respecto al tema en estudio.

En el desarrollo del Capítulo IV, se presentan y enuncian las Garantías Constitucionales que son vulneradas debido a la ausencia de una Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador, las que además de ser enunciadas, fueron analizadas minuciosamente y desarrolladas en base a la doctrina, el derecho comparado y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia; en ese mismo orden de ideas, se muestran las ventajas de tramitar de manera uniforme los Procedimientos Administrativos. Finalizando con una propuesta novedosa encaminada a la creación de Juzgados y Cámaras de lo Contencioso Administrativo, su ámbito territorial y material de competencia,

con el propósito de lograr una verdadera Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El Capítulo V es un esfuerzo por proponer el Contenido de una Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador, dictando para ello aspectos normativos generales como principios, competencia, sujetos del procedimiento, entre otros. Continuando con elementos de fondo del procedimiento, tales como términos y plazos, formas de iniciar el procedimiento, medidas provisionales, prueba, entre otros; además, la elaboración de un sistema uniforme de recursos administrativos, divididos en recursos ordinarios y extraordinarios.

Para finalizar se presentan las Conclusiones y Recomendaciones, realizadas a partir del análisis de la doctrina comparada, legislación nacional y extranjera, lo que viene a concluir positivamente con los objetivos planteados al inicio de la presente investigación.

En síntesis, la necesidad de crear de una Ley de Procedimientos Administrativos no es solamente una hipótesis, sino una realidad a la que se enfrentan los particulares cada vez que ejercen su Derecho de Petición y Respuesta ante cualquiera de las Instituciones o Dependencias de la Administración Pública e incluso, cuando recurren ante las actuaciones ilegales de la misma, y es por ello la elaboración de la investigación ya realizada, dando como resultado el presente trabajo.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### SUMARIO

**1.1. Introducción. 1.2. Origen Histórico del Concepto de Administración Pública.**  
1.2.1. Época Antigua. 1.2.1.1. Egipto. 1.2.1.2. China. 1.2.1.3. Grecia. 1.2.1.4. Roma.  
1.2.2. Edad Media. 1.2.3. La Administración Pública en los Siglos XIX y XX. **1.3.**  
**Origen de la Regulación Procesal Administrativa a Nivel Universal.** 1.3.1. Francia.  
1.3.1.1. Revolución Francesa. 1.3.1.2. Sistema implantado en el siglo XVIII. 1.3.1.3.  
Ley Francesa que dio nacimiento al Consejo de Estado. 1.3.2. Inglaterra. 1.3.3.  
Alemania. 1.3.4. Estados Unidos de América. 1.3.5. España. 1.3.6. Argentina. **1.4.**  
**Origen de la Regulación Procesal Administrativa en El Salvador.**

### 1.1. Introducción

A través de este título, se pretende exponer de una forma breve y precisa, el origen del régimen de procedimientos administrativos, es decir, en qué países se desarrollaron e implementaron las ideas primarias del procedimiento administrativo, que personajes influyeron en su surgimiento, los cuerpos normativos pioneros en materia procedimental administrativa y los países donde más auge y desarrollo ha tenido la regulación procesal administrativa.

Dentro de los países más influyentes en la evolución y progreso del Derecho Administrativo en general y del procedimiento administrativo, están Inglaterra, Alemania, España, Estados Unidos y sobre todo, Francia, que es considerado a nivel doctrinario, como la cuna del Derecho Procesal Administrativo, no sólo por los autores que aportaron grandes obras referentes al origen y desarrollo del Derecho Administrativo, sino también por hechos históricos que influyeron de forma directa las estructuras administrativas de los demás países del mundo.

## **1.2. Origen Histórico del Concepto de Administración Pública**

Antes de tratar de forma concreta el tema de procedimientos administrativos, es importante hacer una reseña histórica de su surgimiento a nivel universal, el concepto de Administración Pública, como sujeto de Derecho y cuyas actuaciones son objeto de los procedimientos administrativos. La Administración<sup>1</sup> debe estudiarse desde las épocas más remotas, como la civilización egipcia, pasando por el momento más trascendental del origen del mencionado concepto: la teoría de la división de poderes, de CHARLES-LOUIS DE MONTESQUIEU, escritor y jurista francés que sentó las bases de lo que hoy universalmente se conoce como Administración Pública; así como los cimientos para la aplicación de la teorías contemporáneas que prevalecen en la actualidad.

---

<sup>1</sup> La administración, en su primera acepción, aparece como forma de organización y desde que el hombre comienza a trabajar en sociedad. El surgimiento de la administración es un acontecimiento de primera importancia en la historia social en pocos casos, si los hay, una institución básicamente nueva, o algún nuevo grupo dirigente, han surgido tan rápido como la administración desde un principios del siglo. Pocas veces en la historia de la humanidad una institución se ha manifestado indispensable con tanta rapidez. La administración que es el órgano específico encargado de hacer que los recursos sean productivos, esto es, con la responsabilidad de organizar el desarrollo económico, refleja el espíritu esencial de la era moderna. Es en realidad indispensable y esto explica por qué, una vez creada, creció con tanta rapidez.

## 1.2.1. Época Antigua

### 1.2.1.1. Egipto

El Imperio Antiguo (2755-2255 a.C.) comprende desde la III Dinastía hasta la VI Dinastía. La capital estaba en el norte, en *Menfis*, y los monarcas mantuvieron un poder absoluto sobre un gobierno sólidamente unificado. La religión desempeñó un papel importante, como queda registrado en la mitología egipcia; de hecho, el gobierno había evolucionado hacia un sistema teocrático<sup>2</sup>.

En el principio de las civilizaciones antes de Cristo, los administradores estaban predeterminados en base a creencias divinas, porque se pensaba que la imposición de gobernantes era por voluntad de los dioses, justificándose el poder y la administración como una cuestión divina: los dioses manifestaban su voluntad a los gobernadores. Era éste el caso de los faraones, que en otras palabras, representaba a la figura tradicional de “rey”; se creía que el faraón era hijo del dios del submundo, OSIRIS<sup>3</sup>, que regía en la tierra y actuaba como intermediario entre los dioses y los hombres. Era el líder religioso, civil y militar de Egipto. Algunos de los faraones más famosos fueron TUTMOSIS I, TUTMOSIS III y RAMSÉS II;

---

<sup>2</sup> Teocracia (del griego *theokratía*, ‘gobierno por un dios’), tipo de constitución o gobierno de un Estado que considera a Dios como único soberano y las leyes del reino como órdenes divinas. Por extensión, una teocracia es un régimen de naturaleza confesional en el que el control se halla en manos del clero. En este aspecto difiere de la forma de Estado caracterizado por Japón o por la antigua Babilonia, en la que el gobernante era también sumo sacerdote del culto nacional; los faraones del antiguo Egipto gobernaban de forma parecida a una teocracia, aunque en la práctica su gobierno fuese más burocrático que teocrático. El ejemplo típico de régimen teocrático sería el establecido por el legislador hebreo Moisés. Siglos después, el teólogo francés Juan Calvino y el militar y estadista inglés *Oliver Cromwell* intentaron fundar sociedades teocráticas. El califato de las comunidades musulmanas era una teocracia. El gobierno del ayatolá *Ruhollah Jomeini* en Irán constituyó un ejemplo de gobierno teocrático en la época contemporánea.

<sup>3</sup> *Osiris*, era una de las principales divinidades en la mitología egipcia. Originalmente el dios local de *Abidos* y *Busiris*, *Osiris*, que representaba a las fuerzas masculinas productivas de la naturaleza, llegó a identificarse con la puesta del sol. Era considerado, por tanto, el soberano del reino de los muertos en la misteriosa región bajo el horizonte occidental.

todos ellos fueron responsables del aumento del poder y el territorio de Egipto.

En Egipto, el tipo de administración se reflejaba en una coordinación con un objetivo previamente fijado. En su sistema el factor humano ya tenía cargos especiales, es decir, contaba con arquero, colectores de miel, marineros, entre otros; algo importante de esta organización es que ya contaba con un fondo de valores para los egipcios que era obtenido de los impuestos que el gobierno cobraba a sus habitantes, con el fin de duplicarlo al comercializarlo por otros objetos.

La civilización egipcia tenía una economía planeada y un sistema administrativo bastante amplio, que ha sido clasificado por el sociólogo WEBER como "burocrático". Debido a que los medios de comunicación marítimos fluviales, así como el uso comunal de la tierra crecieron, se hizo necesario que tales servicios y bienes fueran administrados de manera pública y colectiva, a través de el gran poder del gobierno central.

La idea que prevaleció en el antiguo Estado egipcio durante la IV, XI y XVIII Dinastías, fue la severa coordinación que era necesaria entre los esfuerzos económicos de toda población, a fin de garantizar a cada uno de los miembros de la comunidad y para ella la misma como un todo, el más alto grado de prosperidad.

Con el nacimiento de las dinastías dentro del Antiguo Imperio Egipcio, surge la famosa Dinastía Tolemaica, que fue la familia macedonia que gobernó Egipto durante el periodo helenístico, desde la muerte de ALEJANDRO MAGNO en el 323 a.C., hasta que Egipto se convirtió en provincia romana en el 30 a.C. En realidad, su denominación más correcta sería la de dinastía Lágida, aunque es más conocida como Tolemaica, ya

que todos sus reyes recibieron el nombre de Tolomeo<sup>4</sup>. Los tolomeos, heredaron de los faraones un sistema de gobierno bastante particularizado, pero se encargaron de restaurar el tradicional sistema de gobierno, con un fuerte contenido económico, a tal punto que por primera vez en ese imperio, la administración tomó la forma de un todo estructurado, como una maquinaria que empujaba en el mismo rumbo, siguiendo un mismo objetivo común con toda la población.

Aunque puede hablarse que el personal del gobierno era casi en totalidad esclavizado, el gran aporte de la cultura egipcia para la formación del concepto de Administración Pública, es el eficaz y bien definido régimen de servicio civil que poseía, y se considera un aporte porque sentó las bases para la posterior evolución del personal administrativo.

### **1.2.1.2. China**

Dentro de la historia de China, uno de los personajes más influyentes fue CONFUCIO<sup>5</sup> (c. 551-479 a.C.), que destacó por ser un gran filósofo chino y creador del confucianismo; propugnó el gran valor del poder del ejemplo. Los gobernantes, decía, sólo pueden ser grandes si llevan vidas ejemplares y se guían por principios morales; de esta forma, los ciudadanos de sus estados tendrían el necesario estímulo para alcanzar la prosperidad y la felicidad.

Una popular tradición sobre su vida establece que a los cincuenta años de edad se convirtió en magistrado de *Zhongdu* y, un año después, fue nombrado para ejercer en *Lu* un cargo equivalente al de ministro de Justicia.

---

<sup>4</sup> MICROSOFT ® Encarta ®. "Egipto", DVD Microsoft Corporation, 2007. Fecha de consulta: 6 de Julio del año 2007.

<sup>5</sup> Confucio (c. 551-479 a.C.), fue un filósofo chino, conocido como el creador del confucianismo y una de las figuras más determinantes en la historia de la China antigua.

CONFUCIO habría establecido numerosas reformas que condujeron a una administración de justicia caracterizada por su imparcialidad y a la práctica erradicación del crimen. En Lu llegó a ser tan poderoso que el gobernante de un estado vecino intrigó para conseguir la destitución del ministro. Es más probable, sin embargo, que sólo fuera un funcionario menor. En cualquier caso, CONFUCIO dejó su cargo en el 496 a.C. y se dedicó a viajar por diferentes territorios impartiendo clases y esperando en vano que algún otro príncipe le permitiera emprender reformas<sup>6</sup>.

Otros contemporáneos de CONFUCIO se interesaron también en los asuntos administrativos y de ellos MICIUS o MO-TI fundó, 500 años antes de Jesucristo, una rama de la misma escuela, que difería fundamentalmente en aspectos filosóficos más que en principios.

Gran parte de tratadistas del Derecho Administrativo, afirman que CONFUCIO propuso las “Reglas de Administración Pública”, así:

- 1) Todo gobernante o dirigente debe conocer ampliamente las condiciones del país;
- 2) El gobernante debe captar siempre el “justo medio”, es decir, que al momento de afrontar un problema referido al pueblo, el gobernante debe pensar el número más diverso de opiniones y estudiarlas con gran minuciosidad;
- 3) El “espíritu público” es esencial para llevar con propiedad las reglas del gobierno, sin favoritismo ni partidismo;
- 4) El gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo;

---

<sup>6</sup> MICROSOFT ® Encarta ®. “Confucio”, DVD Microsoft Corporation, 2007. Fecha de consulta: 6 de Julio del año 2007.

5) La conducta apropiada en la Administración Pública es mantenerse ocupado en ella;

6) Debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces<sup>7</sup>.

Además, los chinos proclamaron el término “sistema” y lo aplicaron a la organización de los Ministros, los cuerpos militares y demás dependencias del gobierno; siendo tal su aporte, que funcionarios como KUO CHANG WU, quien fue político chino (*taiwanés*) y presidente de la República de China (*Taiwán*), desde 1978 hasta 1988, inspirado en el pensamiento de CONFUCIO, abordó temas de país, aspectos tan profundos como los registros, organización de instituciones, procedimientos, controles, entre otros. Todo lo anterior, plasmado en la Constitución de *Chow*<sup>8</sup>.

### 1.2.1.3. Grecia

La historia de Grecia, según los historiadores, es rica en cuanto a las múltiples formas de arte que existen en el mundo; sin embargo, para el tema que nos aborda, la importancia de la cultura griega radica en la diversidad de sistemas de gobierno que ha sufrido en varias etapas bien marcadas: por ejemplo, en un primer momento Grecia se rigió por el ya tradicional sistema monárquico, debido a la gran cantidad de tribus que habitaban en su territorio. Años después, Grecia sufrió la tiranía, alrededor de los años 650 a 500 antes de Cristo; el título de tirano implicaba el acceso ilegal al poder, no el abuso del mismo. En general, tiranos como PERIANDRO DE CORINTO,

---

<sup>7</sup> QUIÑONEZ QUEZADA, René, *La Administración Pública y sus Proyecciones en El Salvador*, Universidad de El Salvador, tesis para aspirar al grado de doctor en ciencias jurídicas, San Salvador, 1965. Vid. Págs. 20 y 21.

<sup>8</sup> ORTIZ, José Alberto, *Historia de la Administración*. Puede consultarse en Internet en: <http://www.monografias.com/trabajos7/admi/admi.shtml?monosearch>. Fecha de consulta: 9 de Julio del año 2007.

GELÓN DE SIRACUSA Y POLÍCRATES DE SAMOS (reinó entre 535 a.C.-522 a.C.) fueron gobernantes sabios y populares, aunque no aceptados por la mayoría de la población<sup>9</sup>.

En el período de la aristocracia en Grecia, uno de los personajes más influyentes fue PERICLES<sup>10</sup> (c. 495-429 a.C.), que fue uno de los más astutos políticos atenienses, cuyo gran aporte, además de su impecable carrera política, es que en el desempeño su cargo de estrategia, magistratura para la que fue reiteradamente elegido cada año por los atenienses desde el 443 a.C., PERICLES intentó que todos sus conciudadanos participaran en el gobierno. Introdujo el pago a cambio de los servicios al Estado y que se eligiera a los miembros del consejo por sorteo entre todos los ciudadanos atenienses. También contribuyó a consolidar y extender la hegemonía ateniense<sup>11</sup>.

Por último, otro gran personaje que aportó a la formación del concepto de Administración Pública fue PLATÓN<sup>12</sup>, más contemporáneo que PERICLES, pero igual de brillante para expresar sus ideas, a través de su

---

<sup>9</sup> WIKIPEDIA, Enciclopedia Virtual. *Boulé*. Puede consultarse en Internet en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Boul%C3%A9>. Fecha de consulta: 9 de Julio del año 2007.

<sup>10</sup> Pericles (c. 495-429 a.C.), político ateniense, su importancia en la historia de Atenas es tan grande que, con frecuencia, se denomina 'siglo de Pericles' no solo a la época de su protagonismo, durante la cual tuvo lugar el máximo esplendor ateniense en medio de la más clara manifestación del clasicismo en Grecia (entre aproximadamente los años 465 y 429 a.C.), sino incluso al siglo V a.C. en su conjunto.

<sup>11</sup> "Grecia" *Microsoft® Encarta® 2007 [DVD]*. *Microsoft Corporation*, 2006. Fecha de Consulta: 9 de Julio del año 2007.

<sup>12</sup> Platón (c. 428 – 347 a.C.) fue un filósofo griego, alumno de Sócrates y maestro de Aristóteles, de familia nobilísima y de la más alta aristocracia. Su influencia como autor y sistematizador ha sido incalculable en toda la historia de la filosofía, de la que se ha dicho con frecuencia que alcanzó identidad como disciplina gracias a sus trabajos. Durante su juventud luchó como soldado en las guerras del Peloponeso de las cuales Atenas salió derrotada, y el poder y la economía que ostentaba sobre el mundo griego cayó en las manos de Esparta. Entre sus obras más importantes se cuentan los Diálogos y La República, en la cual elabora la filosofía política de un estado ideal; el Fedro, en el que desarrolla una compleja e influyente teoría psicológica; el Timeo, un influyente ensayo de cosmología racional influida por las matemáticas pitagóricas; y el Teeteto, el primer estudio conocido sobre filosofía de la ciencia.

magnánima obra “La República”, según la cual, el Estado ideal, se compone de tres clases: a) La estructura económica del Estado reposa en la clase de los comerciantes; b) La seguridad, en los militares; y c) El liderazgo político es asumido por los reyes-filósofos. La clase de una persona viene determinada por un proceso educativo que empieza en el nacimiento y continúa hasta que esa persona ha alcanzado el máximo grado de educación compatible con sus intereses y habilidades.

#### **1.2.1.4. Roma**

La organización de Roma, repercutió significativamente en el éxito del imperio romano y aunque no quedan muchos documentos que expliquen su forma de administración, es conocido por la doctrina en general, que se manejaban por magisterios plenamente identificados en un orden jerárquico de importancia para el Estado.

Después de varios siglos de monarquía, ejercida por soberanos *etruscos*, la república es instaurada en 509 a. J. C. En lo sucesivo, todos los ciudadanos forman el *populus romanus*, que se reúne en unas asambleas, los comicios. Cada año eligen unos magistrados encargados de gobernar el país: *Cuestores* (finanzas), *ediles* (administración), y *pretones* (justicia). En la cumbre, dos cónsules ostentan el poder ejecutivo, dirigen al ejército y realizan las funciones de jefes de estado. Acceder a estas diferentes funciones, una después de otra, constituye el *curus honorum*. Por último, todos los antiguos magistrados componen el senado, que controla la política interior y dirige la política exterior<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> MICROSOFT ® Encarta ®. *Roma*. DVD Microsoft Corporation, 2007. Fecha de consulta: 11 de Julio del año 2007.

Los ciudadanos formaban grupos sociales tales como conquistadores, cultivadores y comerciantes prudentes. De esta manera engrandecen sus territorios e implantan una administración encargada de fomentar su desarrollo. Cada uno de los pueblos sometidos les suministra un importante contingente de soldados y esclavos; los ciudadanos fueron abandonando progresivamente a estos últimos la mayor parte de sus tareas. Este sistema subsistirá durante varios siglos y permitió que los romanos llevaran a cabo una obra gigantesca y múltiple en los límites de su inmenso imperio: construcción de incontables monumentos, carreteras y acueductos; explotación de minas y canteras e irrigación. Pero también les quitará el sentido a la lucha y el esfuerzo, dejándolos finalmente desarmados ante las invasiones de los bárbaros, que acabarán con su poderío a partir del siglo IV de la era actual.

El espíritu de orden administrativo que tuvo el Imperio Romano hizo que se lograra, a la par de las guerras y conquistas, la organización de las instituciones de manera satisfactoria. El estudio de estos aspectos se puede dividir en las dos etapas principales de la evolución romana: La República y el Imperio. Sin embargo, deben estudiarse también la Monarquía y la Autocracia Militar. La primera época de la República comprendió a Roma como ciudad y la segunda a su transformación en Imperio mundial, y es justamente este último período el que puede ser de mayor interés de estudio por el ejemplo del sistema administrativo que propugnó. Cuando vino el Imperio, y éste extendió sus dominios, el sistema consular tuvo que transformarse en el proconsular que trató de lograr una prolongación de la autoridad del cónsul. Fue así como éstos y los pretores recibían una extensión del territorio bajo su tutela, después de un año de trabajo y pasaban así a tener jurisdicción sobre una provincia, bien como cónsules o como pretores. Al comienzo de la Era Cristiana, vino otro cambio de gran

importancia, al convertirse el imperio Romano en una autocracia militar establecida por JULIO CESAR<sup>14</sup> y mantenida luego por sus antecesores. Correspondió a DIOCLECIANO<sup>15</sup> (284-305 después de Jesucristo) reformar la autoridad imperial; eliminó los antiguos gobernadores de provincias y estableció un sistema administrativo con diferentes grados de autoridad. Fue así como debajo del emperador venían los prefectos pretorianos. Ellos los *Vicario* o gobernantes de la diócesis, y subordinados a ellos los gobernadores de provincias hasta llegar finalmente a los funcionarios de menor importancia.

Entre las limitaciones mayores que se le apuntan a los sistemas administrativos romanos, está la ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma al Imperio, y también la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica, la cual ha servido de pilar fundamental a la concepción del derecho.

### **1.2.2. Edad Media**

La Edad Media comprende el periodo de la historia europea que transcurrió desde la desintegración del Imperio romano de Occidente, en el siglo V, hasta el siglo XV. Este período a grandes rasgos, abarca desde la

---

<sup>14</sup> Cayo Julio César (100-44 a.C.), general y político romano, creó los cimientos del futuro sistema imperial romano al final de la República. Nacido en Roma el 12 o 13 de julio del año 100 a.C., perteneció a la prestigiosa familia Julia; desde su más tierna infancia conoció la polémica política.

<sup>15</sup> El emperador romano Diocleciano (284-305) llevó a cabo un gran número de reformas sociales, económicas y políticas. Entre estas últimas, cabe destacar la institución de un nuevo sistema de gobierno en el cual él y Aurelio Valerio Maximiano compartieron el título de augusto, con el objeto de establecer una administración más uniforme en todo el Imperio.

caída del Imperio Romano hasta la aparición de las formas modernas de gobierno<sup>16</sup>.

La Edad Media se caracterizó por las formas descentralizadas de gobierno, producto de lo que había sucedido en el Imperio Romano, y aún en el gobierno democrático griego, que fueron altamente centralizados. Fue así como apareció el feudalismo bajo el que los antiguos ciudadanos y habitantes del caído Imperio Romano se agruparon alrededor de personajes importantes en busca de protección. Durante la época medieval hubo una notable evolución de los sistemas organizativos como resultado del debilitamiento del poder central durante los últimos días del Imperio Romano<sup>17</sup>.

Durante este periodo no existió realmente una maquinaria de gobierno unitaria en las distintas entidades políticas, aunque la débil confederación de tribus permitió la formación de reinos. El desarrollo político y económico era fundamentalmente local y el comercio regular desapareció casi por completo, aunque la economía monetaria nunca dejó de existir de forma absoluta. En la culminación de un proceso iniciado durante el Imperio romano, los campesinos comenzaron a ligarse a la tierra y a depender de los grandes propietarios para obtener su protección y una rudimentaria administración de justicia, en lo que constituyó el germen del régimen señorial<sup>18</sup>.

El feudalismo, fue un sistema contractual de relaciones políticas y militares entre los miembros de la nobleza de Europa occidental durante la alta edad media. El feudalismo se caracterizó por la concesión de feudos (casi siempre en forma de tierras y trabajo) a cambio de una prestación

---

<sup>16</sup> WIKIPEDIA, Enciclopedia Virtual. *Edad Media*. Puede consultarse en Internet en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Edad\\_Media](http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Media). Fecha de consulta: 12 de Julio del año 2007.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

política y militar, contrato sellado por un juramento de homenaje y fidelidad. En su forma más clásica, el feudalismo occidental asumía que casi toda la tierra pertenecía al príncipe soberano -bien el rey, el duque, el marqués o el conde- que la recibía “de nadie sino de Dios”. El príncipe cedía los feudos a sus barones, los cuales le rendían el obligado juramento de homenaje y fidelidad por el que prestaban su ayuda política y militar, según los términos de la cesión. La autoridad pasaba a los terratenientes, los cuales tenían poderes extraordinarios para fines tributarios de policía dentro de su dominio o saltos. Se extendió también la *commendación* o entrega voluntaria de tierra a algún príncipe poderoso, de parte de un pequeño terrateniente que continuaba viviendo en ella como *precarium*, con el objeto de que se protegiese de por vida. Es decir que pasaba de terrateniente a arrendatario<sup>19</sup>.

El desarrollo del feudalismo, permitió que de formas de gobierno como las ciudades estados de Roma y los Imperios, se pasara a formas de gobierno mas descentralizadas, es decir, aplicando un sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las instituciones del Estado, corporaciones municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial.

Lo anterior, se reflejaba en el feudalismo, cuando el Estado delegaba parte de su soberanía en los señores feudales, aunque ésta delegación podía ser revocada con el sólo antojo del Estado. Grandes similitudes se observan en los sistemas administrativos de la Edad Media y los sistemas actuales, en relación a aspectos específicos como las administraciones locales ejercidas por funcionarios o personal religioso, la misma delegación

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

de funciones que viene a constituir la figura conocida como “descentralización”, entre otros.

### **1.2.3. La Administración Pública en los Siglos XIX y XX**

En este período de la historia, se produjeron hechos que marcaron la historia de la humanidad misma, por las repercusiones que tuvieron a nivel mundial, sobre todo, influyeron en la necesidad de aplicar nuevos métodos y poner en ejecución nuevas prácticas administrativas, en función de los grandes cambios sociales, económicos y políticos que desencadenaron; estos hechos fueron básicamente: La Revolución Industrial y la Revolución Francesa. Ambas son pilares fundamentales para la evolución del concepto de Administración Pública.

La Revolución Industrial, fue un proceso de evolución y transformación que condujo a una sociedad a pasar de una producción agrícola tradicional hasta otra caracterizada por procesos de producción mecanizados para fabricar bienes a gran escala, de forma masiva. La característica fundamental del proceso de industrialización fue la introducción de la mecánica y de las máquinas de vapor para reemplazar la tracción animal y humana en la producción de bienes y servicios; para los historiadores, el término Revolución Industrial es utilizado exclusivamente para comentar los cambios producidos en Inglaterra desde finales del siglo XVIII; para referirse a su expansión hacia otros países se refieren a la industrialización o desarrollo industrial de los mismos<sup>20</sup>.

Siendo un cambio tan drástico para toda sociedad, los Estados reorientaron todo su esquema de gobierno, en función del nuevo mecanismo

---

<sup>20</sup> MICROSOFT ® Encarta ®. *Revolución Industrial*. DVD Microsoft Corporation, 2007. Fecha de consulta: 12 de Julio del año 2007.

económico de producción, además de consecuencias inevitables como la urbanización masiva, la sobrepoblación en los sectores manufactureros, la explotación infantil, el alto costo de la vida, entre otros. Es lógico que ante cambios tan drásticos, no fuera posible continuar gobernando de la misma forma, pues ésta debía adaptarse a las transformaciones sociales de la época.

La Revolución Francesa, fue un proceso social y político acontecido en Francia entre 1789 y 1799, cuyas principales consecuencias fueron el derrocamiento del rey LUIS XVI, perteneciente a la Casa Real de los Borbones, la abolición de la monarquía en Francia y la proclamación de la República, con lo que se puso fin al Antiguo Régimen en este país, comenzando a tomar fuerza la idea de Administración, gracias a la creación de nuevas instituciones, los funcionarios que las dirigirían, y de cómo tendrán que funcionar dichas instituciones.

La redacción de las primeras constituciones francesas, permitió la aplicación de las ideas más primarias de MONTESQUIEU sobre la división de poderes<sup>21</sup>, porque se creó la Asamblea Legislativa para ese país, además desaparecieron las provincias y se empezó a hablar de departamentos, según la Constitución aprobada el 14 de julio de 1790. El gran avance que supuso la revolución francesa, fue la desaparición de la monarquía y la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que si bien es cierto que asentó el camino para la Constitución, en innegable los principios novedosos que contenía y que en el contexto histórico que

---

<sup>21</sup> En un principio y una vez proclamado el Principio de División de Poderes, se interpretó en el sentido de afirmar la independencia de la Administración respecto de los órganos Judiciales; con arreglo a las leyes francesas del 22 de Diciembre de 1789 y la Ley del 24 de Agosto de 1790, ambas consignaban la imposibilidad de deducir pretensión alguna frente a la Administración Pública ante los órganos Judiciales.

surgieron, fue un cambio drástico que provocó la concepción de nuevas formas y métodos para gobernar.

Lo importante de ésta etapa, es que producto de las grandes transformaciones sociales, económicas y políticas, se dieron las directrices para el surgimiento de una Administración Pública como la conocemos hoy, con instituciones descentralizadas, gobiernos locales, funcionarios con funciones delegadas, entre otros. Fueron los primeros cimientos para los modelos administrativos actuales. Hoy en día la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes, que fue la respuesta que MONTESQUIEU encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad Media.

### **1.3. Origen de la Regulación Procesal Administrativa a Nivel Universal**

Para hablar sobre el origen de los procedimientos administrativos a nivel universal, es obligatorio mencionar a Francia como el país con el aporte más prolífico dentro del tema, pues se le considera como la cuna del Derecho Administrativo debido a la contribución doctrinaria de autores como CHARLES-LOUIS DE MONTESQUIEU<sup>22</sup>, quien además de escribir obras puramente jurídicas, creó el famoso “Principio de Separación de Poderes” que sigue teniendo vigencia actualmente; al igual que Francia, Inglaterra y Estados Unidos fueron pioneros en someter las actuaciones de la Administración Pública ante tribunales administrativos y judiciales. Alemania se caracteriza por tener un sistema mixto, con la creación de tribunales administrativos que conocen exclusivamente de esa materia, e incluso,

---

<sup>22</sup> Charles-Louis de Montesquieu (1689-1755), fue un gran escritor y jurista francés nacido en el castillo de *La Brède* y conocido universalmente por sus *Cartas persas* y *El espíritu de las leyes*. Pero su aporte más valioso fue la creación del principio de la división de poderes.

tribunales especiales de Hacienda y otras; y España, que es hoy uno de los países mas avanzados en materia de procedimientos administrativos, llegando a conformar una estructura de procedimientos administrativos bien definida.

### **1.3.1. Francia**

Por la complejidad del aporte francés a la historia del tema que nos aborda, es necesario seguir el camino marcado por otros estudiosos de la historia de la jurisdicción contencioso administrativa, en el sentido de dividir por etapas los momentos históricos más influyentes a nivel francés, entonces, se tomará en cuenta los siguientes momentos:

1.3.1.1. Revolución Francesa;

1.3.1.2. Sistema implantado en el siglo XVIII;

1.3.1.3. Ley Francesa que dio nacimiento al Consejo de Estado<sup>23</sup>.

#### **1.3.1.1. Revolución Francesa**

Las causas que generaron la Revolución fueron diversas y complejas, algunas de las más influyentes fueron: la incapacidad de las clases gobernantes -nobleza, clero y burguesía- para hacer frente a los problemas de Estado, la indecisión de la monarquía, los excesivos impuestos que recaían sobre el campesinado, el empobrecimiento de los trabajadores, la agitación intelectual alentada por el Siglo de las Luces y el ejemplo de la guerra de la Independencia estadounidense. Las teorías actuales tienden a minimizar la relevancia de la lucha de clases y a poner de relieve los factores

---

<sup>23</sup> LOPEZ DE FLORES, Ana Jasmina y otro, *Lo Contencioso Administrativo*, Universidad Doctor José Matías Delgado, tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, San Salvador, 1996, Vid. Pág. 74

políticos, culturales e ideológicos que intervinieron en el origen y desarrollo de este acontecimiento.

Pero uno de los factores mas influyentes para que se desatara este conflicto, fue la lucha por lograr la independencia de la aplicación de justicia frente a la arbitrariedad y criterio del monarca, todo con el objeto que los derechos de las clases bajas fueran de alguna forma, reivindicados frente a las políticas internas que promovían los monarcas; con la redacción y aprobación de la Constitución del 14 de julio de 1790, surgieron grandes restricciones al rey y a la Iglesia misma, con lo que la Asamblea Legislativa gozaba de cierto poder de decisión. La mencionada Constitución aplicaba la doctrina de MONTESQUIEU, en síntesis, el principio de la separación o división de poderes, que fue un principio característico del constitucionalismo contemporáneo, que supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano (que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas). La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial<sup>24</sup>.

Antes de la revolución francesa, en cuanto al sistema administrativo, existía un sistema muy centralizado, en el que apenas reconocían los distritos locales más que como circunscripciones administrativas con pocos o ningunos derechos de corporaciones. En esos distritos la mayoría de los asuntos propios de la Administración se encomendaban a funcionarios, nombrados por el Rey a su albedrío y sujetos a una rigurosa intervención monárquica. La revolución francesa destruyó el antiguo sistema social en que la monarquía absoluta descansaba e introdujo el principio político en que el

---

<sup>24</sup> MICROSOFT ® Encarta ®. *Revolución Francesa*. DVD Microsoft Corporation, 2007. Fecha de consulta: 14 de Julio del año 2007.

pueblo debía tener mayor influencia en el manejo del Gobierno<sup>25</sup>. Producto de lo anterior, nace un control jurisdiccional que se aplica incluso a las actividades administrativas, que si bien es cierto que fue una buena iniciativa, porque obligó a la Administración Pública a actuar dentro de un marco legal, originando así el Principio de Legalidad de la Administración Pública; lo cierto es que provocó que la Administración se alejara demasiado de la justicia y dejando así, sin protección sólida a los derechos de los ciudadanos, debido a que esa separación, trajo consigo muchos cuerpos normativos que se anexaron a la Constitución, desnaturalizándola por completo, y esto condujo a que los jueces fueran temerosos y no se entrometieran en las actividades de la Administración.

#### **1.3.1.2. Sistema implantado en el siglo XVIII**

Este sistema fue implementado cuando Napoleón ascendió al poder, luego del golpe de Estado que tuvo lugar el 9 y 10 de noviembre, cuando NAPOLEÓN derrocó al Directorio que ejercía el poder. El general NAPOLEÓN BONAPARTE<sup>26</sup>, en aquellos momentos héroe de las últimas campañas, fue la figura central del golpe y de los acontecimientos que se produjeron posteriormente y que desembocaron en la Constitución del 24 de diciembre de 1799 que estableció el Consulado. BONAPARTE, investido con poderes dictatoriales, utilizó el entusiasmo y el idealismo revolucionario de Francia para satisfacer sus propios intereses. Sin embargo, la involución parcial de la transformación del país se vio compensada por el hecho de que

---

<sup>25</sup> GOODNOW, Francisco, *Derecho Administrativo Comparado, Análisis de los Sistemas Administrativos de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania: Organización*, T 1, Editorial La España Moderna, Madrid, España. Vid. Págs. 289 y 290

<sup>26</sup> Napoleón I Bonaparte (1769-1821), emperador de los franceses (1804-1815) que consolidó e instituyó muchas de las reformas de la Revolución Francesa. Asimismo, fue uno de los más grandes militares de todos los tiempos, conquistó la mayor parte de Europa e intentó modernizar las naciones en las que gobernó.

la Revolución se extendió a casi todos los rincones de Europa durante el periodo de las conquistas napoleónicas.

El sistema denominado “Jurisdicción Retenida”, consistía en que un órgano independiente ejercía, en apariencia, una función de revisor de las actuaciones de la Administración, sin embargo sus decisiones y actos estaban sujetas a la aprobación final de la misma entidad sujeto de revisión: la Administración Pública, pero de una forma arbitraria e imparcial, sin ninguna garantía para el administrado; es decir, la Administración monopolizaba la solución de conflictos, que significó el nacimiento de un atentado directo a la separación de poderes: el hecho que la Administración Pública revirtiera el doble carácter de juez-administrador. Este sistema solamente significó un retraso, porque en ningún momento cumplía los requisitos esenciales para que la actividad del juzgador-administrador se considerara como jurisdiccional, por no existir un tercero imparcial que juzgue o resuelva el conflicto<sup>27</sup>.

### **1.3.1.3. Ley Francesa que dio nacimiento al Consejo de Estado**

Los franceses, tuvieron que esperar que las leyes de 24 de mayo de 1872 y la ley del 13 de Junio de 1879 atribuyeran al Consejo de Estado<sup>28</sup> y a los Consejos de Prefectura la “Justicia Delegada”, es decir el poder de dictar “en nombre del pueblo francés” las decisiones, y ya no simples opiniones contenciosas, conservando sin embargo su función de consejero del

---

<sup>27</sup> LAFERRIÈRE BREUILH, François Julien, *Breve Historia de la Jurisdicción Administrativa Francesa*. Puede consultarse en Internet en: <http://www.cem.itesm.mx/derecho/verba-iuris/articulos/060206.html>. Fecha de Consulta: 14 de Julio del año 2007.

<sup>28</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, *Temas de Derecho Administrativo II: La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, 2004, Vid. Págs. 3 y 4

Gobierno o de los Prefectos respectivamente. De esta ley data pues la doble característica del procedimiento administrativo francés<sup>29</sup>:

a- La existencia de una verdadera jurisdicción administrativa, situada bajo la autoridad del Consejo de Estado, distinta de la organización judicial a cuya cabeza se encuentra la Corte de Casación: esto es lo que se llama la “dualidad de la jurisdicción”;

b- La doble función del Consejo de Estado y de los Consejos de Prefectura, que se convierten en “Consejos de Prefectura Interdepartamentales” en 1926 y después en “Tribunales Administrativos” en 1954, a la vez consejeros de la Administración y jueces del contencioso-administrativo: es el cúmulo de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales<sup>30</sup>.

Los miembros de los Consejos de Prefectura y del Consejo de Estado, han sido durante largo tiempo simples funcionarios ligados a la Administración prefectoral. Actualmente, siguen siendo funcionarios y están regidos, salvo derogación expresa, por el Estatuto General de la Función Pública, pero se benefician de garantías destinadas a asegurar su independencia. Así, el artículo L. 231-3 del código de justicia administrativa, dispone que “ejercerán las funciones de magistrado” y que “no podrán recibir, salvo que así lo consientan, un destino nuevo, aunque sea un ascenso”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> GOODNOW, Francisco, *Derecho Administrativo Comparado, Análisis de los Sistemas Administrativos de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania: Relaciones Jurídicas*, T 2, Editorial La España Moderna, Madrid, España. Vid. Pág. 199

<sup>30</sup> GONZÁLEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, T1, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1963. Vid. Pág. 281

<sup>31</sup> VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Puede consultarse en Internet en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=467>. Fecha de consulta: 17 de Julio del año 2007.

### 1.3.2. Inglaterra

En Inglaterra, en un principio todos los poderes del Gobierno se hallaban en manos de la Corona, pero tiempo después de la diferenciación del Parlamento apenas hubo alguna diferencia legal entre la posición de los funcionarios de la Administración Pública y los funcionarios de la Administración de Justicia. La mayoría de los funcionarios más importantes desempeñaban funciones de ambos órdenes, y todos eran concebidos de una misma forma: como simples servidores de la Corona. Esto cambia a partir del año 1701, cuando una serie de reformas hizo a los Jueces independientes del Poder Real<sup>32</sup>.

Más adelante, un personaje que influyó mucho en el mundo del Derecho, fue JEREMY BENTHAM<sup>33</sup>, en su obra “Introducción a los principios de la moral y la legislación” propuso el utilitarismo como la base para emprender las reformas sociales. El utilitarismo, en el ámbito de la ética, es la doctrina según la cual lo que es útil es bueno, y por lo tanto, el valor ético de la conducta está determinado por el carácter práctico de sus resultados. El término utilitarismo se aplica con mayor propiedad al planteamiento que sostiene que el objetivo supremo de la acción moral es el logro de la mayor felicidad para el más amplio número de personas. Este objetivo fue también

---

<sup>32</sup> GOODNOW, Francisco, *Derecho Administrativo Comparado, Análisis de los Sistemas Administrativos de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania: Relaciones Jurídicas*, Ob. Cit. Vid. Pág. 199

<sup>33</sup> *Jeremy Bentham* (1748-1832), filósofo, economista y jurista británico, creador de la doctrina del utilitarismo. Nacido en Londres el 15 de febrero de 1748, fue un niño prodigio que ya leía tratados a la edad de tres años, tocaba el violín con cinco y estudiaba latín y francés con seis. Ingresó en la Universidad de *Oxford* con 12 años, estudió derecho y fue admitido en el Colegio de abogados, aunque nunca llegó a ejercer. En vez de eso, trabajó en una profunda reforma del sistema jurídico y en una teoría general sobre ley y moral, y publicó breves ensayos escritos sobre aspectos de su propio pensamiento. En 1789 se hizo famoso por su *Introducción a los principios de la moral y la legislación*.

considerado como fin de toda legislación y como criterio último de toda institución social<sup>34</sup>.

Las ideas de BENTHAM tuvieron mucha influencia en la reforma de la estructura administrativa del Gobierno británico a finales del siglo XIX, en el Derecho Penal y en el procedimiento jurídico tanto en el Derecho Penal como en el Civil. En su producción también figuran Fundamento de la evidencia judicial (1827) y el Código constitucional (1830).

Las ideas individualistas de BENTHAM, recibieron posteriormente, un soporte más sólido del autor ALBERTO VENN DICEY<sup>35</sup> en 1885, cuando éste último sacó a la luz su obra *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Introducción al Estudio la Ley de la Constitución)", en la que plasmó que sólo era posible la existencia de una clase de norma y un órgano único aplicador del derecho, que eran los Tribunales Ordinarios de Justicia. Por ello se dice que todo sistema puramente judicialista, se basó en las ideas de VENN DICEY. Inglaterra aplicó las doctrinas de BENTHAM y VENN DICEY, lo que provocó un excesivo intervencionismo del Estado en todos los ámbitos, pero fue casi inmediato que los ingleses sintieran la rigidez y limitación de su sistema<sup>36</sup>.

El sistema inglés se limitaba solamente a no interferir en el ejercicio de las libertades fundamentales, olvidando que la actividad estatal debe basarse en la persona humana, a través de servicios; entonces, surge la necesidad de transformar el sistema administrativo, con nuevas instituciones tendientes a satisfacer las necesidades más inmediatas de los ciudadanos. Estos organismos se fueron multiplicando y aceptando mas funciones, para evitar

---

<sup>34</sup> MICROSOFT ® Encarta ®. "Utilitarismo". DVD Microsoft Corporation, 2007. Fecha de consulta: 20 de Julio del año 2007.

<sup>35</sup> *Alberto Venn Dicey*, precursor del *Rule of Law* ó Estado de Derecho.

<sup>36</sup> LOPEZ DE FLORES, Ana Jasmina y Otro, Ob. Cit. Vid. Págs. 78 y 79

el ya desfasado intervencionismo estatal, que en resumen fue la causa principal de la creación de tribunales administrativos, además del error de someter las causas administrativas a jueces ordinarios.

Se llegó a constatar mediante la intervención del Estado en las actividades privadas, los inconvenientes que dificultaban la actividad administrativa por la constante intervención judicial en las mismas, sobre todo por lo inadecuado que resultaba la aplicación del procedimiento judicial tradicional a las causas administrativas, ya que los jueces ordinarios, no estaban en condiciones de apreciar debidamente los hechos al conocer el derecho vinculado a cada una de las causa<sup>37</sup>.

Siendo también causa de la creación de dichos Tribunales, la escasa aptitud por parte de los jueces ordinarios, conduciendo así a la creación de otros órganos diferentes, las Cortes Tradicionales del Reino, las cuales poco a poco las fueron reemplazando. La misión de dichos órganos era la de controlar jurisdiccionalmente las actividades de la administración, sin que fuesen obstáculo para el desarrollo de las nuevas y múltiples tareas encomendadas a ésta<sup>38</sup>.

### **1.3.3. Alemania**

El concepto contemporáneo de “Administración” no proviene del Imperio Alemán sino del poder inferior llamado “Supremacía Territorial”. Para reglamentar las relaciones de los individuos entre sí, en Alemania se adoptó el Derecho Romano; para la regulación de vínculos del Estado con sus

---

<sup>37</sup> *Ibidem*. Págs. 80 y 81

<sup>38</sup> *Ibidem*. Pág. 81

súbditos, no ocurrió lo mismo. La idea de Estado omnipotente, consustancial a este derecho, se perdió<sup>39</sup>.

Al final de la Edad Media el centro de gravedad de la vida política del pueblo alemán está en los territorios, pero en estos territorios, el poder público se forma sin ningún contacto con la antigüedad, sin ninguna tradición. Los pueblos germánicos no fueron capaces de conservar esa herencia de la civilización antigua<sup>40</sup>.

El famoso jurista alemán OTTO MAYER, en su libro “Derecho Administrativo Alemán”, sostiene que la teoría del derecho natural ha contribuido, por lo menos indirectamente, a crear el nuevo derecho en Alemania. Manifiesta que los poderes del impero habían logrado crear *Reichskammergericht*, al cual en 1501 se une el *Reichshofrat*. Estos eran tribunales, que tenían igual competencia que el poder de los príncipes, aunque siempre tenían una superioridad honorífica y de una posición más espléndida. Es así como se comienzan a dilucidar las primeras relaciones del poder público con los súbditos en su carácter jurídico general, siendo el derecho administrativo de esa época un modelo del Derecho Civil<sup>41</sup>.

En esa época, también se comienza a aparecer uno de los fundamentales Principios del Procedimiento Administrativo: el Principio de Legalidad de la Administración Pública, puesto que el príncipe no podía hacer valer una pretensión contra el súbdito, si esa pretensión no estaba basada sobre algún derecho positivo que le perteneciera, los tribunales cuidaban en esos años, con mayor severidad que todos los derechos se

---

<sup>39</sup> MAYER Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, T1, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1982. Pág. 29

<sup>40</sup> *Ibidem*. Pág. 29

<sup>41</sup> *Ibidem*. Pág. 32

mantengan dentro de sus linderos, los derechos ya no están enfocados principalmente en el beneficio del príncipe, sino en el bienestar general.

Asimismo durante este período, los derechos adquiridos tienen una significación mucho más importante, pues son una verdadera barrera que se opone al poder público, cualquiera sea la forma bajo la cual este aparezca (legislación, justicia o administrativo), y por excepción estos cedían ante el interés público<sup>42</sup>.

Para poder controlar, a requerimiento de los interesados y por la vía ordinaria de apelación, la justicia que administran, o hacen administrar en su nombre. El procedimiento, según el derecho común alemán, tal como estaba en uso en el *Reichskammergericht* se dividía en dos fases. El procedimiento propiamente dicho, el "*Judizialprozess*", solamente comienza con los debates de las partes ante el tribunal. Todo lo que se realiza antes o paralelamente, en posiciones unilaterales de las partes y mandatos del juez, se denomina *Extrajudizialprozess*. Contra las sentencias dictadas en el procedimiento de la primera clase, procede la apelación propiamente dicha; contra los mandatos de la segunda clase existe un medio análogo: la *Extrajudizialappellation*, el recurso de queja (*Gerichtliche Beschwerde*), como diríamos hoy en día<sup>43</sup>.

Las dos clases de apelaciones sufren restricciones a consecuencia de los privilegia de *non appellando*, que poco a poco han sido concedidos a los diferentes Estados de Imperio en muy distinta medida<sup>44</sup>.

Por otra parte, los tribunales del Imperio se hallan investidos, frente a los príncipes, de competencia ordinaria para conocer en todas las demandas

---

<sup>42</sup> Ibídem. Pág. 36

<sup>43</sup> Ibídem. Pág. 40

<sup>44</sup> Ibídem. Pág. 41

que podrían intentarse contra ellos por el emperador, por los Estados o por otras personas, y, en particular, por sus propios súbditos<sup>45</sup>.

La simple demanda, en el procedimiento ordinario (*simplex querela*), es comúnmente de duración tan prolongada que no llega fácilmente a un resultado. Si hay la menor posibilidad, la demanda contra el príncipe se entabla por la vía del procedimiento sumario. El procedimiento monitorio (*Mandatsprozess*) es la forma normal. Se comienza por provocar un *mandatum prohibitorium, inhibitorium o restitutorium (ob factum nullo jure justificabile u ob damnun irreparabile)*. También existen restricciones para estas demandas contra el príncipe: con la institución de los *Austrage*, especie de arbitraje legal ante el cual debe ser llevada previamente la causa, que no llega a conocimiento de los tribunales del Imperio sino en segunda instancia. Sin embargo, estos *Austrage* no existían en todas partes, por lo que se renunciaba fácilmente; en todo caso, se procuraba eludirlos por cualquier medio<sup>46</sup>.

En el año 1830, la doctrina sostiene que toda causa administrativa, tenía que ser conocida y resuelta por colegios formados por determinados funcionarios; lo anterior generó la creación de numerosos cuerpos colegiados, y como es lógico, la diversidad de criterios empleados por éstos originó que aplicaran procedimientos especiales diferentes entre sí. Ante esta situación, existieron dos posturas doctrinarias para resolver este problema:

a- Los juristas que propugnaban la idea de dar competencia en materia administrativa a los tribunales ordinarios de justicia. Al respecto, la Constitución alemana de 1849 plasmó esta tendencia, seguida por las leyes particulares de cada Estado, que permitió que las causas administrativas

---

<sup>45</sup> *Ibidem*. Pág. 41

<sup>46</sup> *Ibidem*. Pág. 41

fueran resueltas por los tribunales civiles. En ciudades como *Hamburgo*, *Bremen*, *Lübeck*, los ciudadanos podían demandar la protección de los tribunales civiles, contra las órdenes de las autoridades administrativas que afectaban a sus derechos privados.

b- Por otra parte, estaba el grupo que se inclinaba por la creación de tribunales administrativos especializados. En 1875, en Prusia se establecieron tribunales especializados, siendo el organismo jerárquico superior era el Tribunal Supremo Contencioso Administrativo<sup>47</sup>.

Esta diversidad se debió en gran parte, a que en la Constitución del Segundo *Reich*, no estableció de forma categórica el sistema a implementar, pero reconocía los tribunales especiales creados por cada estado particular y una competencia delimitada a una clase única de asuntos contencioso administrativos.

La creación de la Constitución de *Weimar*<sup>48</sup> en 1919, significó que Alemania pasara a ser una república federal democrática con dos cámaras parlamentarias, el *Reichstag* (cámara baja legislativa) y el *Reichsrat* (cámara de representación federal), al mismo tiempo, fue un intento de unificar el sistema, exigiendo el establecimiento de tribunales administrativos para la defensa de los derechos de los particulares frente a las actuaciones de las autoridades administrativas. Este sistema prevaleció incluso cuando HITLER asumió el mando de la Cancillería.

Ya bajo el régimen nacional socialista, la tendencia de suprimir al control jurisdiccional de la administración pública comienza a cobrar fuerza;

---

<sup>47</sup> LOPEZ DE FLORES, Ana Jasmina y otro, Ob. Cit. Vid. Págs. 93 y 94

<sup>48</sup> La llamada República de *Weimar*, fue la denominación del régimen político, y, por extensión, del periodo histórico que tuvo lugar en Alemania desde la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1919, hasta la derogación de la Constitución y la consiguiente asunción del poder efectuada por el dirigente del Partido Nacionalsocialista Alemán del Trabajo *Adolf Hitler*, en 1933.

en 1941 se creó el Tribunal Administrativo del *Reich*, pero éste fue suprimido por una Ley del Consejo Control Aliado en 1946.

En 1950, se creó la estructura de la jurisdicción ordinaria, siendo el órgano principal el Tribunal Supremo de la República Federal Alemana, y en 1957 el Tribunal Constitucional, ambos sin competencia administrativa; en 1952 se creó un tribunal Supremo Administrativo con sede en *Berlín*, son el objeto de asegurar una eficaz protección de los individuos frente al Estado, éste ejerció gran influencia en el desarrollo de la jurisdicción administrativa alemana<sup>49</sup>.

Posteriormente, se crearon tribunales ordinarios de jurisdicción administrativo y tribunales especiales como los de Hacienda, entre otros; lo que consolidó el sistema alemán, fue la creación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1960, que integró toda la legislación que había al respecto.

#### **1.3.4. Estados Unidos de América**

Bastante similar ha sido el desarrollo de la regulación procedimental administrativa en Estados Unidos con respecto a Inglaterra, porque en un principio, seguían las pautas del ya clásico sistema judicialista que también fue aplicado por los ingleses. Los estadounidenses no tenían tribunales ordinarios administrativos, y sumado a ello, tenían problemas en la organización de las cortes de justicia, por lentitud, altos costos y sobre todo, la poca relación que existía entre norma jurídica y actividad administrativa, lo que provocó la modificación del sistema judicialista<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> LOPEZ DE FLORES, Ana Jasmina y otro, Ob. Cit. Vid. Pág. 95

<sup>50</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, T1, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1963. Vid. Pág. 383

El intervencionismo del Estado en el contexto del proceso de industrialización, dio origen a los primeros conflictos entre los representantes de la industria privada y el Estado, afectando de forma directa el interés público, por lo que la estructura administrativa cambió, es decir, comenzó el Estado a delegar funciones y a crear procedimientos muy complejos que no eran eficaces para la protección de los particulares; mas adelante, nacen las “comisiones administrativas” que sí estaban dotadas de facultades puramente jurisdiccionales, cuyo crecimiento fue masivo, y aunque fueron los primeros organismos de regulación de procedimientos administrativos, sus decisiones eran controladas por el Poder Judicial.

Las comisiones administrativas representaron un grave problema posteriormente, porque los múltiples criterios y formas de aplicar la norma administrativa, trajo consigo enorme confusión en la actividad jurisdiccional, y la comunidad jurídica reacciona a los abusos del Poder Ejecutivo, a través de tres propuestas<sup>51</sup>:

1- Aceptan la delegación de funciones como un hecho consumado, es decir, que las decisiones tomadas por los organismos administrativos sean revisadas por los tribunales de jurisdicción ordinaria; aunque se diferenció entre dos tipos de decisión:

a- Decisión administrativa de carácter final; y

b- Decisión administrativa revisable “*de novo*” por el Poder Judicial<sup>52</sup>.

Esta distinción facilitó la separación de cuestiones de derecho y de hecho, imponiéndose el recurso de revisión sólo para las primeras.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*. Pág. 87

<sup>52</sup> *Ibidem*. Págs. 87 y 88

2- Proponen la separación orgánica de las funciones administrativas y jurisdiccionales dentro de la propia administración; se podían dar dos casos:

a- La exigencia de una separación completa entre los órganos que ejercen funciones típicamente administrativas, con los órganos que ejercen funciones contencioso administrativas. Esta fue propiciada por la llamada “Comisión del Presidente”, los órganos contencioso administrativos fueron separados en dos grupos bien definidos:

- El primer grupo se encargaba de formular reglamentos, iniciar acciones, investigar demandas o querellas, tareas sublegislativas.

- El segundo grupo, como entidad juzgadora e imparcial.

b- Propugnaban por una separación interna, entre actividades de organización administrativa como nivel más bajo, muy separadas de las actividades jurisdiccionales, que eran el nivel más alto.

3- Finalmente, impulsaron la creación de Cortes Especiales en con competencia en asuntos de jurisdicción administrativa, propuesta que venia de la escuela francesa, para que éstas cortes se dediquen al conocimiento de asuntos administrativos<sup>53</sup>.

En 1946 con la promulgación de la Ley de Procedimientos Administrativos, se crearon las Cortes Judiciales Especiales, que estaban compuestas por cinco jueces y con competencia para conocer de casos de actos de los órganos administrativos, pero siempre respondiendo a los intereses de los particulares, inclusive, siendo revisables sus decisiones en asuntos de mero derecho.

---

<sup>53</sup> Ibídem. Págs. 88 y 89

Ésta ley fue concebida como *Federal Administrative Procedure Act* y cuyo contenido estaba dividido en doce secciones. La primera se limitaba a señalar el título de la ley y las demás secciones abordaban diversas materias, de la siguiente manera: Definiciones; Información Pública; Reglamentación; Adjudicación; Asuntos Secundarios; Audiencias; Decisiones; Sanciones y Poderes; Revisión Judicial; Instrucciones e Interpretaciones<sup>54</sup>.

### **1.3.5. España**

La historia del constitucionalismo español comienza tras las abdicaciones<sup>55</sup> de Bayona de CARLOS DE CARLOS IV y FERNANDO VII, pues España mantuvo entre 1808 y 1814 una dualidad de poderes donde convivieron traumáticamente los partidarios de la solución oficial encabezada por el rey JOSÉ I, hermano de NAPOLEÓN BONAPARTE, y un pueblo alzado en armas contra el invasor francés. El contexto bélico de la guerra de la Independencia y la tenue reforma política inherente al Estatuto de Bayona de 1808 no impidieron que una minoría de españoles intentara aprovechar la delicadeza del momento para, en lugar de reclamar el retorno de FERNANDO VII y del Antiguo Régimen, acabar de una vez con él y dar auténtica réplica constitucional a la aludida carta otorgada napoleónica, es decir, la comúnmente llamada Constitución de Bayona, que tenía una marcada influencia del Consejo de Estado Francés de estilo napoleónico, por el hecho de regular aspectos de materia administrativa; sin embargo, para los españoles esta constitución no tiene mayor importancia por su carácter informal.

---

<sup>54</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús, Ob. Cit. Vid. Pág. 388

<sup>55</sup> El término "Abdicación" debe entenderse como la renuncia al cargo por parte de un soberano u otro tipo de gobernante.

Mas tarde, gracias a AGUSTÍN DE ARGÜELLES<sup>56</sup> , en Cádiz se dio la redacción y puesta a punto del texto constitucional aprobado por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1837, cuerpo normativo que constituye el verdadero arranque del constitucionalismo en España, que por cierto, también contemplaba la creación de un Consejo de Estado, recogiendo el principio de separación de poderes, pero en ningún momento hace referencia a la jurisdicción contencioso administrativa. La Constitución de Cádiz resultó favorable al equilibrio de poderes y consecuentemente, a las libertades de los ciudadanos, pese a su limitada vigencia, de aproximadamente dos años<sup>57</sup>.

Posteriormente, se dictaron decretos cuyo fin principal fue la suspensión del Consejo de Estado para ser sustituido por el gobierno; así, todos los Consejos, como el de Castilla, fueron sustituidos por el Consejo Real de España e Indias.

Además de estos cambios, se adoptó una Ley de creación de Consejos Provinciales, que gozaban de jurisdicción delegada y sus decisiones no necesitaban aprobación o ratificación de ningún otro órgano de autoridad, pero con la mas adelante, se crearía el Consejo Real, que básicamente era un mero informador del gobierno, y las sentencias final de las causas que a su conocimiento se sometían, emanaban del Ejecutivo<sup>58</sup>. Posteriormente, éste será denominado Consejo de Estado.

Durante el Sexenio Democrático comprendido entre 1868 y 1874, se vivió una intensa etapa de cambios políticos donde tuvieron cabida nuevas

---

<sup>56</sup> Agustín de Argüelles, fue un político español, nacido en Ribadesella (Asturias), estudió leyes en Oviedo. Durante la guerra de la Independencia fue miembro de la Real Junta de Hacienda y Legislación, creada en 1809 por la Junta Central.

<sup>57</sup> CASSAGNE, Juan Carlos y Otro, *La Justicia Administrativa en Iberoamérica*, Editorial Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2005. Vid. Pág. 26

<sup>58</sup> LOPEZ DE FLORES, Ana Jasmina y otro, Ob. Cit. Vid. Pág. 97

fórmulas democráticas de índole monárquica (AMADEO I) y republicana (I República), junto a ópticas territoriales del Estado de cuño descentralizador, federal, cantonal y una vez más, fuertemente unitario; en este período, se suprimió la jurisdicción administrativa, que había sido dañada por la incorrecta aplicación del sistema de jurisdicción retenida, en medio de quejas de los juristas de la época. La Constitución de 1869, atribuyó el conocimiento de causas administrativas a los tribunales ordinarios, aunque los juristas mostraron su descontento y se volvió al viejo sistema de jurisdicción retenida.

El error del sistema español, fue la influencia desmedida que tuvo de parte del sistema francés y la inestabilidad de mantener un sistema jurisdiccional administrativo, pues desde la re adopción del sistema de jurisdicción retenida, pasaron 14 años hasta que el gobierno español retomó el sistema judicial, debido a una ley de 1888, la jurisdicción administrativa fue asignada a la Sala III del Tribunal Supremo.

Un autor y jurista de la época, SANTAMARÍA DE PAREDES, fue el precursor de la doctrina armónica que da origen al sistema mixto que también se aplicó en Alemania, y que tenía como base la creación de órganos encargados del conocimiento de las causas administrativas. Sucesivamente, la legislación española pasó décadas sin tener una directriz clara y satisfactoria en materia de procedimientos administrativos.

Pero en 1956, luego de tantos cambios e inestabilidad en el ámbito administrativo, tantas fórmulas que resultaron deficientes, se dicta la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que comparada con otras legislaciones del mundo, implementó un sistema pionero, que básicamente, consiste en la inserción de la jurisdicción Administrativa en el corazón mismo del sistema jurisdiccional, hallándose integrada por jueces y magistrados

pertenecientes a los mismo cuerpos funcionariales que el resto de componentes del Órgano Judicial<sup>59</sup>.

Es tanto el aporte español a la jurisdicción contencioso administrativa, que mundialmente se ha reconocido que el sistema español es el mejor de todos, porque logra conciliar todas las necesidades de este tipo de jurisdicción, así:

a- El sistema español no supone una jurisdicción paralela del Estado, sino simple orden jurisdiccional, cuyos miembros accedan de acuerdo con los mismos mecanismos y procedimientos que el resto de componentes de la carrera judicial<sup>60</sup>.

b- Los juzgadores en materia contencioso administrativa están sometidos a las mismas facultades disciplinarias que el resto de juzgadores y ejercidas por el mismo órgano<sup>61</sup>.

c- Es imperioso que los miembros de este orden jurisdiccional sean especialistas en materia de Derecho Administrativa, para conseguir una mejora técnica de la justicia que se imparte<sup>62</sup>.

En España, finalmente, el sistema se encuentra en vías de cambio, a partir del estricto cumplimiento de la Constitución de 1978, que ha permitido un mayor control de los actos de la administración por parte de los tribunales de justicia; y en la actualidad, con la vigencia de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Común<sup>63</sup>, España es

---

<sup>59</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, *Temas de Derecho Administrativo II: La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Ob. Cit. Vid. Pág. 4

<sup>60</sup> *Ibidem*. Pág. 5

<sup>61</sup> *Ibidem*. Pág. 5

<sup>62</sup> *Ibidem*. Pág. 5

<sup>63</sup> Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Común, 30-92, Boletín Oficial Español, N° 285, 27 de Noviembre de 1992, España.

uno de los países con mayor desarrollo a nivel de derecho procedimental administrativo, al adoptar un sistema bien organizado y eficiente en la tramitación de la llamada “vía administrativa”.

### **1.3.6. Argentina**

La regulación jurídica de los Procedimientos Administrativos en Argentina, está claramente influenciada por dos de los sistemas administrativos más aceptados por la doctrina: el español y el francés. En un principio, lo estuvo por la ley española llamada “SANTAMARÍA DE PAREDES”, dictada el 13 de septiembre de 1888, que propugnó por el famoso “Sistema Mixto”, que consistía en asignar a los nuevos órganos creados para conocer de los reclamos de los particulares frente al Estado, el conocimiento definitivo de los litigios planteados y abandonando el sistema de la jurisdicción retenida<sup>64</sup>.

Este nuevo sistema estableció que el acto recurrido jurisdiccionalmente, debía previamente causar estado, es decir, que el particular hubiera agotado la instancia administrativa, para que el tribunal judicial se encargara de revisar la actividad reglada y no así la discrecional y que se tratara de la lesión a un derecho subjetivo, estableciendo que la ejecución de las sentencias firmes se encontraba reservado a la discreción del Estado.

Tal como sucedió en España y Francia, la Constitución Argentina prohibió al Ejecutivo el ejercicio de funciones jurisdiccionales y asignó a un tribunal independiente dicha función, con el establecimiento de una Corte Suprema de Justicia de la Nación, como tribunal superior, y restringiendo su

---

<sup>64</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: Parte General*, T 1, Novena Edición, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 2006. Vid. Pág. II-4

actuación en la medida que se agotara una instancia previa e interviniendo en aquellas causas donde el Estado fuera parte, no sin antes contar con el aval del Congreso<sup>65</sup>.

La codificación del Derecho Administrativo en Argentina, produjo un giro radical en el sistema legal vigente hasta la fecha, al establecer la Constitución de 1853, nuevos principios en materia de Derecho Público, sustancialmente distintos a los establecidos en el Derecho Constitucional del resto de América; también se considera que en este mismo contexto, se produjo un quiebre, porque hubo grandes sectores de la doctrina que no estuvieron de acuerdo con el hecho que el sistema administrativo argentino se alejara de los lineamientos del sistema establecido España, a cambio de un sistema constitucional similar al regido en Estados Unidos de Norteamérica. La transición hacia este nuevo modelo resultó difícil, a tal punto que en algunos casos, éste no fue admitido en el Derecho Público de cada Provincia<sup>66</sup>.

El Principio más polémico de la Constitución Argentina de 1853, fue que las Provincias conservaran todo el poder no delegado al Estado Federal, pero permitía que el ordenamiento de cada Provincia, se encontrara determinado por el sistema representativo republicano y conforme con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando su administración de Justicia<sup>67</sup>.

Esta similitud normativa permitió, no obstante, que el control de la actividad del Ejecutivo Provincial fuera realizada en la jurisdicción originaria del Superior Tribunal Provincial, pero que la interpretación que se fuera

---

<sup>65</sup> *Ibidem*. Pág. II-4

<sup>66</sup> *Ibidem*. Pág. II-6

<sup>67</sup> *Ibidem*. Pág. II-6

realizando, en el transcurso de los años, de una forma distinta a la pretendida por los constituyentes, puesto que en el ámbito provincial se partió del hecho que la revisión de lo actuado en sede administrativa dependía de lo que se hubiera peticionado en esa sede y condicionando la revisión al seguimiento de formalismos que no se encontraban previstos en la Constitución Argentina.

En el sistema argentino, se originó una gran confusión de conceptos que se giraban en torno a la idea del establecimiento definitivo de la concepción del ámbito contencioso administrativo; debido a esto, se fueron dictando una serie de leyes donde se permitió al Poder Ejecutivo Nacional, la creación y formación de auténticos tribunales administrativos y la designación de sus integrantes con ejercicio de función jurisdiccional, para juzgar causas donde la administración era parte. La revisión de esta clase de decisiones se realizaba a través de la interposición de un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por lo que la revisión era, la mayoría de las veces, de aspectos de forma y no de fondo del asunto.

En Argentina se puede afirmar que, ordinariamente, las acciones judiciales dirigidas contra la administración llevaban como requisito previo, un tránsito por la administración, como requisito de procedencia, que se encuentra establecido en la Ley de Demandas contra la Nación n. 3.952, del año 1900<sup>68</sup>.

El Estado Argentino, asignó a la división de poderes una limitación distinta a la que emanara en el Derecho del resto de América, a partir de la influencia de la ley francesa del 24 de agosto de 1790; décadas más tarde, dicha influencia produjo la confusión de ambos sistemas, tanto el argentino

---

<sup>68</sup> *Ibidem*. Pág. II-4

como el francés, por lo que la discusión de la existencia de tribunales administrativos, que pudieran dictar pronunciamientos irrevisables por parte de tribunales judiciales, fue materia de debate doctrinario<sup>69</sup>.

El mismo tuvo lugar respecto del alcance de los pronunciamientos dictados por los tribunales administrativos, lo cual fue aclarado en forma definitiva en 1960, año en que se estableció que un tribunal administrativo, no podía dictar resoluciones que implicaran el carácter definitivo del pronunciamiento, entendiendo por definitivo la falta de revisión sustancial por parte de un tribunal independiente a las partes, es decir, que la revisión del pronunciamiento debía ser pleno, que permitiese la posibilidad de interponer una acción, ofrecer y producir prueba y llegar a una decisión fundada donde se hiciera mérito de todos los antecedentes propuestos para llegar a la decisión.

En ese sentido, el sistema español fue una notable influencia en Argentina, y se refleja en la sanción en 1972, en pleno gobierno de facto, a través del dictado de la Ley de Procedimientos Administrativos N. 19549<sup>70</sup> y su decreto reglamentario, que posibilitó, a través de la reglamentación tutelar los derechos de los particulares en el tránsito de la vía administrativa con mayor seguridad, lo que implicó un extraordinario avance sobre el tema.

La Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina N. 19549, de 1972, en su artículo 23, literal a), lo ha denominado agotamiento de la vía administrativa tomado de la LJCA española de 1958, en cuyo artículo 37 se establece que los actos, para que sean impugnados en sede contenciosa, no deben ser susceptibles de ulterior recurso ordinario en sede administrativa.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*. Pág. II-4

<sup>70</sup> Ley de Procedimientos Administrativos, Boletín Oficial 27 de Abril de 1972, Buenos Aires, Argentina.

En el contexto de este cuerpo normativo, en Argentina se discutió la necesidad de la emisión de un acto previo para acceder a la jurisdicción, trayendo la obligación al particular de presentar un reclamo para efectuar el requerimiento al juez administrativo. Así, se consideró que, en realidad, se encontraba un verdadero interés y una verdadera justificación en el denominado recurso de plena jurisdicción, pero no así en el recurso de exceso de poder, pues en este caso, su interposición dependía, precisamente, de la existencia de un acto administrativo. De acuerdo con ello la regla de la decisión “*prealable*” consiste en que, para acceder al juez administrativo, debe existir una decisión contraria a la pretensión del requirente por parte de la administración, a través de un procedimiento puramente administrativo.

Pero la necesidad de una decisión previa no significaba llegar a la máxima instancia administrativa, sino la necesidad de plantear previamente la petición, en caso de inexistencia de acto, o directamente llegar a la jurisdicción contenciosa administrativa, en el caso que se discuta su validez. Se debe tener particularmente en cuenta que este precepto emanaba de un sistema constitucional donde la administración actúa como juez.

La normativa de procedimientos administrativos de 1972 incorpora el Título IV, que se ocupó de establecer los condicionamientos para que el Estado fuera llevado a juicio por el particular, a través de establecer un agotamiento de la vía administrativa y un plazo breve de caducidad para iniciar la acción judicial. La doctrina, en general, no advirtió la limitación al derecho de la defensa en juicio que significaba adaptarse a esta nueva reglamentación, que representó la institución de una especie de competencia revisora y donde se le pudiera asignar a la Administración una actuación determinante.

La norma, actualmente en vigencia para el ámbito federal, también ha pretendido que sea el juez el que observe de oficio si el particular ha cumplido con estos condicionamientos previos pero con el agravante que, si el particular no ha seguido el procedimiento instituido, lleva a la pérdida del derecho constitucional de acceder al control judicial pertinente de lo actuado en sede administrativa.

Así expuesto el punto, el procedimiento sólo tiene por finalidad poner en antecedentes de la administración la existencia de un conflicto para que ésta pueda resolverlo sin necesidad de entablarse una contienda judicial. Pero, esta finalidad originaria, sustentada por el legislador argentino, al confirmarse lo actuado por el inferior, sólo crea un obstáculo procedimental, que no permite al particular acceder a la instancia judicial en forma directa sin haber pasado por una etapa, al menos, de carácter administrativo.

#### **1.4. Origen de la Regulación Procesal Administrativa en El Salvador**

Con la Constitución Política de 1939, se da a conocer por primera vez lo contencioso administrativo como contenido constitucional, haciéndose referencia también a esta institución en la Constitución de 1950.

En El Salvador se habló de crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el Anteproyecto de Constitución elaborado el año de 1949 por los DOCTORES DAVID ROSALES, HÉCTOR ENRIQUE JIMÉNEZ, MAURICIO GUZMÁN y FERNANDO BASILIO CASTELLANOS, por encargo del Gobierno Revolucionario, sirviendo tal anteproyecto de material de estudio a una Comisión de la Asamblea Nacional Constituyente de 1950,

integrada para elaborar el Proyecto de Constitución, siendo éste aprobado, con ligeras reformas, por el pleno de la Asamblea<sup>71</sup>.

El Anteproyecto de Constitución de 1949, en el artículo 187, contemplaba la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para resolver los reclamos que fuesen interpuestos contra los artículos o disposiciones de las autoridades y cuyo conocimiento no corresponda a otros tribunales por la Constitución y las leyes, siendo los miembros del Tribunal nombrados uno por el Poder Legislativo, otro por la Corte Suprema de Justicia y el tercero por el Presidente de la República<sup>72</sup>.

La Asamblea Constituyente de 1950 no aceptó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del Capítulo VIII, que trataba de las atribuciones del Poder Judicial, rechazando a la vez, la creación del Consejo de Estado, proyectado como un órgano de consulta del Poder Ejecutivo y como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, pero dicha Asamblea tomó el Anteproyecto de Constitución de 1949 el número 17 del artículo 134 que decía “Corresponde a la Asamblea Nacional: 17º Eregir jurisdicciones y establecer en ella funcionarios que, a nombre de la República, conozcan, juzguen y sentencien todas clase de causas o negocios civiles, criminales o mercantiles, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia y a propuesta del Poder Ejecutivo, para que conozcan, juzguen y sentencien en toda clase de asuntos administrativos”.

Se concluye con lo anterior, que los legisladores constituyentes de 1950 tuvieron en mente la creación de tribunales que conocieran en materia contencioso administrativo, lo mismo podemos decir de los legisladores

---

<sup>71</sup> LOPEZ DE FLORES, Ana Jasmína y otro, Ob. Cit. Vid. Pág. 100

<sup>72</sup> *Ibidem*. Pág. 101

constituyentes de 1962, quienes dejaron igual la fracción 13º del Art. 47 de la Constitución Política de 1962.

Posteriormente se discutió en gran medida sobre a qué Órgano correspondería el conocimiento y solución de los conflictos del ámbito contencioso administrativo, si al Órgano Judicial o si al Ejecutivo. Llegándose a la conclusión en los artículos de la Constitución de 1962 de que podía pertenecer a cualquiera de dichos órganos, determinándose a su vez que con ello, no existía ninguna violación a los preceptos constitucionales por la ambigüedad de los términos que formulaban la disposición.

En este contexto, los juristas de la época adoptaron posturas diferenciadas entre sí, entre el grupo que apoyaba el modelo judicialista y el grupo que afirmaba que los conflictos administrativos debían ser conocidos por órganos pertenecientes al Ejecutivo.

Los juristas que abogaban por el modelo judicialista, es decir, que el conocimiento de causas administrativas debía corresponder al Órgano Judicial, justificaban su postura a través de los siguientes argumentos:

a- Inspirados en el Principio de la Separación de Poderes, definían las funciones de cada Órgano y a partir de ello, sentaban las bases para afirmar que si al Órgano Judicial le corresponde la función jurisdiccional y además, que sus funciones son indelegables, el lógico establecer que la función de juzgar causas administrativas corresponde al Órgano Judicial y los Órganos restantes actúan solamente como colaboradores<sup>73</sup>.

b- El texto del Art. 81 de la Constitución de 1962, establecía las funciones del Órgano Judicial, y agregaba, que si en el futuro se creara un

---

<sup>73</sup> *Ibidem*. Págs. 105 y 106

Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través de una ley secundaria, éste pertenecerá al Poder Judicial. Los juristas que adoptaron esta postura, defendían sus argumentos aduciendo que si el Tribunal de lo Contencioso llegare a pertenecer al Poder Ejecutivo, se estarían violando preceptos constitucionales<sup>74</sup>.

Por otro lado, estaba el grupo de juristas que consideraban que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debía pertenecer al Poder Ejecutivo, y exponían sus argumentos así:

a- No consideraban que la inclusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como institución del Poder Ejecutivo, vulnerara el Principio de la Separación de Poderes, puesto que el fin de este tipo de jurisdicción es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, con relación a la legalidad de los actos jurídicos que realiza la administración.

Agregaban que el hecho que el Órgano Ejecutivo juzgue sus propias actuaciones, tiene como efecto limitar su propia esfera de actuación, que vendría siendo en teoría un beneficio de los administrados. Además, si el Órgano Judicial conociera en materia administrativa, estaría infiriendo en el ejercicio libre e independiente de las funciones del Órgano Ejecutivo; justificaban sus argumentos basados en el texto constitucional de 1962, en los Arts. 221 y 89 numeral 1, en que se atribuía exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de los juicios de Amparo y debido a la violación de los derechos constitucionales de los particulares.

b- Otro argumento a favor de esta postura, era el tenor literal del Art. 81 de la Constitución de 1962, facultaba al Poder Judicial el conocimiento de causas constitucionales, civiles, laborales, mercantiles, criminales y otras,

---

<sup>74</sup> *Ibidem*. Pág. 106

pero en ningún momento la norma constitucional concedía el poder deber de conocimiento de causas administrativas a el Poder Judicial. Toda esta confusión se debió a grandes errores de los legisladores constituyentes de 1950, basados en un anteproyecto elaborado en 1949 por otra comisión especial nombrada por el Consejo de Gobierno Revolucionario.

c- Por último, la doctrina imperante en la época, estableció que todo acto administrativo es una manifestación del Poder Público, encarnado en el Poder Ejecutivo, por lo que no deben los Tribunales Judiciales inmiscuirse en la gestión de los negocios públicos.

En conclusión, nunca se estableció de forma definitiva a cargo de qué Poder del Estado estaba el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; más tarde, el problema trató de solucionarse a través de un Anteproyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que tenía un extenso contenido de ciento treinta y ocho artículos y diez títulos. En ese entonces, el reconocido jurista Doctor CARLOS OCTAVIO TENORIO, analizó minuciosamente dicho anteproyecto y concluyó que con éste cuerpo normativo se pretendía la creación de tribunales especiales, que fuesen independientes de los tres Poderes del Estado; postura que no era compartida por el referido jurista, porque sus tendencias eran hacia un modelo judicialista, donde el Tribunal competente para conocer en materia administrativa debe pertenecer al Poder Judicial<sup>75</sup>.

Su análisis se basó en argumentos sólidos, en los que dejaba claro su inclinación hacia el modelo judicialista, por lo que expondremos tales argumentos a continuación:

---

<sup>75</sup> *Ibidem*. Pág. 113

1<sup>a</sup>- Según la Constitución de 1962 en el artículo 81, establecía que corresponde al Poder Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia civil, penal, mercantil, laboral, mercantil y otras, pero además, basaba su análisis en el Art.4 del mismo cuerpo normativo, que regulaba la indelegabilidad de las funciones de los tres Poderes del Estado. Entonces, apoyado en el principio de Separación de Poderes y en la indelegabilidad de funciones, el DR. TENORIO señalaba categóricamente que si lo que caracteriza al poder judicial es la potestad jurisdiccional, entendida ésta como la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, entonces era de su competencia el conocimiento de causas contencioso administrativas<sup>76</sup>.

2<sup>a</sup>- No permite la Constitución que el Poder Ejecutivo asuma facultades jurisdiccionales, porque si bien es cierto que el artículo 47 numeral 13 de la Constitución de 1962, establecía que el Poder Ejecutivo podía sugerir la creación de un orden jurisdiccional contencioso administrativo, en ningún momento ésta atribución traía consigo la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en dicha materia, por lo que la jurisdicción representada como un todo, siempre corresponde al Poder Judicial<sup>77</sup>.

3<sup>a</sup>- El artículo 81 de la Constitución de 1962, mencionaba las materias que determinaban la competencia del Poder Judicial, pero a su vez, dicho artículo dejaba expedita la posibilidad que si se erigían nuevos órdenes jurisdiccionales a través de leyes secundarias, siempre corresponderá al Poder Judicial el juzgamiento de causas en cualquier materia que surja, siendo parte de esta posibilidad la jurisdicción contencioso administrati va<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Ibídem. Págs. 113 y 114

<sup>77</sup> Ibídem. Págs. 114 y 115

<sup>78</sup> Ibídem. Págs. 115

4<sup>a</sup>- La endeble regulación constitucional respecto de la jurisdicción contencioso administrativa, permitía una amplia interpretación del artículo 89 de la Constitución de 1962, que textualmente decía: Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

Conocer de las causas de presas, y de aquellas que no estén reservadas a otra autoridad.

Es clara la amplitud de esta disposición, que en palabras sencillas, quiere decir que cuando la misma Constitución no asigna facultad de juzgar a otra autoridad distinta del Poder Judicial, la facultad de juzgar en cualquier materia, corresponde al Poder Judicial, incluso la llamada jurisdicción contencioso administrativa<sup>79</sup>.

5<sup>a</sup>- Cuando se da una violación a un derecho del particular, por parte de la administración, es el Estado el que debe ser demandado y no sus instituciones en particular, porque éstas actúan con una personería que es única e inherente a todas las instituciones y órganos del Estado; y de acuerdo al artículo 90 de la Constitución de 1962, afirma que las Cámaras de Segunda Instancia de lo Civil de la capital conocerán en primera instancia de los juicios contra el Estado, y en segunda instancia conocerá una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia. Al referirse esta disposición constitucional a “juicios contra el Estado”, debe entenderse que incluye a los juicios contenciosos administrativos.

6<sup>a</sup>- Retomando el artículo 4 de la mencionada Constitución, que regula el ya clásico principio de Separación de Poderes, que sugiere que todo acto o función estatal debe corresponder a uno de esos tres Poderes del Estado para que sea ejecutado por el Gobierno de la República. Por lo que resulta

---

<sup>79</sup> *Ibidem*. Págs. 115 y 116

diferente cuando se crea un organismo o ente a través de la Constitución, puesto que la misma Constitución ya les asigna sus funciones específicas; la idea es que cualquier ente que esté fuera de los tres Poderes del Estado, no estaría formando parte del Gobierno y sus actuaciones serían ilegales, por ello es que en su tesis doctoral, el Dr. Tenorio no estaba de acuerdo en que la jurisdicción contencioso administrativa fuera atribuida a órganos independientes.

Las ideas plasmadas en la tesis doctoral del Dr. JORGE EDUARDO TENORIO tenían mayor solidez porque a nivel mundial, alrededor del año 1956, el modelo implementado en España, se fue consolidando como un sistema idóneo y eficaz, debido a que innovaron el sistema judicialista, a través de la inserción de la jurisdicción contencioso administrativa en el corazón mismo del sistema jurisdiccional, encontrándose integrada por jueces y magistrados pertenecientes a los mismos cuerpos funcionariales que el resto del Órgano Judicial. Se extendió el modelo español a países como europeos como Alemania, hasta llegar a El Salvador, acogéndolo a través de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en 1978<sup>80</sup>.

Previo a la creación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>81</sup>, que le da vida a la Sala de Lo Contencioso Administrativo, en el año de de mil novecientos setenta y siete, ya empezaban a sonar más voces, que se pronunciaban a favor de la creación de un tribunal, que dirimiera los conflictos entre los particulares y el Estado, y que éste tribunal fuese apartado del Órgano Ejecutivo, ya que éste dependiese de ese Órgano

---

<sup>80</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, *Temas de Derecho Administrativo II: La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Ob. Cit. Vid. Págs. 4 y 5

<sup>81</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Decreto N° 81 del 14 de Noviembre de 1978, Publicado en el Diario Oficial N° 236, Tomo 261, del 19 de Diciembre de 1978.

sería contrario a los principios jurídicos, asimismo ya varios juristas y asociaciones de abogados, exponían claramente que la ubicación del Tribunal Contencioso Administrativo, debe de estar dentro del Poder Judicial, el cual es llamado a impartir justicia, tal como lo ordenaba la Constitución Política de este año, dentro de las Universidades, en las clases impartidas, también ya se venía exponiendo la gran necesidad que tenía el país que se creara la Ley de lo Contencioso Administrativo y junto con ella los tribunales.

En octubre de mil novecientos setenta y siete, la Corte Suprema de Justicia ya había concluido el estudio y análisis del proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual se reafirmaba el criterio de que el tribunal a crearse estuviera dentro del ámbito del Poder Judicial, manteniendo por lo tanto el ejercicio de la función jurisdiccional. Luego el proyecto fue pasado al Órgano Ejecutivo, para que de conformidad al Artículo 47 ordinal trece de la Constitución Política de 1962, lo remitiese a la Asamblea Legislativa para su conocimiento previendo que la ley entrara en vigencia en mil novecientos setenta y ocho, la cual efectivamente se aprobó en el año de mil novecientos setenta y ocho, publicada en el Diario Oficial el día diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, entrando en vigencia el uno de enero de mil novecientos setenta y nueve.

A pesar que en El Salvador existe un tribunal puramente jurisdiccional que conoce únicamente de materia administrativa, resulta poco operativo debido a la ausencia de un cuerpo normativo que, acorde al actual funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, uniforme y facilite la tramitación de la vía administrativa y por consiguiente, resulta muy difícil el acceso a la justicia contencioso administrativa.

## CAPITULO II

# FUNDAMENTOS DOCTRINALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONCEPCIÓN MODERNA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE CONTROL EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

### SUMARIO

**2.1. Introducción. 2.2. Diferentes Concepciones Doctrinarias sobre Administración Pública. 2.2.1.** Administración como actividad equivalente a la de gobierno. **2.2.2.** Administración como actividad subordinada a la de Gobierno. **2.2.3.** Administración como actividad total del Estado. **2.2.4.** Administración como actividad exclusiva del Poder Ejecutivo. **2.2.5.** Administración como actividad estatal que tiene en mira el funcionamiento de los Servicios Públicos. **2.2.6.** Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia. **2.2.7.** Administración de acuerdo con el contenido de los actos de la actividad del Estado. **2.2.8.** Administración como actividad de órganos ejecutivos dependientes. **2.2.9.** La Administración como actividad del Estado que debe ejercerse dentro del orden jurídico de acuerdo con los fines de la ley. **2.3. Concepción Moderna de Administración Pública. 2.4. Características de la Administración Pública. 2.5. Finalidad de la Administración Pública. 2.6. Definición de Procedimiento Administrativo. 2.6.1** Definiciones Doctrinarias de Procedimiento Administrativo. **2.6.2** Aceptación actual de Procedimiento Administrativo en El Salvador. **2.7. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo. 2.7.1.** Doctrinas Privatistas. **2.7.2.** Doctrinas Publicistas. **2.8. Carácter Público e Instrumental del Derecho Procesal Administrativo. 2.9. Fundamento Constitucional del Procedimiento Administrativo. 2.10. Características del Procedimiento Administrativo. 2.11. Finalidad del Procedimiento Administrativo. 2.12. Principios Generales que rigen el Procedimiento Administrativo. 2.12.1.** Principio Contradictorio. **2.12.2.** Principio de Audiencia. **2.12.3.** Principio *In Dubio Pro Actone*. **2.12.4** Principio de Oficialidad. **2.13. Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Contencioso Administrativo. 2.14. Sistemas de Conocimiento de Causas Administrativas. 2.14.1.** Sistema del Poder Ejecutivo. **2.14.2.** Sistema del Poder Judicial o Judicialista. **2.14.3.** Sistema Mixto.

### 2.1. Introducción

La Administración, considerada como una de las funciones principales del Estado, genera cierta polémica en el ámbito doctrinario, es por ello que

en este capítulo se analizan las diversas posturas que existen de la Administración Pública a nivel teórico.

Así también en el presente capítulo se desarrolla el procedimiento administrativo, que es un mecanismo de control del ejercicio de las funciones de la Administración Pública, pues el administrado no siempre se encuentra ante la Administración Pública en una posición pasiva, sino que puede y es titular de derechos o acciones jurídicas activas, intereses e incluso, de verdaderas potestades ejercibles frente a los entes públicos<sup>82</sup>.

## **2.2. Delimitación Conceptual de Administración Pública**

Etimológicamente, el término administración proviene del latín "*administrare*", que significa servir, o de "*ad manus traher*" que alude a la idea de manejar o gestionar. En líneas generales, por Administración Pública se entiende a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno.

Para comprender aún más el concepto de Administración Pública, es necesario conocer las diversas posturas doctrinarias que se han dado a lo largo de la evolución del Derecho Administrativo, por lo que a continuación, se enuncian las posturas que han dado como conclusión la propuesta por el autor argentino MIGUEL MARIENHOFF.

### **2.2.1. Administración como actividad equivalente a la de gobierno**

En síntesis, la postura que contempla a la Administración como actividad equivalente a la de gobierno, establece que toda la actividad estatal

---

<sup>82</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo II*, Séptima Edición, Civitas Ediciones S. L., Madrid, España 2000, Vid. Pág. 435

que no es justicia ni legislación, se consideraba como administración, en el sentido de una nueva rama de actividad, que desprendiéndose aún del gobierno, aparece colocada al lado de la justicia, formado como el opuesto de ésta. La postura en cuestión, surgió con el nacimiento del concepto de Estado y la teoría de la separación de poderes<sup>83</sup>. Por ende, consideran que administrar es gobernar, y las funciones legislación, jurisdicción y ejecución, son medios para esos fines<sup>84</sup>.

### **2.2.2. Administración como actividad subordinada a la de Gobierno**

Para autores alemanes como ESMEIN o MAYER, la Administración es una actividad subordinada a la actividad de gobierno y hacen una distinción entre gobierno y administración, es decir, gobierno es 'dirección' y administración es 'acción complementaria'. Y aclaran que la sociedad es como una máquina, en donde el gobierno es el motor y la administración son los órganos de transmisión y las piezas de la máquina<sup>85</sup>. Con anterioridad el jurista BALTBIE dijo algo parecido, al decir que la Administración Pública es actividad subordinada y dependiente a la de gobierno<sup>86</sup>.

### **2.2.3. Administración como actividad total del Estado**

STEIN, autor alemán, decía que la Administración es la actividad total del Estado, y la contrastaba con la idea de Constitución, de la cual decía que representaba la estructura y la actividad funcional del Estado. Pero esta teoría es de las más criticables, ya que la actividad estatal no es solo

---

<sup>83</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: Parte General*, Ob. Cit. Vid. Págs. 42 y 43

<sup>84</sup> CANESI, José, *Derecho Administrativo*, Parte General, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1972. Vid. Pág. 36

<sup>85</sup> MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, T1, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1989. Vid. Págs. 40 a 59

<sup>86</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús, Ob. Cit. Vid. Pág. 36

administrativa, porque sería negar la existencia de actividad legislativa y jurisdiccional<sup>87</sup>.

#### **2.2.4. Administración como actividad exclusiva del Poder Ejecutivo**

Esta postura es defendida por autores como SANTAMARÍA DE PAREDES y WALINE, tenían una idea susceptible de crítica, al establecer que debe entenderse por Administración, la actividad exclusiva que realiza el Poder Ejecutivo; la debilidad de esta postura, es que por simple lógica común, en un Estado no sólo administra el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Legislativo y el Judicial<sup>88</sup>. Esta ideología tiene bastante similitud con la que concibe a la Administración como actividad total del Estado y a la que plantea la Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia.

#### **2.2.5. Administración como actividad estatal que tiene en mira el funcionamiento de los Servicios Públicos**

La postura que contempla la Administración como actividad estatal que tiene en mira el funcionamiento de los servicios públicos, fue expuesta por los juristas franceses DUGUIT y LAUBADERE, pero carece de fundamento, porque el amplio margen de actividad administrativa, no es tan limitado como para ocuparse únicamente de los servicios públicos, por cuanto éstos no representan el campo único de actividad que realizan los órganos que conforman una administración<sup>89</sup>. Aceptar esta postura sería aceptar que la única función del Estado es prestar servicios públicos, entendiendo por lógica que el Estado dentro de sus funciones tiene muchas otras que la de tener en funcionamiento los Servicios Públicos (por ejemplo

---

<sup>87</sup> *Ibidem*. Pág. 44

<sup>88</sup> *Ibidem*. Págs. 44 y 45

<sup>89</sup> *Ibidem*. Pág. 45

dictar leyes, que exista justicia, velar por la seguridad y la paz pública, entre otros).

### **2.2.6. Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia**

La postura que concibe a la Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia, se basa en la regla residual o de sobrantes, pues se considera como Administración, a la actividad que no es encasillada en el campo legislativo o el judicial. No se acepta esta tesis porque habría que hacer una delimitación previa de lo que debe entenderse por actividad legislativa o judicial<sup>90</sup>.

### **2.2.7. Administración de acuerdo con el contenido de los actos de la actividad del Estado**

LEÓN DUGUIT, jurista francés, expone la postura que considera que la Administración debe calificarse de acuerdo al contenido de los actos de la actividad del Estado, y considera que la diferenciación entre actividad administrativa y cualquier otro tipo de actividad, debe resultar del análisis del contenido mismo de los actos, con prescindencia de los órganos de que emanan y se sustenta en que, desde el punto de vista material el acto no altera su sustancia cualquiera sea su autor.

Diferencia a su vez, la existencia de tres únicas categorías de actos jurídicos:

- 1- Los actos reglas, que son los que emanan de la función administrativa;

---

<sup>90</sup> *Ibidem*. Págs. 45 y 46

- 2- Los actos condición;
- 3- Los actos subjetivos;

Serán los actos condición y los actos subjetivos los que formen el contenido material de la función administrativa<sup>91</sup>. Esta es una de las posturas más acertadas que se manejan dentro de la doctrina, asimismo es una de las que mayor se asemeja a la definición que se concibe de Administración en la actualidad.

### **2.2.8. Administración como actividad de órganos ejecutivos dependientes**

La postura que concibe a la Administración como actividad de órganos ejecutivos dependientes, es expuesta por autores como MERKL, partidario de la concepción de la separación residual de las actividades, pero agrega que es indispensable diferenciar administración, de legislación y como de justicia, para luego dar la noción conceptual de administración. La debilidad de su postura, es la idea de que cada actividad desde el punto de vista formalista, aunque su esfuerzo es plausible porque se aproxima a las ideas actuales y entiende por Administración las funciones de aquel complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecerlas del órgano inferior<sup>92</sup>.

### **2.2.9. La Administración como actividad del Estado que debe ejercerse dentro del orden jurídico de acuerdo con los fines de la ley**

Totalmente errada, es la posición que considera a la Administración como actividad del Estado que debe ejercerse dentro del orden jurídico,

---

<sup>91</sup> Ibídem. Págs. 46 a 48

<sup>92</sup> Ibídem. Págs. 48 a 51

defendida por el autor VILLEGAS BASAVILBASO, pues toda actividad del Estado, sea de la naturaleza que sea, debe actuar dentro de un marco de legalidad que está dictado por los principios generales del derecho y en la ley formalmente hablando<sup>93</sup>.

### **2.3. Concepción Moderna de Administración Pública**

Con la consolidación a nivel mundial del concepto de Estado, los países del mundo conciben la Administración como la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno; se compone de todo lo que la hace efectiva: funcionarios y edificios públicos, entre otros. Por su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político. Sin embargo, no solo existe Administración Pública en el Poder Ejecutivo como dicen los autores más clásicos, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado.

No obstante, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista:

a- Desde un punto de vista formal: se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

b- Desde un punto de vista material: se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus

---

<sup>93</sup> Ibídem. Págs. 51 a 55

relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Universalmente, la idea de Administración Pública es asimilada como la actividad del Estado permanente y práctica que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran, tal como lo expresa el Art. 1 de la Constitución de la República, en el sentido que la actividad del Estado gira en torno a la persona humana, como ser humano y como ciudadano<sup>94</sup>.

La Administración Pública es una organización compleja de la que se sirve el Estado para cumplir sus fines, que no son otros que las políticas que desarrolla o, si se prefiere, los bienes y servicios que presta y los intereses que atiende: la educación, la salud pública, las fuerzas armadas y de seguridad, las comunicaciones, la economía, entre otros. En definitiva, la actuación administrativa individualiza la universalidad del Estado en las particularidades de la sociedad<sup>95</sup>.

Quizá la postura más acertada es la del jurista MIGUEL MARIENHOFF, que asegura, que al referirse a la Administración Pública, no debe considerarse en sentido orgánico o subjetivo, sino desde el punto de vista material, ya que la Administración resulta caracterizada en base a la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, sin importar el órgano del que emane. Se prescinde, pues del autor del acto, y solo se tiene en cuenta el acto en si mismo; entonces, Administración es la actividad permanente y

---

<sup>94</sup> *Ibidem*. Pág. 40

<sup>95</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, *Temas de Derecho Administrativo II: La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Ob. Cit. Vid. Pág. 48

práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran<sup>96</sup>.

#### **2.4. Características de la Administración Pública**

Doctrinariamente, resulta difícil caracterizar de manera uniforme a la Administración Pública, debido a los diferentes modelos que se aplican en los países latinoamericanos; es por ello, que a continuación se enuncian las características que mas se adecúan al modelo de Administración Pública que contempla la Constitución de la República:

- a- Universalidad: el fenómeno administrativo se da donde quiera que exista un organismo social, porque en él tiene que existir coordinación sistemática de medios. La administración se da por lo mismo en el Estado, en el Ejército, en la Empresa, Sociedad Religiosa, entre otros. Y los elementos esenciales en todas esas clases de administración serán los mismos aunque lógicamente existan variantes accidentales.
- b- Pública: es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella concierne los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por la dependencia gubernamentales encargadas de ellos, pero siempre respondiendo al interés de la colectividad.
- c-. Personalidad Jurídica Múltiple: esta característica implica que todas las Instituciones o dependencias del Estado que pertenecen a la Administración Pública, conforme a lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, actúan bajo una

---

<sup>96</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. Vid. Pág. 40 a 59

gozan de personalidad propia, es decir, en El Salvador puede hablarse, para el abordaje de los procedimientos administrativos, de varias Administraciones.

d- Actuaciones Revisables: las actuaciones de la Administración Pública, cuando éstas se materialicen a través de actos administrativos, están sujetas a revisión, a petición de los particulares, por medio de la interposición de recursos administrativos, que se plantean ante la misma Administración; sin embargo, una vez agotada la vía administrativa, las actuaciones de la Administración pueden ser revisadas a nivel jurisdiccional por la Sala de lo Contencioso Administrativo.

## **2.5. Finalidad de la Administración Pública**

Según la doctrina en general, la finalidad de cualquier estilo de Administración Pública es el logro de la máxima eficiencia para el bienestar colectivo. Los miembros de una nación quieren estar satisfechos en sus tres dimensiones: como ciudadanos, como consumidores y como contribuyentes.

En efecto, tal como lo expresa el Art. 1 de la Constitución de la República, el fin de toda la actividad del Estado es la persona, entendida ésta como la totalidad de los ciudadanos. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia afirma que la finalidad de la Administración Pública es servir con objetividad a los intereses generales, y actuar con sometimiento a las leyes y principios que la sostienen; consecuentemente, siendo la Sala de lo Contencioso Administrativo el ente encargado de dilucidar las controversias sobre la legalidad de los actos administrativos, procede declarar ilegales actuaciones, en que se demuestre que la Administración ha actuado sin la existencia de una previa potestad, rompiendo así la cadena de la legalidad.

Se ha manifestado la Sala de lo Contencioso Administrativo diciendo que: “La finalidad de la Administración Pública gira en torno a responder y actuar acorde a los intereses de los administrados, en el sentido que toda actividad de la Administración esté encaminada a la satisfacción de las necesidades y expectativas de todos los administrados”. (SENTENCIA DEL 20-3-97, Contencioso Administrativo, REF. 17-T-96)

## **2.6. Delimitación Conceptual de Procedimiento Administrativo**

El ejercicio de las funciones del Estado sólo puede ser realizado por medio de actos en los que externa su voluntad a través de diferentes órganos, pero esto no se refiere a la función que realiza cada órgano, como ejemplo la función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en la ley, la función judicial con la actuación de los órganos de este poder, lo que buscan es impartir justicia por medio de sentencias, pero para el tema que nos aborda, el procedimiento administrativo implica características que lo individualizan de los procedimientos en general.

En términos generales, procedimiento<sup>97</sup> es una determinada y normativa combinación de actos con efectos jurídicos causalmente vinculados entre sí; combinación que determina una precisa y ordenada sucesión de dichos actos, constitutiva del cauce a través del cual se cumple la actividad de la Administración Pública dirigida directamente a producir consecuencias en el mundo jurídico, que para poder llegar a una mejor

---

<sup>97</sup> El procedimiento administrativo es el cauce fomal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo. A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en el doble sentido de que la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que esta puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos. El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar indefensión.

definición de lo que es un procedimiento administrativo a continuación exponemos los conceptos vertidos por diversos juristas del Derecho Administrativo, respecto al procedimiento administrativo.

### **2.6.1 Conceptos Doctrinarios de Procedimiento Administrativo**

Según FRANCISCO RACIONERO CARMONA, el procedimiento administrativo “es el cauce formal de producción de las disposiciones y resoluciones administrativas. Es por tanto, una exigencia de funcionamiento de cualquier organización compleja al objeto de facilitar el control interno de las actuaciones por los órganos superiores y la necesaria fundamentación y objetividad de su actividad”<sup>98</sup>.

Para RAMÓN MARTÍN MATEO, jurista español, procedimiento administrativo es “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. Debemos distinguir entre procedimiento y expediente. El primero supone la dinámica del actuar administrativo y el segundo, es la cristalización material en forma escrita y documentada de los pasos y resultados a que se ha llegado a través de las fases del procedimiento”<sup>99</sup>.

El jurista GONZÁLEZ NAVARRO al respecto afirma, “procedimiento administrativo es una serie de de actos heterogéneos emanados de la administración y del particular dirigidos a la producción de un acto administrativo adecuado al ordenamiento jurídico o también a la efectividad

---

<sup>98</sup> MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. Vid. Pág. 74

<sup>99</sup> MARTIN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Aranzadi, Navarra, España, 2005, Vid. Pág. 272

de ese mismo acto”<sup>100</sup> aunque este concepto difiere del objeto de estudio que nos ocupa.

En la opinión del autor DELGADILLO GUTIÉRREZ, el procedimiento administrativo “representa una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la Administración Pública”<sup>101</sup>.

Según el Manual de Justicia Administrativa, el procedimiento administrativo “es una determinada y normativa combinación de actos con efectos jurídicos causalmente vinculados entre sí, combinación que determina una precisa y ordenada sucesión de dichos actos, constitutiva del cauce a través del cual se cumple la actividad de la Administración Pública dirigida directamente a producir consecuencias en el mundo jurídico”<sup>102</sup>.

## **2.6.2 Aceptación actual de Procedimiento Administrativo en El Salvador**

Existen diversas dificultades para determinar con precisión un concepto propio de procedimiento administrativo, que se manifiestan de tres formas:

La primera dificultad que enfrentan los estudiosos del Derecho Administrativo, es la inexistencia de una normativa de carácter general que señale cómo debe actuar la Administración cuando vaya adoptar una decisión determinada respecto a los derechos de los ciudadanos y que éstos no se respeten por no concretar el legislador el modo en que han de presidir la actuación administrativa. En definitiva, no pueden ser respetados los

---

<sup>100</sup> GONZALEZ NAVARRO. *Procedimiento Administrativo y Vía Administrativa*. Revista de Administración Pública, España. Vid. Pág. 184

<sup>101</sup> DELGADILLO, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa. México, 1989. Vid. Pág. 161

<sup>102</sup> AYALA, José María y otros, *Manual de Justicia Administrativa*, Escuela de Capacitación Judicial, Consejo Nacional de la Judicatura, 2003. Vid. Pág. 78

derechos establecidos a favor de los ciudadanos en la Constitución y en otras leyes si no se establecen los mecanismos y medios que permitan y garanticen su respeto<sup>103</sup>.

En segundo lugar, la inexistencia en El Salvador de una Ley que regule con carácter general el actuar de la Administración Pública determina una grave situación e inseguridad jurídica. Aunque hay leyes que regulan determinadas materias específicas, en la mayoría de los casos, ni los ciudadanos ni los funcionarios de la Administración saben cómo actuar para adoptar una decisión o para defenderse contra ella. En efecto, aunque el funcionario pretenda respetar los derechos del ciudadano no sabrá cómo hacerlos efectivos, y el ciudadano no sabrá cómo defenderlos<sup>104</sup>.

Cómo tercera dificultad, considerando que uno de los fines del procedimiento administrativo es que se sigan los pasos que faciliten el mayor acierto de las decisiones administrativas frente a las peticiones ejercidas por los administrados, la ausencia de una Ley de Procedimientos Administrativos determina que no estén establecidos tales medios y, así, se reduzca la seguridad jurídica de los interesados en el procedimiento<sup>105</sup>.

En la doctrina y la normativa jurídica salvadoreña, el procedimiento administrativo comprende en total, el conjunto de principios, normas jurídicas, reglamentos y criterios que regulan la manera y forma en que se tramitan y resuelven las solicitudes administrativas, en que se emiten los distintos actos administrativos y los medios que la ley franquea a los administrados para reclamar la misma Administración, cuando las actuaciones de ésta vulneran

---

<sup>103</sup> *Ibidem*. Pág. 275

<sup>104</sup> *Ibidem*. Pág. 276

<sup>105</sup> *Ibidem*. Pág. 276

derechos e intereses legítimos o que no están ajustadas a los mandatos de la ley.

El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo el Principio de Legalidad de la Administración, que se estudia en apartados posteriores.

## **2.7. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo**

Según JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, hay dos posturas sobre la Naturaleza del Procedimiento Administrativo, las doctrinas privatistas y las doctrinas publicistas<sup>106</sup>.

### **2.7.1. Doctrinas Privatistas**

1) La idea del proceso como contrato, fue construida en el Derecho Romano. Esta clase de pensamiento sostiene que entre las partes existen derechos y obligaciones procesales, y que esos derechos y obligaciones tienen su fuente en un contrato que existe entre ellas, y en virtud de ese contrato las partes deben acatar la sentencia que se emitirá. Esta concepción ha quedado en el pasado, y ni siquiera tiene aspiraciones serias en la actualidad.

2) El proceso como cuasicontrato, sostiene que tomando en cuenta que el consentimiento del demandado no es espontáneo, se utiliza para poder explicar los derechos y obligaciones que surgen del proceso, la idea del cuasicontrato. Esta idea tiene muchos defectos pues no termina de

---

<sup>106</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús, Ob. Cit. Vid. Págs. 53 a 75

explicar completamente la relación jurídica de un proceso, y obvia la primera y más importante fuente de obligaciones la cual es la ley<sup>107</sup>.

3) Las modernas concepciones privatistas del procedimiento administrativo, afirman que el proceso, sostiene el interés del Estado en cuanto a la justa composición del litigio, y se reduce a la tutela del interés de quién tenga el derecho, a la vez rechazan el concepto de relación jurídica, que se explica en las dos posturas anteriores.

### **2.7.2. Doctrinas Publicistas**

1) La doctrina de la relación jurídica, afirma que el conjunto de derechos y obligaciones que existen en el proceso se explica unitariamente por la idea de relación jurídico-procesal, autónoma de la relación jurídico-material que pueda discutirse en el proceso.

Ahora bien: la doctrina de la relación jurídico-procesal ha sido formulada de modo diverso. Teniendo en cuenta los tres sujetos que intervienen en todo proceso -juez y partes-, cabe imaginar las tres siguientes direcciones, que realmente, han sido, formuladas por autores:

- Una primera dirección (entre cuyos representantes pueden citarse los nombres de BÜLOW y de WACH) es la que afirma la existencia de recíprocos deberes y derechos entre el juez y cada una de las partes, y de las partes entre sí: el juez tiene la obligación de fallar; y las partes: frente al juez, la de someterse al fallo; entre sí, los diversos deberes y derechos que surgen en el proceso: comparecer, contestar, absolver posiciones, entre otros.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> *Ibidem*. Pág. 57

<sup>108</sup> *Ibidem*. Pág. 60

- Una segunda dirección (defendida por HELLWIG), afirma la existencia de deberes y derechos únicamente entre juez y cada una de las partes, negando la existencia de deberes y derechos entre las partes<sup>109</sup>.
- Y por último, cabe concebir la existencia de deberes y derechos únicamente entre las partes. Su principal representante es KOHLER<sup>110</sup>.

Las críticas formuladas a la doctrina de la relación jurídica procesal se han multiplicado. Se ha llegado a hablar de la infecundidad del concepto y hasta de la “escasez de elaboración conceptual”. Muy discutible son estas afirmaciones, ya que de la doctrina de la relación jurídica se podrán decir muchas cosas; pero no puede desconocerse el papel que la misma ha desempeñado en la evolución de la ciencia del proceso, y la profundidad con que ha sido tratada por procesalistas eminentes. Por otro lado, hay que reconocer que es aquella concepción acerca de la naturaleza jurídica del proceso que ha logrado más adeptos, y que pese a las críticas de que ha sido objeto, es la que tiene hoy más defensores dentro de la doctrina de los diversos países<sup>111</sup>.

2) La doctrina de la situación jurídica, hace una dura crítica a la que interpreta el proceso como una relación jurídica, y busca en la situación jurídica una explicación a la naturaleza del proceso administrativo. Explica que los vínculos que existen entre las partes, ya sea expectativas, posibilidades, cargas y liberaciones, constituyen una relación jurídica.

---

<sup>109</sup> *Ibidem*. Pág. 60

<sup>110</sup> *Ibidem*. Pág. 60

<sup>111</sup> *Ibidem*. Pág. 61

Situación jurídica será, por tanto, el conjunto de expectativas, posibilidades, cargas y liberación de cargas de cada una de las partes, y que significa el estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia judicial que se espera, con arreglo a las normas jurídicas<sup>112</sup>. Esta tesis mayormente defendida por GOLDSCHMIDT, tiene como mérito haber resaltado los defectos de la tesis de la relación jurídica para explicar la naturaleza del proceso administrativo, expresando la necesidad de acudir a nuevas categorías jurídicas para explicar el proceso administrativo.

3) La doctrina de la institución, a nivel del proceso civil defendida por el procesalista JAIME GUASP, ha encontrado adeptos en un buen número de juristas. La institución es para GUASP, no simplemente el resultado de una combinación de actos tendentes a un fin, sino un completo de actividades relacionadas entre si por el vínculo de una idea común objetiva, a la que figuran adheridas, sea ésta o no su finalidad específica, las diversas voluntades particulares de los sujetos de quienes procede aquella actividad; la institución se compone, pues, de dos elementos fundamentales: la idea objetiva que está situada fuera y por encima de la voluntad de los sujetos, y el conjunto de estas voluntades, que se adhieren a dicha idea para lograr su realización<sup>113</sup>.

La naturaleza de cualquier procedimiento deviene del ámbito o a la materia la cual pertenece. El procedimiento, en general, se singularizaría, por lo tanto, en el mundo del Derecho Administrativo como el modo de producción de los actos administrativos<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> *Ibíd.* Pág. 64

<sup>113</sup> *Ibíd.* Pág. 66

<sup>114</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo II*, Catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid, Séptima Edición, Civitas Ediciones S. L., Madrid, España, 2000. Vid. Pág. 436

El jurista MERKL citado por el autor GARCÍA DE ENTERRÍA, se había esforzado en aislar un concepto de procedimiento en cuanto categoría propia de la teoría general del Derecho, de la que tanto el procedimiento judicial, como el legislativo y el administrativo serán simples especificaciones. Así entendido, el procedimiento administrativo vendría a ser el camino, el *iter* jurídicamente regulado a priori, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en plano inferior (una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo)<sup>115</sup>.

Lo que MERKL quiere expresar con su idea, es que la naturaleza del procedimiento administrativo es aparte del procedimiento judicial (siempre en el plano público), entendiendo que la regulación jurídica por las normas, es que el Procedimiento Administrativo es un acto o medio previo al procedimiento judicial, y ésta es su naturaleza, por medio de la cual se producen actos administrativos, pero el procedimiento administrativo no agota su función al producir actos administrativos, sino que constituye una garantía para los administrados, así asegurando la satisfacción del interés general por medio de ese servicio público prestado.

## **2.8. Carácter Público e Instrumental del Derecho Procedimental Administrativo**

Diferenciar el Derecho público del Derecho privado es una tarea poco menos que imposible, como ya se ha demostrado con infinitas teorías sobre el caso. En la actualidad no se puede negar el carácter público del Derecho procedimental, independientemente del cual sea, ya que el proceso administrativo no es otra cosa que la concreción de una función estatal.

---

<sup>115</sup> *Ibidem*. Pág. 436

En el procedimiento administrativo actúa el Estado, sin olvidarse de sus prerrogativas de Poder para lograr una finalidad de interés general: el mantenimiento de la justa paz<sup>116</sup>.

## **2.9. Fundamento Constitucional del Procedimiento Administrativo**

Cuando se habla de fundamento Constitucional, claramente se refiere a la base que existe de ciertos derechos, principios, garantías, instituciones, entre otros, consagrados en la Constitución de cada país (por supuesto si el sistema de gobierno, es un sistema constitucional).

En El Salvador el principal fundamento Constitucional del Procedimiento Administrativo, es el Artículo 18 de la Constitución de la República, el cual consagra el derecho de petición y respuesta, ya que todo ciudadano tiene derecho a realizar sus peticiones ante una autoridad pública y a que esta le resuelva, siendo la persona humana como señala el Artículo 1 del mismo cuerpo normativo, el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.

Este derecho constitucional de petición y respuesta, se materializa en el ámbito administrativo, cuando los particulares, producto de las actuaciones de la Administración Pública, resultan con agravio en sus derechos subjetivos e impugnan dichas actuaciones a través de los mecanismos procesales regulados por la ley; por regla general, los recursos administrativos representan el mecanismo normativo que permite la revisión de los actos emanados por la Administración.

---

<sup>116</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús, Ob. Cit. Vid. Pág. 135

Señala el Artículo 86 de la Constitución de la República, que el Poder Público emana del pueblo, y los órganos de gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen la Constitución y las leyes secundarias; para el tema que nos ocupa, esta disposición constitucional es clara al señalar que las actuaciones de los órganos de gobierno están sujetas a los principios y deberes que les impone la Constitución y las leyes secundarias, principio que en doctrina se conoce como “Principio de Legalidad de la Administración”, que a la vez, supone que para la emisión de actos administrativos, sean éstos de decisión, de sanción o de otra clase, existen procedimientos específicos que garantizan el correcto ejercicio de la Función Administrativa por parte de las Instituciones del Estado, con el objeto de velar por la seguridad jurídica respecto de los derechos de los administrados ante la Administración.

## **2.10. Características del Procedimiento Administrativo**

En primer lugar es importante hacer referencia a las características del procedimiento español, porque el sistema procedimental administrativo español constituye una gran influencia al sistema salvadoreño; en el procedimiento administrativo español, resaltan cuatro características básicas las cuales son:

a- Unidad y Flexibilidad del Procedimiento: Esta característica determina que el procedimiento es uno y que es común para todos los ámbitos de la Administración institucional y territorial.

b- Simplificación de trámites e incremento de la productividad: Este nos determina que la Administración debe resolver las solicitudes de los administrados en forma adecuada siendo objetiva, ágil y eficiente en el sentido de:

- Agilización en la tramitación de los procedimientos.
- Simplificación del sistema de recursos.
- Utilización de la tecnología informática, debiendo ser la Administración Pública impulsora en el uso de dichas herramientas.
- Coordinación de las diferentes instituciones que conforman la Administración<sup>117</sup>.

c- Colaboración de los administrados: Establece no solamente las fórmulas de colaboración y cooperación de los ciudadanos e interesados y la manera en que éstos pueden interponer sus solicitudes, sino también una amplia gama de derechos de estos.

d- Reducción del número de disposiciones reglamentarias: Esta característica exige la existencia mínima de cuerpos normativos de carácter reglamentario a favor del logro de uniformidad de procedimiento mediante la aplicación conjunta y masiva de una ley de procedimiento común.

Las anteriores características son ideales a todo “deber ser” de modelo procedimiento administrativo, sin embargo en la legislación salvadoreña es diferente, según el Doctor JORGE EDUARDO TENORIO, dadas las características del sistema de procedimiento administrativo salvadoreño que difieren en gran medida de las mencionadas anteriormente, a tal punto que considera que el sistema salvadoreño funciona a la inversa del sistema español, con rasgos totalmente opuestos, siendo las características del sistema salvadoreño las siguientes:

---

<sup>117</sup> TENORIO, Jorge Eduardo, *El Contencioso Administrativo*, Universidad de El Salvador, Tesis Doctoral 1970, San Salvador, El Salvador. Vid. Pág. 84

a- Heterogeneidad: Esta característica tiene diversas manifestaciones. En primer lugar, la heterogeneidad de procedimientos que existen en el ordenamiento jurídico salvadoreño, es decir, trámites que difieren entre sí, tanto en su estructura, términos y plazos; en segundo lugar, esta heterogeneidad se manifiesta en los criterios y conceptos utilizados, que en algunas instituciones se utilizan de un modo y en otras se pueden emplear y aplicar de forma distinta, como por ejemplo en el conocimiento y resolución de recursos, los requisitos de admisión de solicitudes, entre otros.

b- Excesivo Formalismo: Esta característica afirma el Doctor Tenorio, se debe a la innegable tendencia a aplicar los procedimientos de tipo judicial a las cuestiones administrativas, resultando que de un asunto de mero trámite con solución simple, se convierta en un difícil y confuso camino para los administrados. Reflejo de ello es la exigencia de presentar toda petición por escrito y con toda formalidad para poder ser admitida.

Este excesivo formalismo impide la pronta solución y respuesta de toda petición hecha por los administrados ya que muchas veces la falta de estos formalismos en los escritos o peticiones presentadas no deberían ser motivo para que dichas peticiones no sean admitidas o en dado caso prevenidas antes de darle el trámite correspondiente, retrasando con ello la eficacia y agilidad que todo procedimiento debe gozar.

c- Escasa colaboración de los administrados: Ciertamente como antes mencionamos el exceso de formalismos colocan al administrado en una situación de indefensión, puesto que en repetidas ocasiones son perjudicados por los fallos administrativos o por la inercia de la Administración ya que no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer los requisitos legales de cada procedimiento en particular.

d- Multiplicidad de Disposiciones Reglamentarias: El contenido excesivo en nuestra legislación procedimental administrativa de reglamentos y disposiciones relativas a cada institución y trámite en ciertas ocasiones sin justificación lo único que conlleva es a traer la ineficacia en la tutela de los derechos de los administrados.

### **2.11. Finalidad del Procedimiento Administrativo**

Para GARCÍA DE ENTERRÍA, entre el procedimiento judicial y administrativo existen semejanzas indudables, debido al tronco en común de ambas instituciones, pero a la vez existen grandes diferencias como consecuencia necesaria de la diversa naturaleza de los fines a que un procedimiento y otro sirve, sobre todo, de la distinta posición y carácter de los órganos cuya actividad disciplinan.

Todo procedimiento ya sea judicial o administrativo tiene como finalidad la averiguación de la verdad, y por medio de esa averiguación la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión (sentencia) de una instancia neutral e independiente de ellas, ya sea por un Juez o por un Tribunal.

El procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agotan en ello su función, que es, también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las mediadas y decisiones necesarias por los Órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo<sup>118</sup>. Entonces es válido afirmar que el fin del procedimiento administrativo, es llegar a la verdad para garantizar los derechos de los administrados de una manera

---

<sup>118</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo II*, Ob. Cit. Vid. Pág. 437

pronta y cumplida, para poder permitir la satisfacción a las necesidades públicas de los administrados.

A manera de conclusión la finalidad del procedimiento administrativo como institución en sí, es la satisfacción de pretensiones de los administrados, por medio del cual se le respete los derechos y garantías constitucionales.

## **2.12. Principios Generales que rigen el Procedimiento Administrativo**

En este punto específico de del presente trabajo, se hace un esfuerzo por adoptar los principios que han sido aceptados por la Doctrina en general sin generar mayor discusión o polémica, es decir solo los principios que la mayoría de autores señalan como rectores de todo procedimiento administrativo.

### **2.12.1. Principio Contradictorio**

El carácter contradictorio del procedimiento administrativo, no atiende a la forma que puede iniciarse el procedimiento, es decir, si es de oficio o a instancia de persona interesada, sino que el carácter contradictorio radica en la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva<sup>119</sup>.

En la realidad jurídico procedimental salvadoreña, existen manifestaciones expresas de éste principio, y así lo aplica la Sala de lo Contencioso Administrativo, definiendo el referido principio de la siguiente manera: “PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN, en virtud de éste, la parte

---

<sup>119</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 10ª Edición, España, Editorial Civitas, 2006. Vid. Pág. 234

contra quien se opone una prueba debe de gozar de oportunidad procesal para conocerla y discutirla, inclusive del derecho de contraprobar, lo que significa que la prueba debe ser presentada dentro de la causa con CONOCIMIENTO Y AUDIENCIA de todas las partes; lo cual además de ser un principio doctrinario, está plenamente establecido en la Ley, específicamente en el Art. 242 Pr. C.” (SENTENCIA DEL 30-08-96, Contencioso Administrativo, REF. 26-S-85)

Se denota al tenor literal de la Sentencia antes citada, que éste principio es aplicado por la Sala de lo Contencioso Administrativo haciendo una integración con el derecho civil y manteniendo el carácter dual del procedimiento administrativo, es decir, velando por la igualdad de oportunidades procesales de cada una de las partes dentro del procedimiento administrativo, a fin de dejar salvos los derechos de seguridad jurídica y de audiencia.

### **2.12.2. Principio de Audiencia**

El principio de Audiencia, se refleja en que el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento ha de conceder audiencia, de forma necesaria a todas aquellas personas naturales y jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos puedan quedar afectados por la resolución que en el mismo se adopte, mejor dicho ha de posibilitar la participación activa en el procedimiento de todos los interesados, poniendo en conocimiento de los mismos la existencia de un procedimiento abierto que tiene por objeto alcanzar una decisión que puede mejorar o empeorar su posición jurídica. El ejercicio por el ciudadano, a ser oído se materializa con la presentación en el expediente administrativo, presentación que debe legitimar al mismo la concesión del derecho a: conocer en todo momento, el

estado de tramitación del mismo, obtener copias de las diversas resoluciones que se vayan adoptando en esa sede<sup>120</sup>.

En ésta línea de ideas, ha manifestado la Sala de lo Constitucional: "Respecto del derecho de audiencia, reconocido en el artículo 11 de la Constitución, considera esta Sala que es un verdadero derecho procesal o procedimental de los justiciables, es decir, un derecho de contenido procesal, pero que por ser tal no deja de ser derecho; todo lo contrario, ha sido establecido, en primer lugar, como la máxima protección efectiva de los demás derechos de los gobernados, consagrados o no en la normativa constitucional; y, en segundo lugar, como un derecho relacionado indiscutiblemente con las restantes categorías jurídicas subjetivas protegibles, las cuales se verán violentadas siempre y cuando estén dentro de las líneas fronterizas de las consecuencias jurídico-constitucionales producidas por el irrespeto a dicha protección efectiva máxima. (...) En efecto, tal disposición constitucional establece en su inciso primero que "Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes...". (...) En cuanto al alcance del derecho de audiencia, el mismo debe apreciarse a partir de su finalidad como categoría jurídico procesal; y, al respecto, hay que decir que en nuestro sistema constitucional se hace extensivo frente a posibles privaciones de cualquier otro derecho protegible. (...) Lo anterior significa que los gobernados no pueden ser privados de sus derechos sin el respeto al contenido esencial del derecho de audiencia; a contrario sensu, si el gobernado no es titular del derecho que reclama, no puede exigir el cumplimiento previo de este derecho constitucional procesal. (...) Entonces, refiriéndonos ahora a dicho contenido, se afirma *prima facie* que el artículo

---

<sup>120</sup> AYALA, José María y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 85

11 de la Constitución señala en esencia que la privación de derechos -para ser válida desde un punto de vista constitucional- necesariamente debe ser precedida de algún proceso o procedimiento "conforme a ley". (SENTENCIA DEL 4-03-00, Amparo, REF. 1-99-Ac)

A la luz de la seguridad jurídica, éste principio vuelve operantes los demás derechos dentro del procedimiento administrativo, tales como el derecho de defensa, el derecho de recurrir, el derecho de probar, entre otros.

### **2.12.3. Principio *In Dubio Pro Actione***

El principio *in dubio pro actione*, es un garante ante el incumplimiento por parte del interesado de algún trámite formal de escasa o mínima relevancia en lo que hace a la cuestión de fondo planteada en el procedimiento, para que esto no impida seguir el procedimiento y obtener una decisión definitiva sobre tal cuestión. Este principio conlleva a distinguir entre trámites formales subsanables e insubsanables. En resumidas palabras este principio trata de que las deficiencias formales que pueda tener el procedimiento administrativo que son por parte de los ciudadanos, no den lugar a la extinción del procedimiento<sup>121</sup>.

Haciendo un análisis claro y preciso del principio en estudio, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha reiterado que: "Esta regla se traduce en el aforismo jurídico "*in dubio pro actione*"; es decir, la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar en lo posible, más allá de los obstáculos formales, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.(...) La doctrina administrativa comparte la opinión que no se puede establecer un procedimiento formal a semejanza del proceso judicial, ya que serviría en la práctica para frustrar a la gran mayoría

---

<sup>121</sup> *Ibidem*. Vid. Pág. 88

de particulares -con modestos recursos y escasos conocimientos jurídicos- para acceder a toda posibilidad sería de comparecer o recurrir administrativamente. (...) En definitiva, el procedimiento administrativo no debe ser concebido como un conjunto de obstáculos, sino como una forma ordenada que garantiza la legalidad del obrar administrativo en el respeto y protección de los derechos subjetivos de los administrados”. (SENTENCIA DEL 30-03-04, Contencioso Administrativo, REF. 124-P-2001)

Por el mismo interés público del procedimiento administrativo y en virtud de los Artículos 1 y 18 de la Constitución de la República, es necesario limitar los obstáculos formalistas que impiden al administrado el ejercicio pleno del derecho de petición y respuesta frente a la Administración Pública.

#### **2.12.4. Principio de Oficialidad**

El principio de oficialidad, exige que el procedimiento administrativo se deberá impulsar o darle movimiento en todos sus trámites por el propio órgano titular de la competencia (de oficio) sin necesidad de que el interesado vaya solicitando, de forme específica, que se desarrollen los diversos trámites vigentes en el ordenamiento jurídico.

Así lo confirma la Sala de lo Contencioso Administrativo, estableciendo que: “En virtud del principio inquisitivo o de oficialidad propio de la Administración Pública, incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la situación cuestionada, debido a que su actividad satisface un interés público y no privado”. (SENTENCIA DEL 11-11-97, Contencioso Administrativo, REF. 13-Z-94)

### **2.13. Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Contencioso Administrativo**

En este apartado, es necesario hacer una distinción entre dos conceptos que en general suelen ser confundidos, estos son “proceso” y “procedimiento”.

Por proceso, se entiende en sentido amplio, equivale a juicio, causa o litigio. En otras palabras, la secuencia, el desenvolvimiento, la sucesión de momento en que se realiza en acto jurídico. Proceso representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma individual. En tanto procedimiento, constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender<sup>122</sup>.

Siguiendo los lineamientos de la presente investigación, el procedimiento administrativo es una institución diferente al proceso contencioso administrativo, en cuanto a estructura, autoridad que conoce, entre otros. El procedimiento administrativo es una determinada y normada combinación de actos con efectos jurídicos causalmente vinculados entre sí, constitutiva del cauce a través del cual se cumple la actividad de la Administración Pública dirigida directamente a producir consecuencias en el mundo jurídico. El procedimiento administrativo le compete a la misma Administración Pública, atañe al derecho constitucional de Petición y Respuesta de los administrados frente a la Administración Pública, en cuanto a solicitudes, interposición de recursos, entre otros.

El proceso contencioso administrativo, es puramente jurisdiccional y le compete al Órgano Judicial, en concreto a la Sala de lo Contencioso

---

<sup>122</sup> DE SANTOS, Víctor, *Diccionario de Derecho Procesal*, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1991. Vid. Pág. 284

Administrativo, su conocimiento y solución; asimismo, este proceso se vuelve operativo una vez se agota la vía administrativa ante la Administración Pública, es decir, una vez el administrado reclama sobre una actuación de la Administración, ésta misma conoce sobre el asunto y resuelve los que considere apegado a Derecho. Pero para garantizar al administrado el ejercicio de su derecho constitucional de acceso a la justicia, el ordenamiento jurídico ha contemplado el mecanismo procesal necesario para que toda persona pueda impugnar las decisiones que la Administración Pública emite sobre sus propias actuaciones, siendo éste mecanismo el proceso contencioso administrativo, al cual se accede por medio del recurso respectivo.

Aunque en el sistema procedimental administrativo salvadoreño se observen grandes deficiencias, está claramente definido que procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo son instituciones jurídicas totalmente diferentes y que su trámite corresponde a entidades distintas, en el primer caso a la Administración Pública y en el segundo, a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

#### **2.14. Sistemas de Conocimiento de Causas Administrativas**

El nacimiento de los diferentes sistemas de conocimiento de causas administrativas, se debe a la evolución lógica por la que transcurren las instituciones del Derecho en su constante desarrollo; en un principio, se toma como referencia la historia del Derecho Administrativo francés, porque en éste se reflejan los diversos sistemas que han existido sobre conocimiento de causas administrativas, aunque su perfeccionamiento se atribuye al modelo español de 1978, es innegable el enorme aporte del Derecho Administrativo francés en el desarrollo del procedimiento administrativo en general.

### **2.14.1. Sistema del Poder Ejecutivo**

Tuvo en su desarrollo, una particular forma de aplicación, con el gobierno de NAPOLEON, éste ordenó la creación de organismos independientes que se encargaran del conocimiento y revisión de las actuaciones de la Administración, aunque sus decisiones debían ser ratificadas por la misma Administración. En esencia, este sistema atribuye el conocimiento de causas administrativas al Órgano Ejecutivo, mediante la creación de organismos o cuerpos colegiados especializados en materia administrativa y cuya función es exclusivamente la de conocer sobre aquellos asuntos que surgen producto de las reclamaciones de los administrados respecto de las actuaciones de la Administración Pública, así como de los recursos que contra sus decisiones se interpongan.

### **2.14.2. Sistema del Poder Judicial o Judicialista**

El sistema judicialista consiste en que toda causa administrativa o reclamo de los particulares contra la Administración Pública, será conocida y resuelta por el Órgano Jurisdiccional. Erróneamente, al surgir esta modalidad administrativa, el conocimiento de las causas administrativas eran atribuidas a los juzgadores que conocían en materia de Derecho Civil, lo que generó graves deficiencias debido a la notable falta de especialización de éstos juzgadores en materia de Derecho Administrativo. Con el transcurso del tiempo, el desarrollo de este sistema fue tal, que en varios países se logró la creación de juzgados y cámaras especializados en el conocimiento de causas administrativas.

### **2.14.3. Sistema Mixto**

Como su nombre lo indica, es una mixtura de los dos sistemas anteriores. Es necesario establecer que el conocimiento de reclamos contra la Administración Pública, en este sistema, tiene dos fases. La primera que es puramente administrativa, con un procedimiento que transcurre en sede administrativa y cuya decisión final está sujeta a impugnación por una entidad diferente a la que emite la resolución. Dicha impugnación, se ejerce ante el organismo jerárquicamente superior dentro del Órgano Judicial y es precisamente en ésta fase que el procedimiento pasa a ser un auténtico proceso judicial, y cuya resolución irá revestida con carácter de fallo judicial.

## CAPITULO III

# LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA

### SUMARIO

**3.1. Introducción. 3.2. Procedimientos Administrativos regulados por algunas Leyes de la Legislación Salvadoreña.** 3.2.1 Ley de Servicio Civil. 3.2.1.1. Procedimiento a seguir para la impugnación de la aplicación de Sanciones de Multa y Suspensión. 3.2.1.2. Procedimiento para la aplicación de un Despido o Destitución. 3.2.2. Ley General Tributaria Municipal. 3.2.2.1. Procedimientos para determinar la Obligación Tributaria Municipal, regulado en los Artículos 100 a 108 L.G.T.M. 3.2.2.2. Procedimientos de Aplicación de Sanciones por Contravenciones Tributarias, regulado en los Artículos 109 a 114 L.G.T.M. 3.2.2.3. Procedimientos de Cobro de la Deuda Tributaria Municipal, regulado en los Artículos 115 a 119 L.G.T.M. 3.2.2.4. Procedimiento de Repetición del Pago Indebido o en Exceso, regulado en los Artículos 120 a 122 L.G.T.M. 3.2.2.5. Recursos. 3.2.3. Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas. 3.2.4. Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador. 3.2.5. Ley de Procedimiento para la imposición del arresto o multa administrativos. 3.2.6. Ley de Educación Superior. 3.2.7. Código Municipal. 3.2.8. Ley de Ética Gubernamental. **3.3. Proyectos de Ley de Procedimientos Administrativos.** 3.3.1. Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos (1994). 3.3.2. Proyecto de Ley Procesal Administrativa (2006). **3.4. Cuadros Comparativos.** 3.4.1. Cuadro Comparativo de Procedimientos. 3.4.2. Cuadro Comparativo de Recursos Administrativos. **3.5. Consideraciones.** 3.5.1 Consideraciones Comparativas. 3.5.2. Consideraciones Conclusivas.

### 3.1. Presentación

El objetivo principal del presente capítulo, es demostrar la diversidad de procedimientos administrativos que existen en la legislación salvadoreña, tomando como muestra ciertos procedimientos regulados en algunas leyes,

de las cuales se puede notar la gran diferencia que existe entre los diversos procedimientos regulados en las mismas, no solo en el ámbito formal sino también en el material. Asimismo, se analiza el Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos, que se maneja en nuestro país desde 1994; posteriormente, el Proyecto de Ley Procesal Administrativa, que ha sido elaborado por una comisión formada por tres miembros del cuerpo técnico jurídico de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que ha sido divulgado por el actual magistrado presidente del tribunal (Licenciado MIGUEL ÁNGEL CARDOZA) en algunas ocasiones y lugares: universidades, foros, entre otros. Actualmente tiene pendiente su continuación, aunque hay un plan de presentación a la Asamblea Legislativa, desde luego después de pasar por todos los caminos previos, en el primer trimestre del año entrante (2008). Luego de analizados los procedimientos y recursos administrativos de cada ley, serán resumidos en un cuadro comparativo, en el que queda claro la diferencia que existe entre un procedimiento y otro. Finalmente, se presentan consideraciones a los procedimientos administrativos salvadoreños, a partir de las diferencias y similitudes observadas entre los mismos.

## **3.2. Procedimientos Administrativos regulados por algunas Leyes de la Legislación Salvadoreña**

### **3.2.1 Ley de Servicio Civil**

La Ley de Servicio Civil<sup>123</sup> contempla el régimen jurídico de la carrera administrativa, los deberes y prohibiciones de los empleados y funcionarios públicos, entre otros; asimismo, se regulan las atribuciones y funciones del Tribunal del Servicio Civil, entre las que se encuentran: conocer en los casos

---

<sup>123</sup> Ley de Servicio Civil, Decreto, N° 507, del 24 de noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial N° 239, Tomo 193, del 27 de diciembre de 1961.

de interposición de los recursos de Revisión y Nulidad respecto de las resoluciones definitivas pronunciadas por las Comisiones de Servicio Civil; así también conocer de las reclamaciones que se presenten contra las demás resoluciones de las Comisiones de Servicio Civil o de los jefes de dependencia, cuando se alegue injusticia manifiesta causada por ellas a los interesados; rehabilitar a los funcionarios o empleados destituidos; evacuar las consultas que se le hagan sobre la aplicación de esta ley; elaborar el proyecto de reglamento general que contenga todas las disposiciones necesarias para la mejor aplicación de la Ley de Servicio Civil, a fin de someterlo a la consideración del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior; Dirimir las competencias que se susciten entre las Comisiones de Servicio Civil; llevar un registro en el que consten todos los datos proporcionados por las Comisiones.

Existen diversos procedimientos regulados en la Ley de Servicio Civil, que explicamos en los siguientes apartados:

### **3.2.1.1. Procedimiento a seguir para la impugnación de la aplicación de Sanciones de Multa y Suspensión**

Para la imposición de las Sanciones establecidas en el Artículo 41 y siguientes L.S.C., el procedimiento a seguir es el siguiente:

#### **Inicio**

El Tribunal de Servicio Civil conocerá cuando se recurra de las resoluciones cuyo objeto es la imposición de multas o suspensiones, dentro de los tres días hábiles contados a partir desde el siguiente al de la notificación que debe hacerse de la resolución correspondiente, tal como regula el Artículo 46 L.S.C.

## **Resolución**

El Tribunal resolverá el recurso con sólo la vista de los autos, dentro de los tres días de su recibo y si estimare improcedente la suspensión o la multa lo declarará así; ordenará su interrupción si se hubiere comenzado a hacer efectiva la primera; si se hubiere hecho efectiva la multa, se ordenará su devolución. En el caso que el tribunal estimare que procede la suspensión o la multa se limitará a confirmarla.

### **3.2.1.2. Procedimiento para la aplicación de un Despido o Destitución**

Atendiendo al Principio de Legalidad y según los Artículos 53 y 54 L.S.C., las causales de Despido y Destitución de funcionarios y empleados públicos, son taxativas y únicamente se aplicaran las causales contenidas en las disposiciones legales antes mencionadas. La forma de proceder en estos casos es la siguiente:

#### **Inicio**

Una vez materializada cualquiera de las causales de los Artículos 53 y 54 L.S.C., la autoridad o jefe del funcionario o empleado público, deberá comunicar a la Comisión de Servicio Civil respectiva, las razones legales y de hecho que motivan el despido o destitución, así como el ofrecimiento de prueba al respecto.

#### **Notificación**

La Comisión hará saber al funcionario o empleado la decisión del jefe o autoridad, para que éste dentro de los siguientes tres días de la notificación, exprese sus alegaciones y ofrezca prueba de descargo. Sino lo hiciera, quedará despedido o destituido definitivamente; a menos que dentro

de tercero día de vencido el plazo, compruebe ante la Comisión haber estado impedido por justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de tres días.

### **Prueba**

Si el funcionario o empleado se opusiere a la decisión de la autoridad o jefe, la Comisión abrirá a pruebas por el término de ocho días improrrogables, y vencidos éstos, dictará resolución confirmando o revocando la decisión de la autoridad o jefe.

### **Recurso**

Según el Artículo 56 L.S.C., la autoridad o jefe y el funcionario o empleado interesados podrán recurrir en Revisión de la resolución de la Comisión, ante el Tribunal de Servicio Civil. El recurso para ser admisible deberá interponerse por escrito dentro de los tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación, ante la Comisión sentenciadora y en él se expresarán de una sola vez los motivos que se tengan para impugnar la resolución. Este término es fatal.

### **Trámite**

Interpuesto el recurso la Comisión lo admitirá y remitirá los autos al Tribunal de Servicio Civil en el mismo día y sin otro trámite ni diligencia.

### **3.2.2. Ley General Tributaria Municipal**

Una de los aspectos más característicos de la Ley General Tributaria Municipal<sup>124</sup>, es que dentro del Capítulo III denominado “DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO MUNICIPAL”, se dictan normas generales para los procedimientos regulados por esta ley y las ordenanzas y acuerdos propios de cada alcaldía, es decir, factores que son importantes para el ejercicio de los derechos de los administrados frente a las actuaciones de las Municipalidades; por ejemplo, dentro de las referidas normas generales reguladas en los Artículos 92 y siguientes de la Ley General Tributaria Municipal, se encuentran las formas de comparecencia, así como los lugares para recibir notificaciones, las horas hábiles para las actuaciones administrativas, las diferentes formas de notificación, entre otros.

Los procedimientos administrativos regulados por la Ley General Tributaria Municipal, son diversos y se dividen en cinco clases:

#### **3.2.2.1. Procedimientos para determinar la Obligación Tributaria Municipal, regulado en los Artículos 100 a 108 L.G.T.M.**

Según el Artículo 100 L.G.T.M., este procedimiento tiene por objeto establecer e identificar la producción del hecho generador de obligaciones tributarias del Artículo 12 L.G.T.M., así como determinar al sujeto pasivo que deberá pagar y el monto o cuantía de la obligación tributaria.

Existen dos formas para determinar la Obligación Tributaria Municipal; la primera es cuando la misma Administración Tributaria Municipal la determina, en los casos que las leyes u ordenanzas lo determinen y lo hará

---

<sup>124</sup> Ley General Tributaria Municipal, Decreto N° 86, del 17 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial N° 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

de acuerdo a los antecedentes que consten en su poder, según Artículo 101 L.G.T.M.

En este caso la determinación le corresponde al contribuyente, puesto que éste debe presentar a la administración tributaria municipal, con el pago o previo a éste, declaración jurada con los documentos o anexos pertinentes en los plazos determinados en leyes, ordenanzas o acuerdos. Cuando el contribuyente omitiere esta obligación, tipifica su omisión de acuerdo al Artículo 64 L.G.T.M. provocando una contravención tributaria, lo que puede causar que su Obligación Tributaria sea determinada de oficio por la administración.

La determinación de la obligación tributaria por la vía oficiosa, procede en los siguientes casos, conforme lo establece el Artículo 105 L.G.T.M.:

- 1ª- Cuando el contribuyente o responsable hubiere omitido presentar declaraciones, estando obligado a hacerlo.
- 2ª- Cuando la Administración Tributaria Municipal tuviere dudas razonables sobre la veracidad o exactitud de las declaraciones presentadas, o no se agregaren a éstos, los documentos anexos exigidos.
- 3ª- Cuando el contribuyente no llevare contabilidad, estando obligado a ello por esta Ley y otro ordenamiento legal o no la exhibiere al serle requerida, o la que llevare no reflejare su capacidad económica real.

Establecidas las causales para la determinación por la vía oficiosa, el procedimiento para la determinación oficiosa de la obligación tributaria, es el regulado por el Artículo 106 L.G.T.M.:

## **Inicio**

La administración deberá notificar y transcribir al contribuyente sobre las observaciones y cargos e incluso infracciones que se le imputen, para garantizar su defensa.

## **Contestación**

Por el término de quince días y prorrogables con fundamento, el contribuyente manifestará su defensa y cumplirá los requerimientos que se le soliciten y propondrá prueba de descargo, si la tuviere. Sino presentare prueba, su derecho a presentarla posteriormente caducará conforme al término antes establecido.

Es posible que en la contestación, el contribuyente manifieste su conformidad con las observaciones y cargos, entonces se procede inmediatamente con la determinación de la Obligación, y el contribuyente, a efectuar el pago.

## **Pruebas**

Si el contribuyente propone pruebas al momento de la contestación, la administración abrirá a pruebas por el término de quince días, pudiendo la misma administración ya sea a petición de parte o de oficio, practicar las diligencias que estime convenientes dentro del plazo que considere apropiado.

## **Resolución**

Concluido el término probatorio, la administración tiene un plazo de quince días para determinar la Obligación Tributaria; cuando el caso fuere de

mero derecho, el plazo para determinar dicha obligación, comenzará a contarse una vez que el contribuyente o responsable formule su alegato de descargo. Cuando se hubiere comprobado que se ha cometido una contravención, la administración tributaria municipal, podrá en el acto de determinación de la obligación tributaria, imponer la sanción que corresponda.

La resolución debe cumplir requisitos de fondo y forma, así:

- 1) Lugar y fecha;
- 2) Individualización del organismo o funcionario que resuelve y del contribuyente o responsable;
- 3) Determinación del tributo de que se trate y período impositivo a que corresponde, si fuere el caso;
- 4) Calificación de las pruebas y descargos;
- 5) Razones y disposiciones legales que fundamentan la determinación;
- 6) Especificación de cantidades que correspondan en forma individualizada tributos y sanciones;
- 7) Orden de emisión del mandamiento de ingreso que corresponda;
- 8) Orden de la notificación de la determinación formulada;
- 9) Firma del o los funcionarios competentes.

### **3.2.2.2. Procedimientos de Aplicación de Sanciones por Contravenciones Tributarias, regulado en los Artículos 109 a 114 L.G.T.M.**

En los Artículos 54 a 68 L.G.T.M., se encuentran regulados los actos u omisiones que la ley considera como infracciones o contravenciones tributarias, que por su naturaleza de ser actos contra la ley, acarrearán la consecuencia jurídica por excelencia: la sanción; entonces, el encargado de conocer sobre este procedimiento es el Alcalde o funcionario delegado, de acuerdo al Artículo 109 L.G.T.M. Sin embargo, no lo será cuando la contravención o infracción se dé a conocer dentro del procedimiento de determinación de la obligación tributaria.

Las infracciones y contravenciones antes señaladas, serán sancionadas con el procedimiento establecido en el Artículo 112 L.G.T.M., ya que las infracciones reguladas por el Artículo 111 L.G.T.M., se sancionarán sin resolución expresa; para las infracciones no comprendidas en el citado Artículo, se seguirá el procedimiento sancionatorio siguiente:

#### **Inicio**

Al comprobarse u presumir que se ha cometido una infracción o contravención, el funcionario o delegado levantará un acta que deberá contener las generales del infractor, las disposiciones legales vulneradas y las acciones u omisiones que tipifican la infracción; el interesado firmará el acta y si se negare así se consignará en la misma. Dicha acta será presentada por el funcionario o delegado a la Alcaldía Municipal, quien deberá ordenar que se notifique al interesado y las diligencias que estime prudentes para la aclaración del hecho.

## **Prueba**

Dentro de los quince días después de notificados los cargos, el interesado podrá proponer prueba de descargo y solicitar que le sea admitida. Sin más trámite, una vez concluido el término probatorio, el Alcalde o funcionario delegado tiene un término de quince días para emitir la resolución, con las formalidades mencionadas en el Artículo 106 L.G.T.M., en lo que fuere aplicable.

### **3.2.2.3. Procedimientos de Cobro de la Deuda Tributaria Municipal, regulado en los Artículos 115 a 119 L.G.T.M.**

Según el Artículo 116 L.G.T.M., tendrán fuerza ejecutiva el informe del Tesorero Municipal, quien haga sus veces o el funcionario encargado al efecto en el que conste lo que un contribuyente o responsable adeude al Municipio en concepto de tributos municipales y multas, debidamente certificado por el Alcalde respectivo.

Aunque este procedimiento este contemplado dentro del Capítulo de Procedimientos Administrativos, es importante determinar que es un proceso judicial, porque se adoptan las normas del Código de Procedimientos Civiles, con las salvedades del Artículo 119 L.G.T.M. y se tramita ante autoridad jurisdiccional.

### **3.2.2.4. Procedimiento de Repetición del Pago Indebido o en Exceso, regulado en los Artículos 120 a 122 L.G.T.M.**

En este supuesto, el Pago Indebido o en Exceso, se da conforme al Artículo 120 L.G.T.M., y puede ser iniciado por el interesado o un tercero,

cuando consideren haber pagado lo indebido o en exceso, referente a tributos municipales, recargos, multas, entre otros.

### **Inicio**

La Acción de repetición debe interponerse en un plazo de tres años, que comenzarán a contarse desde la fecha del pago y debe interponerse ante el Alcalde respectivo. Si el Alcalde considera pertinente la petición del interesado, basándose en los documentos presentados, admitirá la solicitud.

### **Prueba**

Si al Alcalde no le parece suficiente con la vista de los documentos que se le presentan, abrirá a pruebas por el término de quince días, dentro de los cuales el Alcalde podrá ordenar la práctica de diligencias.

### **Resolución**

Si el Alcalde no practica más diligencias, se resolverá sobre la petición en el plazo de ocho días, que se contarán desde el día del vencimiento del término probatorio o desde que se practique la última diligencia útil, según lo establece el Artículo 122 L.G.T.M..

#### **3.2.2.5. Recursos**

Las resoluciones que admiten recurso de Apelación, según el Artículo 123 L.G.T.M. son las siguientes:

1- De la calificación de contribuyentes;

2- De la determinación de tributos;

3- De la resolución del Alcalde en el procedimiento de repetición del pago de lo no debido; y

4- De la aplicación de sanciones hecha por la administración tributaria municipal.

### **Inicio**

Debe interponerse el recurso de Apelación ante el mismo funcionario que emitió la resolución, dentro de los siguientes tres días de la notificación respectiva; conocerá y tramitará el procedimiento el Concejo Municipal.

### **Emplazamiento**

Admitido el recurso en ambos efectos, el Concejo mandará a escuchar al interesado dentro de los tres días siguientes, so pena de declarar desierto el recurso. Si el apelante comparece en tiempo, se le mandará oír dentro de tercero día para que exprese agravios y presente pruebas que considere pertinentes. Si el apelante presentare pruebas diferentes a la documental, se abrirá por el término de ocho días para recibirlas.

### **Resolución**

Ocho días después de recibidas todas las pruebas, el Concejo resolverá al respecto y su decisión será impugnabile conforme a las reglas de la jurisdicción contencioso administrativa.

### **3.2.3. Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas**

El procedimiento regulado dentro de la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelación de los Impuestos Internos y de Aduanas<sup>125</sup>, consiste en el procedimiento que sigue la Administración cuando un sujeto pasivo de la misma, interpone recurso de Apelación contra una resolución definitiva impuesta por la Dirección General de Impuestos Internos ó la Dirección General de Aduanas, cuando le sea impuesta una multa, o en materia de liquidación de oficio de tributos, así como la imposición de sanciones, valoración aduanera, clasificación arancelaria y origen de las mercancías.

#### **Inicio**

Según los Artículos 2 y 3 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, el recurso de Apelación deberá de interponerlo el interesado ante el Tribunal dentro del término perentorio de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación respectiva. El Tribunal requiere para la presentación del escrito que se presente con una copia en papel simple, expresando además el apelante las razones de hecho y de derecho en que apoye su impugnación, puntualizando cada uno de sus reclamos, además deberá el apelante señalar lugar para recibir notificaciones y demás diligencias, dentro del radio urbano de San Salvador.

---

<sup>125</sup> Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, Decreto N° 135, del 18 de diciembre de 1991, publicado en el Diario Oficio N° 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

## **Admisión**

Una vez recibido el escrito de interposición del recurso junto con copia respectiva, el Tribunal solicitará a la Dirección General de Impuestos Internos o a la Dirección General de Aduanas, que le remita el expediente respectivo dentro del plazo de tres días hábiles, la Dirección deberá enviarlo, a fin de que el Tribunal estudie su admisibilidad considerando la presentación en tiempo, forma y constatar la legitimidad del apelante.

## **Informe**

Admitido el recurso, el Tribunal pedirá informe a la Dirección General de Impuestos Internos o Dirección General de Aduanas, remitiéndole el incidente y expediente respectivo a efectos de que conteste los puntos reclamados y justifique su actuación en relación con éstos, dentro del término de quince días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de la providencia correspondiente.

## **Prueba**

El Tribunal deberá ordenar la sustanciación de las pruebas una vez vencido el término para rendir el informe y si se producen pruebas mandará oír al apelante para que presente sus alegaciones finales en el término fatal e improrrogable de ocho días contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva.

El Tribunal puede conocer de cualesquiera situaciones de hecho que plantee el apelante, siempre que hayan sido previamente deducidas ante la Dirección General, igualmente puede recibir pruebas que no fueron

producidas ante la Dirección General, cuando se justificaren ante ésta como no disponibles.

## **Resolución**

El plazo para que el Tribunal emita una resolución del recurso de Apelación y de notificar la misma, no excederá en todo caso de nueve meses contados a partir de la fecha de interposición de dicho recurso. La sentencia versará exclusivamente sobre los puntos controvertidos.

La decisión del Tribunal de Apelaciones sobre el caso reclamado dentro del incidente respectivo, a partir de la fecha de su notificación y la resolución que pronuncie el Tribunal declarando la inadmisibilidad de la impugnación; a partir de su notificación se tendrán por definitivas en sede administrativa, sin perjuicio de su impugnación en juicio contencioso administrativo es decir que queda expedito el derecho del recurrente de impugnar dicha sentencia en juicio contencioso administrativo.

### **3.2.4. Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador**

#### **Inicio**

Según el Artículo 60 de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador<sup>126</sup>, todo miembro de la comunidad universitaria, sea de forma individual o asociado, tiene el derecho de dirigir sus peticiones de forma escrita y decorosa a los funcionarios u organismos de la Universidad de El Salvador y a que se les haga saber lo resuelto, en un plazo no mayor de sesenta días.

---

<sup>126</sup> Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, Decreto N° 597, 29 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 96, Tomo 343, del 25 de mayo de 1999.

Por ser éstas normas de carácter general, existen normativas y reglamentos de cada organismo o dependencia interna de la Universidad de El Salvador que complementan los principios y lineamientos generales regulados en esta ley; no obstante, el reglamento de aplicación de esta ley desarrolla de forma simple y precisa, un sistema de recursos encaminados a la impugnación de diversos actos.

## **Recursos**

Según el Artículo 61 de la L.O.U.E.S., menciona que todas las resoluciones y acuerdos emanados de los funcionarios o autoridades de la Universidad, pueden ser impugnados conforme a los recursos establecidos en el reglamento, además, agrega esta disposición que para impugnar los actos administrativos por la vía judicial, deben agotarse los recursos internos (vía administrativa), así como los contemplados en otras leyes.

Los recursos se encuentran regulados en el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador<sup>127</sup>, los cuales reciben un tratamiento especial a partir del Artículo 99 R.G.L.O.U.E.S., en el que se reconoce los tipos de recursos que pueden ser incoados por los miembros de la comunidad universitaria, que son:

## **Revocatoria**

El recurso de Revocatoria tiene por finalidad impugnar actos de trámite, y deberá interponerse dentro de los siguientes tres días de la notificación respectiva. Se interpone ante el mismo organismo o funcionario emisor, además deberá presentarse por escrito debidamente fundamentado

---

<sup>127</sup> Acuerdo UES. N° 70/99-2001(VI), de fecha 25 de mayo de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 113, Tomo 351, del 18 de junio de 2001.

y cuya resolución no excederá de diez días en el caso que sea un funcionario el que conoce del recurso y en el caso que el sustanciador del recurso sea un órgano colegiado, deberá resolverlo en la siguiente sesión. La resolución que decide la revocatoria no admite recurso alguno.

### **Revisión**

El recurso de Revisión sirve para impugnar actos, acuerdos y resoluciones y deberá interponerse por escrito y debidamente fundamentado dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva, salvo cuando se trate del caso contemplado en el Artículo 83 de la LOUES, donde se tendrán tres días hábiles para su interposición.

Se interpondrá ante el mismo ente emisor del acto, acuerdo o resolución y el plazo para decidir la Revisión será de tres días hábiles si ha conocido un funcionario, y en la siguiente sesión si se tratare de un órgano colegiado.

### **Apelación**

La Apelación procede contra actos, acuerdos o resoluciones definitivos, y debe interponerse por escrito fundado ante el funcionario u organismo emisor del acto o acuerdo. El término de interposición del recurso es de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva.

El funcionario u organismo emisor del acto o acuerdo deberá admitirlo dentro de los siguientes cinco días hábiles siguientes y lo remitirá junto con toda la documentación al organismo inmediato superior, para que sea éste quien decida la apelación.

El organismo superior deberá resolver dentro del plazo de treinta días hábiles, salvo que se suscite el incidente de apertura a pruebas, para lo cual fijará fecha para la audiencia respectiva.

Al decidir la Apelación, la resolución podrá confirmar, modificar, revocar o anular la resolución impugnada.

### **Apelación de Hecho**

Tal como es conocido por la teoría general del proceso, tiene procedencia respecto de la denegatoria indebida del recurso de Apelación, por parte del funcionario u órgano emisor del acto impugnado. La variante de este recurso, es que debe presentarse ante órgano jerárquico superior que conocería del recurso de Apelación, dentro de los siguientes tres días hábiles, por medio de un escrito expresando los fundamentos que lo motivan.

En la siguiente sesión, el organismo superior decidirá sobre la admisibilidad del recurso y si decidiere su admisión mandará oficio al organismo o funcionario inferior para que remita las actuaciones y la documentación que corresponde. Una vez remitidas las actuaciones, el organismo superior tendrá un plazo de treinta días hábiles para resolver sobre la Apelación.

### **3.2.5. Ley de Procedimiento para la imposición del arresto o multa administrativos**

La Ley de Procedimientos para la imposición del arresto o multa administrativos<sup>128</sup>, regula los procedimientos que tienen lugar por la contravención de leyes, reglamentos u ordenanzas, cuya aplicación compete

---

<sup>128</sup> Ley de Procedimiento para la imposición de arresto y multa administrativo, Decreto N° 457, del 1 de marzo de 1990, publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo 306, del 21 de marzo de 1990.

a las autoridades administrativas, pero cuando la ley, reglamento u ordenanza contravenida tácitamente sancione con arresto o multa la falta.

Este procedimiento no será aplicable, únicamente, cuando en la respectiva ley, reglamento u ordenanza contravenida el trámite de los mismos, garantice los derechos de audiencia y defensa al presunto infractor.

### **Inicio**

Según el Artículo 4 y 5 L.P.P.I.A.M.A., éste se puede iniciar de oficio o por denuncia, la autoridad competente que tuviere conocimiento personal, por medio de denuncia o de informe de agente de autoridad, delegado, representante, inspector o empleado, de una contravención sancionable con arresto o multa, ordenará inmediatamente que de oficio se inicie el Procedimiento que establece la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos.

Cuando se interponga por medio de denuncia y no de oficio, la primera podrá presentarse por escrito o en forma verbal. La autoridad que la recibiere, se cerciorará de la identidad del denunciante y no la admitirá si no se identifica.

Cuando la denuncia sea por escrito deberá cumplir con los requisitos del Artículo 9 L.P.P.I.A.M.A.:

a- La relación circunstanciada del hecho, con especificación del lugar, tiempo y modo como fue perpetrado.

b- La identidad del infractor si fuere conocido y la de las personas que presenciaron el hecho, así como el lugar donde pueden ser citados y todas

las indicaciones y demás circunstancias que ayuden a la comprobación del hecho denunciado.

La denuncia será firmada por el denunciante o por otra persona a su ruego, si aquél no supiere o no pudiere hacerlo.

En el caso que la denuncia se interponga de forma verbal se recibirá en acta en la que se consignará la información a que se refiere el artículo anterior. El denunciante firmará el acta si supiere y pudiere, y en caso contrario, dejará impresa la huella digital del pulgar de su mano derecha o de cualquier otro dedo.

### **Citación**

Una vez ha iniciado el procedimiento la autoridad ordenará la citación del presunto infractor, para que comparezca a la oficina dentro del término de tres días hábiles a manifestar su defensa. Si el presunto infractor no compareciere en el término legal a manifestar su defensa, de oficio se le declarará rebelde y se continuará con el procedimiento.

### **Prueba**

El término probatorio se abrirá en el procedimiento dentro de ocho días hábiles, dentro del cual deberán producirse las pruebas ofrecidas y confirmar las mencionadas en el informe o la denuncia. Cuando el presunto infractor no hiciere oposición o confesare la contravención, podrá omitirse la apertura a prueba.

En todo caso si fuere necesario practicar inspección, compulsas, peritaje o análisis de laboratorio, se ordenará inmediatamente aunque no

haya apertura a prueba. En cualquier estado del procedimiento antes de la resolución definitiva podrán presentarse las pruebas por documentos.

### **Sentencia y Ejecutoriedad**

Finalizado el término de prueba, si hubiere tenido lugar, y recibidas las ordenadas o solicitadas, la autoridad dictará resolución dentro de tercero día, con fundamento en las pruebas y disposiciones aplicables. Si se impone el arresto o la multa, la sanción se determinará de conformidad a la ley respectiva, pero el arresto no podrá exceder en ningún caso de quince días.

Transcurrido el término legal, si no se interpusiere ningún recurso contra la resolución que impone el arresto o la multa, se declarará ejecutoriada. Si el sancionado con arresto no se presentare al cumplimiento en el plazo de ocho días, se ordenará su captura; efectuada ésta se le pondrá en un recinto especial por el término establecido en la resolución. El término se contará a partir de la captura.

### **Recursos**

Los recursos que se podrán interponer de la resolución que impone el arresto o la multa, como establece el Artículo 16 y siguientes L.P.P.I.A.M.A. son el de revocatoria y de revisión.

### **Revocatoria**

El recurso de Revocatoria podrá interponerse en el acto de la notificación o dentro de las veinticuatro horas siguientes ante la autoridad que impuso la sanción y ésta, sin más trámite ni diligencia, resolverá dentro de las cuarenta y ocho horas a la interposición del recurso, quedando expedito el recurso de Revisión.

## **Revisión**

El recurso de Revisión se interpondrá para ante la autoridad inmediata superior cuando la hubiere, dentro del plazo de tres días a partir de la notificación de la resolución definitiva o de la que se pronuncie sobre la revocatoria, cuando ésta se hubiere interpuesto, si se admite el recurso de revisión, se remitirá todo lo actuado al superior inmediato, quien sin más trámite ni diligencia, en el término perentorio de cuatro días hábiles a partir de la fecha de recibido el expediente, confirmará, revocará, reformará o anulará la resolución recurrida, según corresponda en derecho.

## **Recurso de Hecho**

Si la revisión fuere declarada sin lugar procederá el recurso de hecho, el que se interpondrá dentro de tres días contados desde el siguiente al de la notificación de la negativa, ante la autoridad superior inmediata si la hubiere, quien en el acto librará oficio a la autoridad inferior para que le remita todo lo actuado, recibidos todos los autos ante el superior ésta deberá resolver sin más trámite ni diligencia lo que en derecho corresponda.

### **3.2.6. Ley de Educación Superior**

El procedimiento regulado en la Ley de Educación Superior<sup>129</sup>, está referido a toda solicitud hecha al Ministerio de Educación o al Consejo de Educación Superior, en lo pertinente a éste, sobre autorización provisional o definitiva, aprobación de instrumentos legales y demás a que se refiere éste cuerpo normativo.

---

<sup>129</sup> Ley de Educación Superior, Decreto N° 468, del 14 de octubre del 2004, publicado en el Diario Oficial N° 216, Tomo 365, del 19 de noviembre del 2004.

## **Inicio**

El procedimiento administrativo regulado en el Artículo 55 L.E.S., inicia con la solicitud hecha al Ministerio de Educación o al Consejo de Educación Superior. Estas solicitudes deben ser resueltas dentro del término máximo de noventa días, salvo la solicitud de acreditación, que goza de una regulación especial.

Asimismo, para la imposición de sanciones por agravios es diferente, pues se requiere de la denuncia de los particulares que sufran agravios producto de la infracción de las normas de esta ley, por parte de las Instituciones de Educación Superior.

## **Contestación**

Dentro de los tres días siguientes de recibida la denuncia, se mandará escuchar a la Institución denunciada, y si ésta negare los cargos, se abrirá a pruebas.

## **Prueba**

Negados los cargos por la Institución denunciada, se abrirá a pruebas por el término de ocho días hábiles, término en el que ambas partes podrán probar sus pretensiones.

## **Resolución**

Vencido el término probatorio, sin más trámite y acorde a los medios probatorios recibidos, el Ministerio de Educación resolverá sobre la denuncia.

Este procedimiento es respecto a la infracción de disposiciones de esta ley, pero de forma similar se tramita el procedimiento para la imposición de sanciones del que habla el Artículo 61 L.E.S., con la salvedad que para la emitir la resolución respectiva, el Ministerio de Educación tiene un término de quince días después de terminada la etapa probatoria.

### **Recursos**

Según el Artículo 62 L.E.S., todas las resoluciones de las dependencias del Ministerio de Educación, son recurribles dentro de los siguientes tres días hábiles a la notificación respectiva, por medio del Recurso de Apelación.

### **Contestación**

Se interpone el recurso ante el mismo titular, y una vez admitido, se señalará día y hora para escuchar las alegaciones del apelante.

### **Prueba**

Si el apelante solicitare la apertura a prueba, la institución que conoce el recurso, abrirá a pruebas por un término de ocho días para que ambas partes produzcan las pruebas que consideren apropiadas para robustecer sus pretensiones.

### **Resolución**

Vencido el término de prueba, se emitirá la resolución respectiva.

### **3.2.7. Código Municipal**

El procedimiento administrativo regulado en el Código Municipal<sup>130</sup>, está vinculado con la imposición de sanciones producto de la infracción de mandatos o prohibiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales. Es decir, que el acto u omisión será sancionable si de esa manera lo contempla la Ordenanza respectiva, por lo que resulta amplia la aplicación de sanciones, debiendo la Municipalidad, precisar con detalle las conductas que se consideran como infracciones.

#### **Inicio**

Según el Artículo 131 C.M., el procedimiento inicia cuando el Alcalde o funcionario delegado, tiene conocimiento por cualquier medio (denuncia), sobre la infracción a normas de contempladas en la Ordenanza Municipal concerniente; inmediatamente, inicia el procedimiento con el objeto de obtener pruebas de cargo para fundamentar la infracción.

#### **Notificación y Citación**

De las pruebas obtenidas, se debe notificar y citar al supuesto infractor, para que dentro del término de tres días hábiles manifieste su defensa asimismo, es ésta la oportunidad procesal donde puede ofrecer prueba.

#### **Prueba**

Con la comparecencia o ausencia del supuesto infractor, se abre a prueba por el término de ocho días, en los cuales el infractor ofrecerá

---

<sup>130</sup> Código Municipal, Decreto N° 274, del 31 de enero de 1986, publicado en el Diario Oficial N° 23, Tomo N° 290, del 5 de febrero de 1986.

pruebas de descargo si las ofreció en su contestación, se confirman las pruebas obtenidas por el funcionario encargado y que quedan consignadas en la denuncia o informe.

## **Resolución**

Concluido el término probatorio, dentro de los siguientes tres días se resolverá conforme las pruebas producidas y en caso de imponer una sanción de multa, la certificación de la resolución tendrá fuerza ejecutiva.

## **Recursos**

El Código Municipal, regula diversos recursos, que son:

### **1) Revisión**

Según el Artículo 133 C.M., dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución, se podrá oponer Recurso de Revisión ante el mismo Concejo, quien resolverá en la siguiente sesión sin más trámite.

### **2) Revocatoria**

De la decisión que tome el Concejo, sea ésta denegando la Revisión o desestimando la misma, es posible impugnar a través del Recurso de Revocatoria ante el mismo Concejo, que debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación respectiva Artículo 136 C.M..

Admitido el recurso, se abrirá a prueba por el término de cuatro días hábiles, el Concejo designará a uno de sus miembros o algún funcionario para que lleve la sustanciación del recurso. Vencido el plazo el miembro o

funcionario lo devolverá para que el Concejo resuelva a más tardar en la siguiente sesión

Se presenta un caso de Silencio Administrativo, porque si el Concejo no emite la resolución respectiva en la siguiente sesión o habiendo sido emitida, no es notificada al peticionario, se considerará que la resolución es favorable al mismo, lo que se conoce como silencio administrativo en sentido positivo.

### **3) Apelación**

Sobre la resolución antes mencionada, y según lo establecido en el Artículo 137 C.M., sea ésta emitida por un miembro designado o por el Alcalde, puede interponerse Recurso de Apelación ante el mismo Concejo, que deberá interponerse dentro de los siguientes tres días de notificada la resolución que decide la Revocatoria.

El Alcalde, dará su informe al Concejo para que éste designe a un funcionario que de sustanciación al procedimiento; una vez admitido el recurso, se abrirá a pruebas en los siguientes ocho días hábiles. Finalizado el término anterior, el delegado devolverá las actuaciones al Concejo para que resuelva en la misma sesión. Al igual que con el Recurso de Revocatoria, se aplica la misma regla de Silencio Administrativo.

#### **3.2.8. Ley de Ética Gubernamental**

La Ley de Ética Gubernamental<sup>131</sup>, establece el régimen jurídico del desempeño ético en la función pública, en virtud de los múltiples Tratados y Convenciones Internacionales firmadas por el Estado salvadoreño a éste

---

<sup>131</sup> Ley de Ética Gubernamental, Decreto N° 133 del 01 de Noviembre del 2006, Publicado en el Diario Oficial N° 223, Tomo 373 del 29 de Noviembre del 2006.

respecto; para el cumplimiento de sus disposiciones, la misma ley regula la creación del Tribunal de Ética Gubernamental, que es la entidad de mayor jerarquía, así como la creación de las comisiones de ética gubernamental en cada Institución, integrado por cinco miembros propietarios: uno electo por la Asamblea Legislativa, que será el Presidente, otro designado por el Presidente de la República, otro electo por la Corte Suprema de Justicia, otro designado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y otro electo por los titulares del Ministerio Público; durarán cinco años en el cargo. El Tribunal posee diferentes funciones así mismo tendrá una comisión para diversas instituciones gubernamentales. En cuanto al procedimiento para la aplicación de sanciones, éste obedece a lo regulado en el Artículo 18 y siguientes L.E.G. y se tramitará de la siguiente forma:

### **Inicio**

Toda denuncia sobre corrupción podrá ser interpuesta por un ciudadano ante la comisión de ética respectiva o al Tribunal en contra de cualquier servidor público del que existan indicios cuya actuación ha incumplido los deberes éticos o transgredido las prohibiciones de la presente ley. Cuando la denuncia sea presentada ante las comisiones de ética ésta la remitirá al Tribunal de Ética Gubernamental.

Dicha denuncia deberá contener ciertos requisitos, establecidos en el Artículo 19 L.E.G.:

- a) Identificación del denunciante.
- b) Identificación del servidor público denunciado.

- c) Descripción clara del hecho denunciado, mediante declaración jurada.
- d) Lugar para oír notificaciones.
- e) Lugar, fecha de la denuncia y firma.
- f) La presentación deberá ser personal o por medio de legalización de firma.

### **Admisión y Notificación**

Si es procedente la denuncia será admitida, posteriormente se le informará al denunciado sobre los hechos que se le atribuyen, a fin de que conteste por sí o por medio de representante legal o apoderado, en un plazo máximo de cinco días hábiles.

### **Prueba**

Conforme al Artículo 21 numeral 2) L.E.G., si la denuncia fuere contestada o si fuere declarado rebelde el denunciado el Tribunal abrirá a pruebas el expediente por un plazo de ocho días hábiles; terminado el plazo probatorio con toda la información que obra en poder del Tribunal éste calificará si existen o no suficientes motivos para continuar el proceso en un período máximo de ocho días hábiles.

### **Resolución**

Comprobadas las infracciones que estén dentro la Ley de Ética Gubernamental, el Tribunal deberá comunicar la resolución para su cumplimiento a la institución a la cual pertenece el servidor denunciado por

medio de la comisión de ética respectiva. Si de la investigación resultare que la denuncia es maliciosa o temeraria por parte del denunciante, se documentará lo conducente para que el afectado pueda iniciar las acciones legales que estime convenientes; durante la investigación, el Tribunal garantizará la legalidad del proceso en toda su extensión y la presunción de inocencia del funcionario o empleado hasta que se resuelva su responsabilidad.

### **Sanciones**

Los servidores públicos que incurran en las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, serán sancionados por la institución a la que pertenecen, atendiendo la resolución del Tribunal de Ética Gubernamental.

Al ser comprobada la sanción se impondrán las sanciones previstas en los Artículos 26, 27 y 29 de la ley en estudio, que son: a) Amonestación Escrita, b) Multas, c) Despido sin responsabilidad y, d) Suspensión del Cargo.

### **Recursos**

El recurso que procede dentro del trámite del procedimiento de la Ley de Ética Gubernamental, según el Artículo 23 L.E.G., es el de Revisión, que debe ser interpuesto dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación, ante el Tribunal de Ética Gubernamental el cual deberá resolver en un plazo máximo de cinco días hábiles.

### **3.3. Proyectos de Ley de Procedimientos Administrativos**

En El Salvador, han existido dos proyectos de Ley de Procedimientos Administrativos, los cuales se exponen a continuación:

### **3.3.1. Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos (1994)**

Este proyecto fue creado en 1994 y fue concebido con el objeto de uniformar y agilizar los procedimientos en el área del Derecho Administrativo, para que permita la conciliación de los intereses de la Administración Pública con los derechos de los administrados.

Estudiando estrictamente el procedimiento en sí mismo, éste se tramitaría ante las instituciones del Estado, pero de una forma uniforme y única, lo que facilitaría en gran medida el ejercicio de los derechos y la satisfacción de las necesidades de los administrados frente a las actuaciones de la Administración. Este es un cuerpo normativo de carácter general, cuya creación intenta la uniformidad de emisión de actos administrativos, la aplicación de etapas procedimentales, la duración de las mismas, plazos y términos, entre otros.

**Inicio:** Según el Artículo 39 A.L.P.A., existen dos formas de iniciar el procedimiento. En primer lugar, está el inicio de oficio, que podrá producirse por decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia de cualquier persona.

De igual forma, podrá iniciarse el procedimiento a petición del interesado, pero dice la ley, que solamente podrán ser considerados como “interesados”, según el Artículo 40 A.L.P.A., los sujetos que:

- a- Promovieren el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos.

b- Los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo de adopte.

c- Aquellos cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento antes de que haya recaído resolución definitiva sobre el hecho controvertido.

d- Las autoridades autorizadas para actuar en defensa de los derechos o intereses de los administrados y se apersonen en el procedimiento.

Es importante aclarar que los interesados podrán comparecer por sí o por medio de representante legal o apoderado y salvo lo dispuesto en el Artículo 98 A.L.P.A., la representación podrá ser llevada a cabo por personas que no sean profesionales del Derecho; si la representación fuere ejercida por persona distinta al interesado, es necesario el otorgamiento de Poder, que deberá otorgarse mediante instrumento público o privado con firmas legalizadas por notario. Sin embargo, no solamente se podrá nombrar representante a través de Poder, sino que puede el sujeto que representará al interesado, presentarse ante el funcionario o autoridad que conocerá el procedimiento y acreditarse a través de un Acta que éste levantará.

En el Artículo 41 A.L.P.A., se establece que la capacidad de los administrados para actuar en el procedimiento administrativo se regirá por el Derecho Común, en este caso, por las normas del Código Civil y de Procedimientos Civiles.

## **Admisión**

Un factor decisivo para la admisibilidad de la petición hecha por toda persona interesada, es la exigencia de requisitos de fondo y forma que deberá contener:

1- Órgano o funcionario a quien se dirige.

2- Nombre y generales del interesado, domicilio y lugar señalado en el país para notificaciones y, en su caso, el nombre y generales del representante o apoderado.

3- Hechos y razones que motivan la petición.

4- La petición en términos precisos.

5- Requisitos específicos por cada ley.

6- Lugar y fecha.

7- Firma del interesado o de su representante.

La petición deberá presentarse por medio de escrito firmado por el interesado, ante el órgano competente en su oficina principal o en cualquiera de las otras que aquél tuviere en la República.

## **Subsanación**

Según el Artículo 46 A.L.P.A., si la solicitud no reúne los requisitos antes mencionados, la Administración le requerirá para que subsane la falta o acompañe los documentos necesarios, dentro del plazo de diez días; si en esos diez días el interesado no los subsana, se archivará su escrito sin más

trámite, quedando a salvo su derecho de presentar nueva petición si fuere procedente.

Subsanadas las omisiones o faltas, la Administración puede adoptar medidas provisionales que aseguren la eficacia de la resolución que pudiera recaer; además, no se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios de imposible reparación a los interesados, o que impliquen violación de los derechos amparados por las leyes.

### **Prueba**

Establece el Artículo 78 A.L.P.A., que la etapa probatoria se verifica siempre y cuando la Administración Pública no tenga por ciertos los hechos alegados por el o los interesados o cuando la naturaleza del procedimiento lo exija; el plazo para producir prueba oscilará entre ocho a veinte días, si los hechos sobre cuya certeza se duda influyen en la decisión que deba adoptarse y, por no ser notorios, necesitan ser probados para decidir sobre su realidad.

Asimismo, la Administración tiene la facultad de practicar todas las pruebas necesarias para esclarecer los hechos, aunque éstas no hayan sido solicitadas por los interesados (de oficio) y aún en contra de éstos; es posible la práctica de dictámenes y peritajes si fuere necesario, y los peritos, en la medida de lo posible, deberán pertenecer a una institución pública y sólo en caso de carencia de expertos en determinada materia, podrá nombrarse como perito a un particular.

Los dictámenes no serán vinculantes y servirán de mera ilustración; la prueba vertida, en su totalidad, se valorará de acuerdo a las reglas de la Sana Crítica. Es necesario señalar conforme al Artículo 79 A.L.P.A., que

siempre que haya de practicarse una diligencia probatoria, debe comunicarse a los interesados con antelación no menor de tres días de la fecha en que se realizará la diligencia, para que puedan estar presentes al momento de su práctica.

Dentro de las particularidades de esta ley, están las reglas para interrogar, puesto que de acuerdo al Artículo 81 A.L.P.A., no es obligatorio presentar cuestionarios para interrogar a testigos, interesados o peritos y las preguntas, las repreguntas y peticiones de aclaración o ampliación se harán al interrogado directamente por los interesados, por sus representantes, o por el funcionario que conoce del procedimiento en su caso, pero siempre bajo la dirección y control de éste.

## **Terminación**

El Artículo 83 A.L.P.A., establece las formas de terminación del procedimiento, las cuales son:

### **a) Resolución Final**

De toda petición hecha por los administrados, la Administración está obligada a emitir una resolución, únicamente sobre lo solicitado y no puede abstenerse de resolver alegando oscuridad de las disposiciones aplicables o en las cuestiones que se susciten. En el caso que la Administración resolviere sobre cuestiones no planteadas por los interesados, será necesario conceder audiencia para que se pronuncien de tales sucesos; y en ningún caso, la resolución final podrá agravar la situación inicial del administrado.

## **b) Silencio Administrativo Positivo**

La figura del Silencio Administrativo es un bastión fundamental del procedimiento administrativo a nivel universal y se reconocen dos tipos: el positivo y el negativo. Para los efectos de esta ley, opera en los casos determinados por las leyes o cuando se trate de aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización entre los órganos de la Administración.

El plazo para que se produzca el silencio positivo será de sesenta días que se contarán a partir del día siguiente de la fecha de presentación de la petición. Una vez cumplido éste plazo, se dará por producido el acto administrativo, sin que pueda pronunciarse al respecto la Administración, sin perjuicio de las reglas de revocación y nulidad.

Sin embargo, existe también la figura del Silencio Administrativo Negativo, aunque no como una forma de terminación del procedimiento, sino cuando el interesado no reciba notificación de la resolución en el plazo de seis meses posteriores a la iniciación del procedimiento, éste tendrá dos opciones: la primera, es considerar desestimada la petición, al afecto de interponer el respectivo recurso administrativo o por otra parte, ejercer la acción contencioso administrativa según proceda. Igual sucederá cuando el interesado interponga un recurso.

### **c) Desistimiento y Renuncia**

Dice el Artículo 87 A.L.P.A., que todo interesado puede desistir de su petición o recurso, así como de su derecho, cuando tal renuncia no esté prohibida por la ley.

Tales formas de terminación deben plantearse por escrito y deben hacerse expresamente; la Administración, recibida la petición, aceptará de inmediato el desistimiento o la renuncia, sin embargo si es el caso que en el procedimiento intervienen otras personas, y así lo solicitaran en el plazo de diez días siguientes a la fecha en que fueron notificadas de la petición de renuncia o desistimiento, el procedimiento debe seguirse tramitando. Pero si la cuestión que se ventila en el procedimiento afectare un interés general o fuere conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración limitará los efectos únicamente al interesado que renuncia o desiste, y seguirá el procedimiento.

### **d) Caducidad**

Si el procedimiento se ve paralizado por causas imputables únicamente al interesado, se le requiere para que en el plazo de diez días realice el trámite que corresponde, advirtiéndole si no lo hiciera y transcurren treinta días desde el requerimiento, se declarará la caducidad, pero ésta no implica la prescripción de las acciones, aunque los procedimientos caducados tampoco no interrumpen la prescripción.

## **Recurso**

Este proyecto regula tanto recursos ordinarios como extraordinarios, y en gran medida, tiende a beneficiar a los administrados, porque según el Artículo 75 A.L.P.A., todas las notificaciones deberán expresar cuales son los recursos procedentes para el acto que se notifica, el plazo para interponerlos, lugar en que deben presentarse y autoridades competentes para resolverlos; como regla general para la admisibilidad de los recursos en cuanto a la forma y fondo, deben interponerse por escrito y contener:

- a- Órgano o funcionario al que se dirige y autoridad competente para resolver.
- b- Generales del recurrente, domicilio y lugar señalado para oír notificaciones y en su caso, generales de la persona que le represente.
- c- Acto impugnado y la razón de su impugnación.
- d- Solicitud de apertura a prueba si fuere necesario.
- e- Particularidades exigidas por disposiciones especiales.
- f- Lugar y fecha.
- g- Firma del peticionario.

Un aspecto importante que destaca la ley en el Artículo 99, es que la interposición y trámite de un recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo cuando la misma autoridad o a petición de parte, considera que la ejecución causará perjuicios de difícil o imposible reparación, o

cuando la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad absoluta reguladas en el Artículo 22 A.L.P.A.

Para un mejor abordaje del tema de los Recursos, se dividen en dos grupos básicos y aceptados por la doctrina en general: Recursos Ordinarios y Extraordinarios.

### **Recursos Ordinarios**

Los Recursos Ordinarios regulados por esta ley, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 97 A.L.P.A., son el de reconsideración y el de apelación.

**a) Reconsideración:** Es un recurso de trámite sencillo, puesto que una vez interpuesto ante la misma autoridad emisora del acto recurrido, deberá resolverse dentro de los ocho días posteriores a su presentación. La resolución que decide la reconsideración, admitirá recurso de apelación cuando fuere procedente.

**b) Apelación:** Solamente se admitirá el recurso de apelación si existe funcionario jerárquico superior de aquel que dictó el acto y no procederá contra los actos de los Ministros de Estado; el trámite general del recurso de apelación es el siguiente:

### **Inicio**

El recurso debe interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna, dentro del término de quince días a partir de la notificación del acto o de la última notificación cuando sean varios los que intervengan en el procedimiento. En el caso de éste recurso, el órgano emisor el acto impugnado debe remitir el expediente administrativo a su superior dentro del

plazo de tres días, sin entrar a examinar la admisibilidad o rechazo del recurso.

### **Prueba**

Recibidas las actuaciones, el órgano que debe conocer del recurso decidirá sobre su admisión, y admitido, lo abrirá a prueba por cinco días, en caso que fuere procedente.

### **Resolución**

Si no fuere necesaria la apertura a pruebas, el recurso será resuelto dentro de los tres días posteriores a la fecha de la presentación de la petición. Si hubiere etapa probatoria, el órgano resolverá en la mayor brevedad posible.

Otro factor a destacar del contenido de la ley, es la mención explícita del momento procesal en que se considera agotada la vía administrativa, que según el Artículo 106 A.L.P.A., bastará con la interposición en tiempo y forma del recurso de reconsideración o el de apelación; así será suficiente también, cuando proceda, la resolución del recurso de revisión.

### **Recursos Extraordinarios**

Por recurso extraordinario se entiende el remedio procesal que se concede en especiales circunstancias, taxativamente determinadas por la ley, sin generalidad, limitado a ciertos fines, y cuando no procede ningún otro de los denominados recursos ordinarios.

## **1) Revisión**

Establece el Artículo 97 A.L.P.A., que el recurso extraordinario es el de Revisión y atendiendo al criterio clásico que define a todo recurso extraordinario, el Artículo 110 A.L.P.A. establece los supuestos de procedencia del recurso, que son:

a- Cuando al dictar el acto administrativo se hubiere cometido un error de hecho que aparezca en los mismos documentos incorporados al expediente.

b- Si al momento de dictar la resolución, aparecen documentos vitales para llegar a la verdad material del asunto, que han sido ignorados o de imposible aportación al expediente.

c- Si en el acto han influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior al acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad.

d- Cuando el acto se hubiere dictado como consecuencia de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

## **Interposición**

Atendiendo a la particularidad que posee cada una de las causales del recurso, es el trato procesal que reciben los plazos de interposición del recurso, que según el Artículo 111 A.L.P.A. se hará en los siguientes plazos:

a- Si el recurso es para impugnar un error de hecho que aparezca en los mismos documentos incorporados al expediente, el plazo será dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado (Art. 110 literal a A.L.P.A.).

b- Si se intenta impugnar por motivo que aparecen documentos vitales para llegar a la verdad material del asunto, que han sido ignorados o de imposible aportación al expediente, el plazo de será dentro de los tres meses desde el descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad de aportarlos (Art.110 literal b A.L.P.A.).

c- En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme respectiva (Art. 110 literales c y d A.L.P.A.).

## **Trámite**

Presentado el recurso ante el funcionario o autoridad que emitió el acto, deberá remitirse el expediente administrativo a la autoridad superior, dentro del plazo de tres días; recibidas las actuaciones, el superior resolverá el recurso en el plazo de treinta días contados desde la fecha de su presentación, quedando expedita la vía contencioso administrativa.

## **2) Recurso de Queja**

Doctrinariamente, se concibe al recurso de queja como el mecanismo de impugnación que interpone la parte cuando el juez deniega la admisión de una apelación u otro recurso ordinario, procede con arreglo a Derecho; para los efectos de la ley en estudio, deberá entenderse como el medio de impugnación contra los defectos de tramitación y los que supongan paralización, infracción de plazos u omisión de trámites que puedan

subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto, tal como establece el Artículo 114 A.L.P.A.

### **Interposición**

Se presentará por escrito dirigido al superior jerárquico de la autoridad o funcionario que se presuma responsable de la infracción o falta, debiendo citar el precepto legal infringido.

### **Resolución**

Deberá ser resuelto en los quince días siguientes a su presentación, previa audiencia al funcionario de quien se trate. Ésta resolución no admitirá recurso alguno; si se declara procedente, se ordenará la subsanación de los vicios comprobados y se amonestará al funcionario responsable y, en su caso, se le impondrán las demás sanciones disciplinarias previstas legalmente.

### **3.3.2. Proyecto de Ley Procesal Administrativa (2006)**

Este proyecto de ley se encuentra aún en estudio por parte de los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo, pero cuya concepción representa un avance hacia un sistema de procedimiento administrativo moderno en relación al derecho comparado, puesto que ya se habla de una jurisdicción contencioso administrativa, con auténticos Juzgados de lo Contencioso Administrativo y Cámaras de Segunda Instancia, dejando a la Sala de lo Contencioso Administrativo, según el Artículo 12 P.L.P.A., el conocimiento en los siguientes supuestos:

- a) De la impugnación directa de disposiciones de carácter general dictadas por el órgano del Estado;

- b) De la impugnación de actos políticos o de gobierno, entendidos como aquellos derivados del ejercicio de potestades con discrecionalidad política otorgada por el ordenamiento jurídico administrativo;
- c) Del proceso de lesividad;
- d) De la cuestión de legalidad;
- e) Del recurso de casación contra sentencias definitivas e interlocutorias que pongan fin al proceso, pronunciadas por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo; y,
- f) Del recurso de aclaración contra las sentencias pronunciadas por la misma Sala.

Dentro de éste Anteproyecto, se exige un requisito de procesabilidad básico y común a cualquier sistema de jurisdicción contencioso administrativo: el agotamiento de la llamada vía administrativa. Este requisito actualmente exigido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el Artículo 7 literal a) P.L.P.A., permite al administrado el acceso a la justicia ante la Sala de lo Contencioso Administrativo; ambos cuerpos normativos, la Ley y el Anteproyecto, exigen que el administrado agote todos los recursos administrativos posibles dentro de cada ley específica, para tener la posibilidad de erigir sus peticiones ante órganos dotados de jurisdicción para el conocimiento de causas administrativas. Dice el Artículo 33 P.L.P.A.:

“Se entiende cumplido este requisito, cuando se han agotado en tiempo y forma, los recursos administrativos determinados por el ordenamiento jurídico contra actos administrativos, o cuando la ley lo disponga expresamente.

Será exigible este presupuesto siempre que el órgano del Estado haya hecho saber al administrado, en la notificación del acto administrativo correspondiente, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello”.

En un principio, esto no representa mayor obstáculo, pero de acuerdo al Artículo 34 P.L.P.A. del referido Anteproyecto, existe un plazo para la deducción de pretensiones ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, así:

El plazo para deducir pretensiones contenciosas administrativas será de:

- a- Sesenta días contados a partir del siguiente al de la notificación del acto que agota la vía administrativa;
- b- Sesenta días contados a partir del vencimiento del plazo de tres días desde el requerimiento hecho por el administrado, cuando la pretensión se deduzca contra la inactividad de un órgano del Estado.

En caso de no deducirse la referida pretensión en el plazo indicado, podrá el administrado requerir nuevamente el cumplimiento de la obligación o prestación y se le habilitará un nuevo plazo.

Si se tratare de inactividad en materia de contratos, el administrado podrá requerir el cumplimiento de la obligación o prestación durante el plazo máximo de cinco años, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo contrato.

a- Sesenta días contados a partir del momento en que se tenga conocimiento de la actuación material constitutiva de vía de hecho de que se trate, aunque dicha actuación no esté surtiendo efectos;

b- Cinco años contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigencia del contrato;

c- Sesenta días contados a partir del siguiente al de la publicación en el Diario Oficial, del acuerdo de lesividad que declare que la actuación correspondiente es contraria al interés público.

Para que el administrado ejerza sus derechos en tiempo, tal como lo exige la citada disposición, es necesario que exista uniformidad de procedimientos administrativos, es decir, que todo administrado agraviado con las actuaciones de la Administración, tenga la certeza del momento preciso donde se agota la vía administrativa, así mismo de la forma y solemnidades necesarias que reviste todo acto administrativo, como las notificaciones, los términos y plazos para cada actuación, el manejo del expediente administrativo, entre otros.

Por lo que es necesaria la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos, que permita a los administrados gozar del Acceso a la Justicia Administrativa y la Seguridad Jurídica, en el sentido de garantizar el derecho constitucional de petición frente a las actuaciones de la Administración, que se materializará siempre y cuando el particular tenga claridad de los pasos o etapas a extinguir para acceder a la protección jurisdiccional de sus derechos; esto se logra a través de la unificación y uniformidad de los numerosos procedimientos administrativos del derecho vigente, porque los ciudadanos en general, no poseen la noción jurídica exacta de la cantidad y diferencias que existen entre un procedimiento y otro.

### 3.4. Cuadros Comparativos

#### 3.4.1. Cuadro Comparativo de Procedimientos

<u>Ley</u>	<u>Procedimiento</u>	<u>Inicio</u>	<u>Admisión/Notificación/Contestación</u>	<u>Prueba</u>	<u>Resolución</u>	<u>Autoridad que Resuelve</u>
Ley de Servicio Civil	De despido o Destitución	Oficioso	El funcionario o empleado tiene tres días para alegaciones	Ocho Días	Sin plazo determinado	Comisión de Servicio Civil
Ley General Tributaria Municipal	Determinación de Obligación Tributaria	Oficioso/A petición del interesado	El contribuyente tiene quince días para alegaciones	Quince Días	Quince días después del término de prueba	Administración Tributaria Municipal
Ley General Tributaria Municipal	Sanción de Contravenciones Tributarias	Oficioso	Se notifica la supuesta infracción o contravención	Quince Días	Quince días después del término de prueba	Administración Tributaria Municipal
Ley General Tributaria Municipal	Repetición del Pago Indevido o en Exceso	A petición del interesado	El Alcalde mediante examen, admitirá la solicitud	Quince Días	Ocho días desde que vence el término de prueba	Alcalde Municipal
Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas	Apelación contra Resolución Definitiva	A petición del interesado	Se pide informe a la Dirección correspondiente, por el término de quince días	Ocho Días	No más de nueve meses desde la fecha de interposición del recurso	Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas
Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos	Imposición de Sanciones de Arresto u Multa Administrativo	A petición del interesado/ Por Denuncia	Se cita al presunto infractor para su comparecencia dentro de los tres días hábiles siguientes	Ocho Días	Tres días después de finalizado el término de prueba	Diversas Autoridades
Ley de Educación Superior	Autorizaciones provisionales o definitivas, aprobación de instrumentos legales y otros	A petición del interesado			Noventa días de recibida la solicitud	Ministerio de Educación o Consejo de Educación Superior
Ley de Educación Superior	Aplicación de Sanciones	Por Denuncia	Tres días después de recibida la denuncia se manda a escuchar a la Institución denunciada	Ocho Días	Inmediatamente vence el término probatorio	Ministerio de Educación
Código Municipal	Imposición de Sanciones	Oficioso/ Por Denuncia	Notificado y citado el presunto infractor, se dan tres días para que exprese su defensa	Ocho Días	Tres días después de finalizado el término de prueba	Alcalde Municipal o Funcionario delegado
Ley de Ética Gubernamental	Imposición de Sanciones	Por Denuncia	Notificado y citado el denunciado, se dan cinco días para que exprese su defensa	Ocho Días	Inmediatamente vence el término probatorio	Tribunal de Ética Gubernamental

### 3.4.2. Cuadro Comparativo de Recursos Administrativos

<u>Ley</u>	<u>Recurso</u>	<u>Acto o Resolución Impugnable</u>	<u>Plazo de Interposición</u>	<u>Autoridad a que se presenta</u>	<u>Prueba</u>	<u>Plazo para Resolver</u>	<u>Autoridad que Resuelve</u>
Ley de Servicio Civil	Revisión	Resolución de la Comisión de Servicio Civil que dicte un Despido o Suspensión o Imposición de Multa	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Comisión de Servicio Civil		Inmediatamente después del momento de la remisión del expediente	Tribunal del Servicio Civil
Ley General Tributaria Municipal	Apelación	Resoluciones definitivas en los procedimientos administrativos que menciona el Artículo 123	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Concejo Municipal	Ocho Días si no fueran documentales	Ocho Días de recibidas las pruebas	Concejo Municipal
Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas	Apelación	Resoluciones definitivas dictadas por la Dirección General de Impuestos Internos o la Dirección General de Aduanas	Quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva	Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas	Ocho Días	No excederá de nueve meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso	Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas
Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador	Revocatoria	Actos de Trámite	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Ante la misma que dictó el acto		Diez días si se trata de funcionario; la sesión siguiente si se trata de un Órgano de Gobierno	La misma que dictó el acto
Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador	Revisión	Actos, Acuerdos y Resoluciones	Veinticuatro horas hábiles; cuando se trata de la nulidad de nombramiento, el plazo es de tres días hábiles	Ante la misma que dictó el acto		Tres días si se trata de funcionario; la sesión siguiente si se trata de un Órgano de Gobierno	La misma que dictó el acto
Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador	Apelación	Actos Definitivos	Dentro de tres días hábiles	Ante la misma que dictó el acto		Treinta días hábiles	La autoridad superior en grado
Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador	Apelación de Hecho	Actos Definitivos	Dentro de tres días hábiles	Ante la autoridad superior en grado		Treinta días hábiles	La autoridad superior en grado
Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativo	Revocatoria	Sanciones	En el acto de la notificación respectiva o dentro de las veinticuatro horas siguientes	Ante la autoridad que impuso la sanción		Dentro de las cuarenta y ocho horas a la interposición del recurso	La misma que dictó el acto

<u>Ley</u>	<u>Recurso</u>	<u>Acto o Resolución Impugnable</u>	<u>Plazo de Interposición</u>	<u>Autoridad a que se presenta</u>	<u>Prueba</u>	<u>Plazo para Resolver</u>	<u>Autoridad que Resuelve</u>
Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativo	Revisión	Sanciones	Dentro de tres días hábiles siguientes a partir de la notificación de la resolución respectiva o de la que resuelva la revocatoria	Ante la autoridad superior, si hubiere		Cuatro días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere recibido el expediente	La autoridad superior, si hubiere
Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativo	Recurso de Hecho	La resolución que declara sin lugar el recurso de revisión	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Ante la autoridad superior, si hubiere; la inferior debe remitir el expediente		Inmediatamente después del momento de la remisión del expediente	La autoridad superior, si hubiere
Ley de Educación Superior	Apelación	Las resoluciones de las dependencias del Ministerio de Educación	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Ante la misma que dictó el acto	Ocho Días	Inmediatamente después del vencimiento del término probatorio	La misma que dictó el acto
Código Municipal	Revisión	Las resoluciones del Concejo Municipal	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Ante la misma que dictó el acto		En la siguiente sesión	La misma que dictó el acto
Código Municipal	Revocatoria	La resolución denegando la Revisión o desestimando la misma	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación	Ante la misma que dictó el acto	Cuatro Días	En la siguiente sesión	La misma que dictó el acto
Código Municipal	Apelación	La resolución de la regla del Silencio Administrativo comprendida en el Artículo 137 C.M.	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación que decide la revocatoria	Ante la misma que dictó el acto	Ocho Días	En la siguiente sesión	La misma que dictó el acto
Ley de Ética Gubernamental	Revisión	Sanciones	Tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación que decide la revocatoria	Ante la misma que dictó el acto		Cinco días hábiles	La misma que dictó el acto

### **3.5. Consideraciones a los Procedimientos Administrativos Salvadoreños**

#### **3.5.1. Consideraciones Comparativas**

Es de hacer notar que en los diversos procedimientos administrativos estudiados con anterioridad, no existe uniformidad de los requisitos formales y de fondo para ejercer de forma general el derecho de petición en las diversas Instituciones Administrativas.

De igual manera para la admisión de la petición, existe disparidad en cuanto a la etapa inmediata a tramitar, es decir, el término de admisión es diverso, así como el término para dar audiencia al interesado en los casos que se estime conveniente; en algunas leyes no aparece regulada expresamente la forma en que se dará audiencia a los interesados, por lo que resulta necesario regular de manera uniforme este acto procedimental que tiene íntima relación con derechos y garantías constitucionales.

En los casos donde se regula la iniciación por denuncia y ante la diversidad de normas jurídicas, no se verifica uniformidad en las disposiciones que dan trámite a esta figura, es decir, se verifican exigencias formales distintas.

En la mayoría de cuerpos normativos reguladores de procedimientos administrativos, en la etapa probatoria existe cierta prioridad por la prueba documental, siendo ésta la prueba fundamental dentro de los procedimientos administrativos. Con la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos, todos los medios de prueba tendrían la misma importancia al momento de su valoración.

Es palpable, a la luz del análisis del cuadro anterior, que las etapas probatorias varían en cuanto al tiempo de duración, lo que dificulta el ejercicio de derechos y garantías constitucionales de los administrados.

Aunado a lo anterior, es similar el caso del plazo para emitir una resolución, que es diferente en los diversos cuerpos normativos estudiados y mucho más dispar el tratamiento jurídico que reciben dentro de cada ley.

En cuanto al sistema de recursos, es posible identificar que los medios de impugnación son comunes en algunos casos, con pequeñas variantes en cuanto a los términos y plazos en el sentido de la disparidad de los días que se cuentan para admitir el recurso y su resolución.

### **3.5.2. Consideraciones Conclusivas**

En vista de la variedad de criterios y formas de regulación de las maneras de iniciar los procedimientos administrativos y en relación a la afectación directa de derechos y garantías constitucionales de los administrados, es necesario la adopción de un cuerpo normativo que armonice y uniforme el tratamiento jurídico normativo que recibe el ejercicio del derecho de petición y respuesta en el ámbito de las relaciones entre Administración Pública y administrados. Deben crearse nuevas normas jurídicas que omitan en cierta medida la exigencia de requisitos formales de una manera rigorista.

La diversidad de formas de tramitación de los procedimientos administrativos da lugar a que se generen criterios diferentes y acordes a cada Institución o dependencia de la Administración Pública, lo que conlleva a afectar la seguridad jurídica de los administrados en el sentido de la incertidumbre que surge al momento del ejercicio de un derecho y garantía

constitucional al intervenir en las múltiples etapas procedimentales. Es decir, ante tantos criterios, el administrado debe ser cuidadoso y adaptarse al criterio utilizado ante la entidad que pide o impugna.

En la etapa probatoria, es necesario la elaboración de un catálogo taxativo de medios de prueba que puedan ser utilizados por los interesados en circunstancias específicas, que bien pudieran ser los mismo utilizados en el Derecho Civil, siempre y cuando se regulen requisitos de conducencia y pertinencia según sea el caso concreto. La etapa probatoria debe tener un plazo común para todos los procedimientos y ser necesaria únicamente cuando la ley específica así lo contemple.

Asimismo, debe uniformarse un plazo prudencial para emitir la resolución que ha sido motivada por el ejercicio del derecho de petición por parte del interesado; en atención a la protección del derecho de impugnación del administrado, debe exigirse la fundamentación obligatoria de toda resolución definitiva o de trámite, que sea precisa y basada en fundamentos de hecho y de derecho que facilite la defensa del interesado dentro del procedimiento.

En cuanto al sistema de recursos, éstos deben recibir un tratamiento más delicado debido a su importancia respecto a la garantía de Acceso a la Justicia, ya que en el sistema de Justicia Contencioso Administrativa salvadoreño, uno de los requisitos de procesabilidad del Recurso Contencioso Administrativo, es el agotamiento de la llamada “Vía Administrativa”, que es el conjunto de recursos meramente administrativos que habilitan el acceso de los administrados, a la tutela de sus derechos a través de la vía jurisdiccional. Por tanto y ante la importancia de los Recursos Administrativos, la normativa debe aclarar en cuáles son los recursos

disponibles, términos de interposición, cuáles de ellos agotan la vía administrativa, entre otros.

## CAPITULO IV

# VIOLACIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES COMO REFLEJO DE LA DIVERSIDAD DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: LA NECESIDAD DE CREAR UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS UNIFORME

### SUMARIO

**4.1. Introducción. 4.2. Garantías y Derechos Constitucionales Vulnerados.** 4.2.1. Noción General y Definición de Seguridad Jurídica. 4.2.2 Requerimientos de la Seguridad Jurídica. 4.2.3 Manifestaciones de la Seguridad Jurídica. 4.2.3.1 Principio de Legalidad. 4.2.3.2. Acceso a la Justicia (Derecho a la Jurisdicción). 4.2.3.3. La interpretación de las normas sustantivas y procedimentales. 4.2.3.4. Garantía de Audiencia. 4.2.3.5. La Actuación Administrativa. 4.2.4. Derecho de Petición y Respuesta. **4.3. Uniformidad de los Procedimientos Administrativos.** 4.3.1. Beneficios para los administrados. 4.3.2. Certeza en cuanto a la norma aplicable. 4.3.3. Posibles ventajas para el Ordenamiento Jurídico. 4.3.4. Derecho Comparado. **4.4. Necesidad de crear los Tribunales Administrativos. 4.5 Propuesta para la Creación de los Tribunales o Juzgados Administrativo s**

### 4.1. Introducción

En el presente capítulo se expone y determina en qué forma la diversidad de procedimientos administrativos existentes en la legislación salvadoreña, obstaculiza el pleno ejercicio de derechos y garantías constitucionales de los administrados frente a las actuaciones de la Administración Pública, tomando como parámetro el análisis de las leyes

citadas en el capítulo anterior, las cuales, sin embargo no comprenden la totalidad de leyes que existen en el ordenamiento jurídico salvadoreño en el sentido de regular y establecer procedimientos administrativos; asimismo en éste capítulo, se plantean los beneficios que significa para los ciudadanos, que la Administración se rija por un cuerpo normativo de carácter general que facilite y agilice el ejercicio del derecho constitucional de petición, a través de la uniformidad de un procedimiento administrativo con etapas, formas de notificaciones, términos y plazos iguales, entre otros, para todas las Instituciones que componen la Administración Pública, cuyo beneficio a los administrados implica el desarrollo, organización y actualización de la legislación salvadoreña en materia de procedimientos administrativos.

#### **4.2. Garantías y Derechos Constitucionales Vulnerados**

Es necesario, antes de abordar el tema de la vulneración de las garantías constitucionales, establecer a qué se refiere el término “garantías constitucionales” y para tal efecto, se entiende que las garantías constitucionales son el conjunto de declaraciones, medios y recursos con los que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos el disfrute y ejercicio pleno de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen; en otras palabras, éstas constituyen los principios y mecanismos que la propia constitución establece para asegurar y proteger los derechos declarados en la misma. Por este motivo, se hace imperioso que los Estados no sólo reconozcan la existencia de derechos sino que además establezcan los mecanismos procesales para exigir su respeto y eventual resarcimiento o reparo en caso de ser vulnerados.

La diversidad de Procedimientos Administrativos en el ordenamiento jurídico salvadoreño, trae consigo una serie de vulneraciones a derechos y

garantías constitucionales tales como la seguridad jurídica, el derecho de petición y respuesta y el derecho de recurrir, de cuyas violaciones pueden derivar en otros derechos y garantías violados; además es necesario efectuar una distinción entre garantías y derechos fundamentales, que equivocadamente han sido tomados como expresiones equivalentes. Los derechos fundamentales son las potestades innatas a cada ser humano y que constituyen verdaderos principios de carácter tanto jurídico como moral, debido a que son reconocidos por la legislación de un Estado determinado y además porque se basan en la dignidad humana. Estas prerrogativas tienen por objeto favorecer el desarrollo social de todas las personas ya que, por un lado, mantienen el poder político dentro de ciertos límites y, por otro, obligan a dicho poder a la realización de ciertos fines que tiendan al mejoramiento de la convivencia.

#### **4.2.1. Noción General y Definición de Seguridad Jurídica**

La seguridad jurídica desde una perspectiva del derecho constitucional, es la condición resultante de la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de la persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público, “puede presentarse en dos manifestaciones: la primera, como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones y en la segunda, en su faceta subjetiva, como certeza del derecho, es decir, como proyección en las situaciones personales, de la seguridad objetiva, en el sentido que los destinatarios del derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad; quiere decir que la seguridad jurídica es fundamental dentro del Estado de Derecho en vista que

ninguna persona puede ser arbitrariamente juzgada o sometida a algún procedimiento que no esté establecido en ley o que no se respeten sus derechos y garantías lo que conlleva al Principio de Legalidad, el cual constitucionalmente se encuentra definido como aquel en el que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate y por los tribunales que previamente haya establecido la ley, sin embargo varias son las definiciones que los juristas expresan en sus obras, de las cuales se toman de referencia a continuación”. (SENTENCIA DEL 17-7-1999, Amparo, REF. 48-98)

Según el autor IGNACIO GORDILLO ÁLVAREZ-VALDÉS, la Seguridad Jurídica, consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano al ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico<sup>132</sup>.

Para el jurista JORGE MILLAS, citado por MÓNICA MADARIAGA GUTIÉRREZ, define la seguridad jurídica como la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando tales relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado<sup>133</sup>.

Por su parte el procesalista GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES define la seguridad jurídica como la condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que las integran. Representa la garantía de aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o mala voluntad de los gobernantes puedan

---

<sup>132</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1999. Vid. Pág. 906

<sup>133</sup> MADARIAGA GUTIERREZ, Mónica, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*, Segunda Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993. Vid. Pág. 25

causarles perjuicio. A su vez, la seguridad limita y determina las facultades y los derechos de los poderes públicos. Como es lógico, la seguridad jurídica sólo se logra en un Estado de Derecho, porque, en los países cuyo régimen es autocrático y totalitario, las personas están siempre sometidas a la arbitrariedad de quienes detentan el poder<sup>134</sup>.

La jurista MÓNICA MADARIAGA DE TORRES, dice que la seguridad jurídica es el requerimiento de toda sociedad moderna y libre para desenvolverse racionalmente dando estabilidad a los agentes productivos y certeza a los individuos acerca de cuáles son sus derechos y cuáles son sus deberes<sup>135</sup>.

Quizás la definición más acertada respecto a éste punto es la dada por GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES, ya que con gran acierto reúne la gran mayoría de ámbitos en los cuales se puede expresar, y es que la seguridad jurídica, es un derecho fundamental que tiene toda persona frente al Estado y es un deber primordial que tiene el mismo Estado hacia el gobernado. Es por eso que la doctrina del constitucionalismo ha creado la estructura estatal para procurar la defensa de las libertades y de los derechos del hombre, asegurándolo frente a aquel.

De las diversas concepciones que ha tenido a nivel doctrinal la Seguridad Jurídica, quizás la que más interesa para el abordaje de la presente investigación es la expuesta en el Manual de Derecho Constitucional<sup>136</sup>, que señala que como concepto inmaterial, la seguridad jurídica es la certeza del imperio de la ley, en el sentido de que el Estado

---

<sup>134</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Universitario*, T 2, Primera Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2000. Vid. Pág. 425

<sup>135</sup> MADARIAGA GUTIERREZ, Mónica, Ob. Cit. Vid. Pág. 26

<sup>136</sup> BERTRAND GALINDO y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, T 2, Primera Edición, Ministerio de Justicia, El Salvador, 1992. Vid. Págs. 848 a 862

protegerá los derechos de las personas tal y como la ley los declara, es decir, la plena confianza del administrado en que el Estado o ente Administrador, vele por el respeto de los derechos que la ley otorga.

#### **4.2.2. Requerimientos de la Seguridad Jurídica**

Siendo la seguridad el resultado de un orden jurídico pleno, esta condición obliga para la existencia de una verdadera Seguridad Jurídica en la práctica, la existencia de una correcta estructuración del derecho, en base a principios generales rectores, que garanticen la consecución de la misma. De igual forma se exigen éstas generalidades dentro del ámbito del procedimiento administrativo, siendo el caso que la legislación actual salvadoreña, no regula de forma uniforme un catálogo de principios generales que sean aplicables a todas las instituciones del Estado que tramitan procedimientos administrativos en el ejercicio de sus funciones y con la simple ausencia de los mismos, es evidente que no se cumple con las exigencias mínimas para brindar a los administrados la seguridad jurídica de que habla la Constitución de la República y el administrado se somete a la multiplicidad de criterios y de interpretaciones que de las normas jurídicas realizan las instituciones de la Administración.

Algunos autores reducen las exigencias de la Seguridad Jurídica a una sola, la cual consiste en el acatamiento del Derecho por los administrados, posición no muy congruente, pues no se tiene la certeza que el derecho esté bien estructurado para poder lograr la Seguridad Jurídica, por ende la exigencia de la Seguridad Jurídica no solo puede ser que el administrado acate el Derecho tal y como se lo imponen, debe de ir más allá para la consecución de sus fines.

Dentro de los requisitos que los autores mencionan con más frecuencia para la consecución de la Seguridad Jurídica, encontramos:

a- Conocimiento y certeza del derecho positivo;

b- Certeza sobre la aplicación de la ley por parte de los jueces y sobre la obtención de un remedio si se incumple dicha ley, o las garantías y derechos estipulados en la misma;

c- Previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de la conducta de terceros;

d- Estabilidad jurídica, esto sin que suponga petrificar el ordenamiento jurídico o su aplicación judicial;

e- Confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico;

f- Que las normas y actuaciones públicas sean el resultado de un depurado proceso de elaboración, en el que se de participación a los ciudadanos.

A éste respecto, ha establecido la Sala de lo Constitucional que: "La seguridad jurídica es, desde la perspectiva del derecho constitucional, la condición resultante de la predeterminación, hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de la persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público. Puede presentarse en dos manifestaciones: la primera, como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones; y en la segunda, en su faceta subjetiva, como certeza del

derecho, es decir, como proyección, en las situaciones personales, de la seguridad objetiva, en el sentido que los destinatarios del derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad" (SENTENCIA DEL 19-3-2001, Amparo REF. 305-M-99).

Si bien es cierto que, como lo afirma la Sala de lo Constitucional, la Seguridad Jurídica es una condición de desarrollo pleno de toda persona, muchas veces no llega a materializarse por la mala organización de la legislación de un país, tal es el caso de El Salvador en cuanto a la legislación procedimental administrativa, pues a mayor diversidad de procedimientos existen, más confusión genera en los administrados la forma y tiempo en cómo deben erigir sus peticiones y recursos contra las actuaciones de la Administración Pública; y aunque a simple vista parezca una simple dificultad de conocimientos jurídicos generales, en la mayoría de casos el particular en general no es especialista en Derecho y el verdadero problema surge cuando por la falta de orientación y desconocimiento de las diferentes y numerosas disposiciones que regulan los procedimientos en cada una de las Instituciones de la Administración, una persona no pueda ejercer sus derechos frente a la Administración, tales como el recurrir ante una resolución desfavorable de la Administración, pedir y recibir respuesta de sus peticiones, entre otros.

Es evidente que existen leyes que regulan determinadas materias propias de la naturaleza de cada Institución Pública, por lo que se vuelve necesaria la adopción de un cuerpo normativo de carácter general que regule cuales son los requisitos formales que debe revestir el acto administrativo, cómo deben hacerse las notificaciones a los administrados, cómo deberán computarse los términos y plazos, cómo ha de agotarse la vía administrativa

previa a la judicial, entre otros. La falta de una Ley de Procedimientos Administrativo genera, además de inseguridad jurídica, obstáculos para la materialización del acceso a la Justicia en este campo, así como la consecuente ineficacia de las garantías procesales de todo interesado.

Aunque no expresamente, en nuestra legislación se encuentra regulada la Seguridad Jurídica a través de diversas proyecciones, y las que afectan al administrado ante la falta de una Ley de Procedimientos Administrativos, se explican en los siguientes apartados.

### **4.2.3. Manifestaciones de la Seguridad Jurídica**

#### **4.2.3.1. Principio de Legalidad**

El Principio de Legalidad, significa la supremacía de la norma, que se opone a la influencia del poder arbitrario y que excluye la autoridad discrecional del gobierno. Se trata que la actuación de las Instituciones del Estado sea libre sin llegar a la arbitrariedad y esté siempre apegada al ordenamiento jurídico, y además, no basta que las actuaciones de éstos no sean contradictorias, sino apegadas a la norma.

En materia administrativa, el Principio de Legalidad implica que los funcionarios administradores, así como cualquier empleado que conforme la estructura administrativa, se apeguen, en el desempeño de sus funciones, a lo establecido en la ley y además, que todo lo que la ley no prohíba, tampoco esté permitido a menos que taxativamente la ley se lo permita<sup>137</sup>.

En la misma línea se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo, afirmando respecto del Principio de Legalidad: “Es principio

---

<sup>137</sup> *Ibíd.* Págs. 871 a 888

reconocido en todo Estado de Derecho: 1°. Que la Administración Pública actúa conforme a las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga; y 2°. Que el administrado puede ejercer y hacer valer sus derechos en los términos conferidos por la ley. (...) Lo anterior se traduce en el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico o "principio de la legalidad", consagrado en el Art. 86 de la Constitución que prescribe: "El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes (...). Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". (...) Tal principio se erige entonces, como una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y al mismo tiempo en la más importante de las columnas sobre las que se asienta el derecho administrativo. Con base en el mismo, la Administración queda sometida al ordenamiento jurídico". (SENTENCIA DEL 19-12-06, Contencioso Administrativo, REF. 172-G-2004)

Con la multiplicidad y variedad de formas de tramitación de los procedimientos administrativos existentes en la legislación salvadoreña vigente, queda un margen amplio para lo que se denomina como Potestad Discrecional, que es el conjunto de potestades concedidas a la Administración, cuando la norma no determina todos los elementos de ejercicio de la potestad, dejando a las Instituciones un amplio margen valorativo, de tal modo que éstas pueden elegir entre diversas opciones<sup>138</sup>; lo que genera que a mayor grado de libre elección, mayor diversidad de criterios adoptarán las Instituciones de la Administración, provocando que los

---

<sup>138</sup> GAMERO CASADO, Eduardo, *Temas de Derecho Administrativo I: Conceptos Fundamentales de Derecho Administrativo*, Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, El Salvador, 2004. Vid. Pág. 62

administrados enfrenten obstáculos numerosos y diferentes en cada petición que realicen. Esto exige un mayor riesgo de que la razón de actuación de la Administración no esté en conseguir la satisfacción de los intereses generales, sino los propios, de una forma arbitraria, lo que se conoce como Desviación de Poder. Por lo tanto, es necesario que exista una ley que uniforme el procedimiento de emisión de los actos administrativos, y que en la medida de lo posible, sea reducido el margen de Potestad Discrecional a la Administración, para la mayor agilización y eficacia de los actos administrativos que afecten a los particulares.

Como resultado de la diversidad de los procedimientos y de la libertad discrecional que se les ha concedido a las Instituciones que forman parte de la Administración, el Principio de Legalidad aparenta tener ciertos vacíos en cuanto a su naturaleza en vista que su base es el respeto por las leyes que se debe de tener para el juzgamiento de una persona como se menciona anteriormente, es decir, nadie puede ser juzgado sin estar establecida dicha norma previamente, pero al no tener un procedimiento administrativo establecido queda a discreción de la Institución la manera en la cual será tratado el problema o petición resultante de alguna resolución o acto administrativo sin que exista un real control sobre dicho tratamiento.

#### **4.2.3.2. Acceso a la Justicia (Derecho a la Jurisdicción)**

Debe entenderse por Acceso a la Justicia, el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva, pero no solo debe de entenderse como un simple concepto, pues este derecho se proyecta de diversas formas, como por ejemplo:

a- Acceso a los órganos investidos del poder-deber para resolver controversias jurídicas, según lo menciona el Art. 172 Cn. En el caso en

estudio, se refiere tanto al acceso a los recursos administrativos y a la jurisdicción contencioso administrativa, que por la complejidad y lo confuso que resultan los procedimientos administrativos, no se logra la tutela eficaz de los derechos de los interesados, en la vía estrictamente administrativa. Sin embargo, más nocivo resulta el hecho que por el uso desorientado de los recursos administrativos, una persona no pueda acceder a la tutela jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso Administrativo, es decir, porque no toda persona tiene acceso a las leyes de cada Institución y conocer su contenido y aplicarlo de forma impecable en la vida práctica.

Esto obedece a la necesidad impuesta por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente en El Salvador que el administrado deba acudir a un recurso administrativo con carácter previo a la interposición del recurso contencioso administrativo, supone que antes que comience el litigio, la Administración puede evitar el conflicto concediendo lo que pide al administrado y al contrario, el administrado tiene la posibilidad de convencer a la Administración de la ilegalidad de sus actuaciones. No obstante que la existencia de una vía administrativa signifique un obstáculo para los administrados, es posible simplificarla y darle un tratamiento jurídico normativo mucho más claro que el que actualmente reciben los recursos administrativos, mediante la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos que establezca de forma expresa los recursos que pueden utilizar los administrados para impugnar los actos administrativos de resolución.

b- Al control judicial de cualquier acto lesivo de la esfera jurídica personal. Se cumple únicamente si el administrado puede y tiene la suerte de saber agotar los recursos administrativos en tiempo y forma, para tener la posibilidad de debatir sus pretensiones ante un Órgano dotado de jurisdicción

en materia contencioso administrativa, en este caso, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

c- Toda decisión obtenida de parte de la Administración, debe ser fundamentada jurídicamente, mediante un proceso previamente establecido, y a que sea debidamente comunicada al interesado, exigencia que no se cumple a cabalidad en la mayoría de Instituciones del Estado impidiendo el ejercicio del derecho de defensa a través de los recursos, sea por forma, fondo e incluso cuestiones de términos y plazos.

Porque cuando se habla de fundamentación, se hace referencia a que la Administración, debe exponer y manifestar la razón que se ha tenido para la emisión de determinado acto, para ello es necesario que se exprese al administrado los hechos y fundamentos de hecho y de derecho que sirven como motivación del acto; la motivación o fundamentación es un instrumento que expresa la causa, motivo o fin de un acto administrativo y permite conocer los hechos y razones jurídicas que impulsan el actuar de quién emana, para que todo interesado, tenga asegurado su derecho de defensa en tanto que facilita los argumentos fácticos y normativos necesarios para una posible impugnación del acto vía recurso administrativo<sup>139</sup>. La motivación es un medio técnico de control de la causa del acto administrativo y no solamente se satisface citando disposiciones legales o haciendo alusión a otras resoluciones administrativas.

d- A que se materialice lo que se juzga, es decir, que no basta el acceso a la tutela judicial, sino que una vez tutelado un derecho, se ejecute la decisión que lo tutele, específicamente con los fallos administrativos, ya que toda causa conocida y resuelta, debe ejecutarse.

---

<sup>139</sup> AYALA, José María y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 280

Por otra parte, existe una discusión a nivel doctrinario que tiene mucha relación con la vulneración de la garantía de Acceso a la Justicia y es el momento procesal tan citado: "El Agotamiento de la Vía Administrativa", es decir, el uso de todos los recursos administrativos posibles que permitan interponer pretensiones vía jurisdiccional. Genera discusión el hecho que éste momento procesal representa un obstáculo para las personas cuyos derechos deben ser tutelados, no tanto por la dificultad que representa, sino porque en nuestro país no existe un procedimiento administrativo único que permita a los interesados gozar de certeza y seguridad del momento en que accederán a la vía jurisdiccional.

En ése sentido se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo, diciendo sobre el acceso a la justicia que: "el acceso a la justicia, lo que incluye tanto el derecho al planteamiento de los recursos en sede administrativa como el acceso a la vía judicial para el control de legalidad de los actos administrativos, es un derecho que sólo puede ejercerse a través de los causes que el legislador secundario establece.(...) Así, conforme a los términos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la posibilidad de desencadenar el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública está sujeto a los límites y restricciones derivadas del cumplimiento de los presupuestos requeridos por parte de los administrados.(...) Para el caso, el Art. 7 letra a) establece como requisito de admisibilidad de la acción contencioso administrativa, que el acto que se pretende impugnar haya agotado la vía administrativa. La misma ley establece que este requisito se tiene por cumplido, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente. (...) Lo anterior implica, que previo a acceder a esta jurisdicción (a quien corresponde el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública) el administrado debe hacer uso de los recursos

establecidos en los respectivos ordenamientos jurídicos. Lógicamente si la ley de que se trate no tiene contemplado recurso alguno, al administrado le queda expedita la vía para impugnar directamente ante esta jurisdicción el acto cuestionado”. (SENTENCIA DEL 15-11-04, Contencioso Administrativo, REF. 86-T-2003)

Se denota de lo anterior que estrictamente el administrado debe agotar todos los recursos administrativos dentro de cada Institución o entidad estatal donde planteó una solicitud o un recurso y es en este momento cuando el derecho de seguridad jurídica de los administrados es vulnerado, porque la mayoría de ciudadanos desconocen de forma asidua y experta las normas que regulan a cada Institución de la Administración, y al momento de interponer recursos administrativos, se limitan a preguntar o consultar al personal de la institución, pues no tienen el menor interés de leer todos los ordenamientos jurídicos que regulan los numerosos procedimientos que pueden utilizar.

Algunos autores señalan dos problemas respecto de la mala regulación jurídica que recibe la vía administrativa:

**- ) La imposibilidad de introducir en la vía contencioso administrativa pretensiones que no hubieran sido evacuadas ante la Administración**

Sobre este punto, dicen muchos autores que se trata de una “desviación procesal”, en cuanto lo conciben como objeto del debate, sin embargo, por tratarse de materia administrativa, el procedimiento administrativo en sí mismo, no constituye una primera instancia judicial. Aunque si supone la infracción del privilegio de la autotutela declarativa o en segunda potencia, porque en la medida que no se hayan discutido ante la Administración las mismas pretensiones que después se hacen valer en vía

judicial, no es procesalmente correcto en vista que no se le concede a la Administración la oportunidad a que se pronuncie sobre ellas<sup>140</sup>.

**- ) Concepción de la vía administrativa como “primera instancia”:  
régimen de las pruebas**

La misma Sala de lo Contencioso Administrativo, en su sentencia de referencia 53-E-2001, dice que la Sala que rechazará la consideración de pruebas que la actora aporta en la vía procesal, por no haberlo hecho en la vía administrativa, que se tramitó con ocasión de un recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos. Considera que el proceso contencioso administrativo es una segunda instancia procesal que impide revisar los hechos probados en primera instancia y que al no haber aportado dichas pruebas en la primera instancia, no procede que lo haga ahora en la segunda.

En nuestra opinión, esta postura es errada por cuestión de la naturaleza de cada Institución, porque si bien la Sala de lo Contencioso Administrativo es un ente meramente jurisdiccional, no lo son así las dependencias que conforman la Administración y mucho menos reviste tal carácter un procedimiento que se tramita ante dichas entidades, por carecer éstas del elemento esencial de toda relación procesal-judicial: la jurisdicción; por lo tanto, no es admisible en ningún sentido que el procedimiento administrativo se considere como una instancia, debido a que ni siquiera se tramita ante tribunales judiciales.

Respecto a ésta exigencia, ha sido objeto de múltiples críticas, porque se dice que recurrir ante la misma Administración Pública es algo “inútil”,

---

<sup>140</sup> GAMERO Casado, Eduardo, *Temas de Derecho Administrativo I: Conceptos Fundamentales de Derecho Administrativo*, Ob. Cit. Vid. Pág. 41

pues es difícil que sea ésta la que reconsidere su postura antes de poder acceder a la protección de los tribunales de Justicia. Se considera lo anterior como un privilegio para la Administración, que se traduce en hacer aún más difícil su sometimiento a los Tribunales Judiciales, por cuanto impone un trámite previo; y además, se habla de dilatar su sometimiento a los Tribunales, porque este trámite previo significará un retraso injustificado para el administrado, en su afán de solicitar la tutela de sus derechos ante el Órgano Jurisdiccional<sup>141</sup>.

Además, se vuelve inoperante cuando el recurso que interpone el interesado, lo tramita el mismo ente que emitió el acto administrativo, pero resulta eficaz si el que conoce y tramita el recurso es el ente jerárquico superior.

Por último, es importante enfatizar el criterio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en referencia a la vía administrativa: “En materia contencioso administrativa, los recursos administrativos desempeñan un rol trascendente, ya que nuestro ordenamiento jurídico exige para la admisibilidad de la demanda en sede judicial, el agotamiento de la vía administrativa. El Artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estipula que, el agotamiento de la vía administrativa se cumple cuando "se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente (...) No obstante lo anterior, es necesario evitar que esta flexibilidad de interpretación sobre el agotamiento de la vía administrativa se convierta en una invitación al abuso de los recursos administrativos y de la acción contenciosa; pues el hecho de que, para entender agotada la vía administrativa, no se exija que la resolución del recurso contenga un pronunciamiento sobre el fondo, no significa que en

---

<sup>141</sup> AYALA, José María y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 326

sede judicial tenga que pronunciarse *per se* una sentencia sobre el fondo, lo cual significaría asumir, sin más, que todo rechazó *in limine* de un recurso administrativo lo ha sido de manera ilegal y desconocer la potestad de la Administración para declinar válidamente el conocimiento de un recurso administrativo". (SENTENCIA DEL 20-02-20006, Contencioso Administrativo, REF. 94-B-2002)

#### **4.2.3.3. La interpretación de las normas sustantivas y procedimentales**

Una de las causas más frecuentes de inseguridad jurídica entre los administrados frente a las actuaciones de la Administración, es la diversidad de criterios utilizados por las instituciones de la Administración Pública para interpretar las normas jurídicas; porque si bien es cierto que sus funciones son puramente administrativas, la misma legislación les reconoce potestades interpretativas del Derecho en el ejercicio de sus atribuciones.

Esta afirmación tiene validez si se considera que toda emisión de un acto administrativo, implica necesariamente la interpretación de la ley o de la misma Constitución, de parte de la autoridad que emite el acto; si bien es cierto que la interpretación importa una libre apreciación, existe un margen de arbitrio, por parte de la Administración, que debe ser manejado con la mayor objetividad posible, en beneficio de los administrados. Sin embargo, los funcionarios y empleados de la Administración, en el uso de sus facultades, en muchas ocasiones interpretan de modo arbitrario las normas, sobre todo las de carácter procedimental y en detrimento de los derechos subjetivos de los administrados.

En el ámbito puramente procedimental, la diversidad de criterios no producto sólo de la naturaleza de las funciones que ejerce cada Institución en particular, sino también influyen los múltiples procedimientos administrativos

contemplados por la legislación salvadoreña, ya que es evidente que no se rigen por principios o parámetros normativos de carácter general y uniforme; al existir diferentes procedimientos y más aún, cuando éstos se tramitan ante autoridades diferentes, es lógico que surgirán distintas percepciones de las normas y a su vez, múltiples criterios al momento de su aplicación. Por tanto, el sólo hecho de la existencia de varios procedimientos y diferentes entre sí, genera interpretaciones dispares y confusas para los administrados, cuyos derechos y pretensiones quedan a merced del criterio de la autoridad donde los interesados tramitan sus peticiones. Todo lo anterior impide el logro de una interpretación uniforme y estable de los preceptos jurídicos<sup>142</sup>.

#### **4.2.3.4. Garantía de Audiencia**

La Garantía de Audiencia, implica el derecho que tiene todo gobernado de obtener la protección de los tribunales contra las arbitrariedades de poder público y cuyo objetivo es tutelar la seguridad y certeza jurídica, y por consiguiente mantener el orden público.

La Sala de lo Constitucional, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, ha establecido que: “El derecho de audiencia, de acuerdo a lo que en abundante jurisprudencia se ha dicho, es un concepto abstracto en cuya virtud se exige que antes de proceder a limitar la esfera jurídica de una persona o a privársele por completo de un derecho, debe ser oída y vencida con arreglo a las leyes. (...) El artículo 11 de la Constitución lo prevé expresamente y de su tenor no queda duda alguna acerca de su contenido estrictamente procesal. En efecto, tal derecho constituye una categoría vinculada estrechamente con el resto de derechos tutelables a través del amparo. (...) En tal sentido, la violación al derecho de audiencia puede

---

<sup>142</sup> MARADIAGA GUTIERREZ, Mónica, Ob. Cit. Vid. Pág. 152

enfocarse desde un doble aspecto: la inexistencia de un proceso o el incumplimiento de formalidades de trascendencia constitucional necesarias en el proceso mismo". (SENTENCIA DEL 9-09-03, Amparo, REF. 1095-2002)

En relación al tema que nos aborda la garantía de audiencia si bien es cierto tal y como se ha visto en el capítulo anterior, las Instituciones Administrativas si permiten el desarrollo de esta garantía al conceder plazos para contestar o para hacer valer sus derechos, pero no obstante ello se presenta el caso en el que por el mismo hecho de existir una variedad en cuanto a procedimientos administrativos el mismo administrado no puede saber con certeza en qué momento le corresponde, en qué forma o cuál es el momento indicado para hacer valer sus derechos considerando que no todos los ciudadanos son profesionales del derecho, por lo tanto no poseen el mismo conocimiento o la facilidad para saber actuar frente a las diversas actuaciones y discrecionalidad de las Instituciones Administrativas.

Sobre el ámbito de aplicación del derecho audiencia, se ha señalado que el vocablo juicio consignado en el artículo 11 de la Constitución de la República, no está referido única y exclusivamente al concepto de proceso jurisdiccional, sino que se amplía a la idea de trámite, de actividad dinámica destinada al pronunciamiento de una decisión, eventualmente conflictiva con el interés o derecho de unas personas, como podría ser el caso de los trámites administrativos. Y así lo confirma la Sala de lo Constitucional afirmando: "En cuanto al contenido del derecho de audiencia, el artículo 11 de la Constitución señala en esencia que la privación de derechos -para ser válida jurídicamente- necesariamente debe ser precedida de proceso seguido "conforme a ley". Tal referencia a la ley no supone que cualquier infracción procesal o procedimental implique por sí violación constitucional, pero sí exige que se respete el contenido del derecho de audiencia. Aspectos

esenciales de dicho derecho, de modo genérico y sin carácter taxativo, son: (a) que la persona a quien se pretende privar de alguno de sus derechos se le siga un proceso, el cual no necesariamente es especial, sino aquel establecido para cada caso por las disposiciones constitucionales respectivas; (b) que dicho proceso se ventile ante entidades previamente establecidas, que en el caso administrativo supone la tramitación ante autoridad competente; (c) que en el proceso se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales; y (d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado”. (SENTENCIA DEL 14-01-99, Amparo, REF. 235-98)

En tal sentencia se hace especial énfasis sobre la amplitud del término “juicio” e inclusive, relaciona acertadamente el principio de Legalidad de la Administración. En definitiva, es válida ésta terminología para la materia de procedimientos administrativos.

#### **4.2.3.5. La Actuación Administrativa**

A nivel de doctrina y de Derecho Comparado se habla sobre la existencia y manejo del llamado “Expediente Administrativo”, que no es más que una herramienta que permite la certeza<sup>143</sup> de las actuaciones administrativas, es decir, la constancia fidedigna que de ellas queda, su exteriorización material. Es la recopilación material de las actuaciones de la Administración y de las peticiones de los administrados en un determinado procedimiento administrativo, es decir, las actuaciones de ambos en cada etapa procedimental.

---

<sup>143</sup> *Ibidem*. Pág. 163

Algunos autores analizan este apartado a la luz del examen de tres diferentes tipos de actos que se producen en la etapa de formación de la voluntad administrativa, como en su proceso de eficacia:

- Actos de Registro.
- Actos de Cargo.
- Actos de Certificación.

#### **4.2.3.5.1. Proceso de formación de la Voluntad Administrativa**

La formación de la voluntad de la Administración, para la adopción de una resolución administrativa, requiere de la existencia de ciertos presupuestos de hecho y de derecho, causas, razones o motivos. De todos los presupuestos anteriores, la Administración debe dejar constancia expresa, por medio de Actos de Registro, por la vía de documentos en los que se plasman dichas actuaciones<sup>144</sup>.

A diferencia del Registro material, los Actos de Cargo van mas referidos a la legitimación de las actuaciones a través de sellos o timbres que son propios de cada Institución, que sirven para legitimar la intervención de los sujetos que intervienen en el procedimiento, así como sus respectivas actuaciones. Éstos sellos garantizan a los administrados que se tengan por ciertas sus actuaciones, tales como presentación de escritos, recursos administrativos, sobre todo cuando las normas regulan los denominados “términos fatales” para la presentación de éstos, es acá donde este tipo de Actos de Cargo adquieren relevancia jurídica.

---

<sup>144</sup> *Ibidem*. Pág. 184

#### **4.2.3.5.2. Etapa de Eficacia de los Actos Administrativos**

Ésta etapa se refiere al momento de la certificación de la existencia misma del acto y a su registro por parte del organismo de fiscalización externa que tiene a cargo el control preventivo de su juridicidad<sup>145</sup>. En otras palabras, se refiere a la resolución administrativa en si misma, con su consecuente ejecución; como Acto de Cargo, siempre estará la imposición de sellos que determinan la época de su tramitación, el funcionario o autoridad que resuelve, entre otros.

Como ya se establece con anterioridad, los Actos de Registro permiten tener constancia de las actuaciones de la Administración y de los interesados, lo que permite que se extiendan Certificaciones que incluso pueden ser apreciadas según informes, por la misma Sala de lo Contencioso Administrativo.

En definitiva en relación a lo antes expuesto y retomando el tema de la Seguridad Jurídica, es necesario observar la importancia de llevar constancias materiales de las actuaciones de los sujetos intervinientes en todo Procedimiento Administrativo; si bien en nuestra legislación se contemplan esta clase de actos, muchas veces los administrados no tienen acceso directo y personal al Expediente Administrativo, es decir, no pueden consultarlo para planificar sus posteriores actuaciones y esto genera, además, cierto grado de indefensión frente a las decisiones adoptadas por la Administración en el trámite del procedimiento. Muchas veces, el expediente administrativo llega primero a manos de la autoridad superior que a las del propio interesado cuyos derechos se discuten por la vía administrativa.

---

<sup>145</sup> *Ibidem*. Pág. 184

#### **4.2.4. Derecho de Petición y Respuesta**

El derecho de Petición se encuentra regulado en el Artículo 18 de la Constitución, y puede ser ejercido por cualquier habitante de la República, sea nacional o extranjero, persona natural o jurídica, ante cualquiera de las autoridades legalmente instituidas, las que tienen la obligación de resolver, dentro un plazo razonable y de manera congruente lo solicitado conforme a las atribuciones jurídicamente conferidas está claro que se debe resolver en un tiempo razonable y de manera congruente, pero cómo puede haber certeza del respeto de éste derecho cuando no se tiene una idea uniforme y precisa sobre cómo es un determinado procedimiento.

En relación con el contenido del derecho de petición<sup>146</sup>, la Sala de lo Constitucional ha dicho que: “el ejercicio de este derecho constitucional implica la correlativa obligación de los funcionarios estatales de responder o contestar las solicitudes que se les eleven, pues el gobierno de la República está instituido para servir a la comunidad. Se hace necesario señalar, que la contestación a que se ha hecho referencia, no puede limitarse a dar constancia de haberse recibido la petición, sino que la autoridad correspondiente debe analizar el contenido de la misma y resolverla y esto es lo que constituye el objeto de la obligación de la actividad estatal, conforme a las potestades jurídicamente conferidas. Lo anterior no implica que la respuesta deba ser favorable a las pretensiones del gobernado, solamente la de obtener la pronta respuesta (...). De lo expuesto se colige que un funcionario o entidad estatal satisface el derecho constitucional de petición al responder la solicitud presentada, en el sentido que aquél considere procedente, pero siempre con estricta observancia de lo preceptuado en la

---

<sup>146</sup> La consecuencia más importante de la presentación de solicitudes o reclamaciones ante la Administración, es la de provocar la iniciación del procedimiento y su automática continuación hasta el final, impulsándose de oficio por la propia Administración Pública.

Constitución y las leyes secundarias (...); aunque el artículo 18 en comento no lo indique, la contestación que debe recaer a una solicitud debe ser congruente con ésta; puesto que resulta igualmente violatorio del derecho constitucional de petición cuando la respuesta producida por la autoridad es incongruente respecto a lo requerido”. (SENTENCIA DEL 4-6-1997, Amparo, REF. 41-M-96)

En referencia a los requisitos del contenido y forma para el ejercicio del derecho de petición, es decir los requerimientos que deberán llevar las peticiones los administrados, resulta llamativo el hecho que el constituyente no fijara el contenido u objeto del derecho de petición; consecuentemente, el objeto de la solicitud puede ser, asuntos de interés particular, o bien de interés general. Sin embargo, podría presentarse el caso que el objeto de la petición fuera ilegal, en cuyo caso, el funcionario público, basándose precisamente en que lo pedido es contrario al ordenamiento jurídico, deberá denegar la misma. La Constitución de la República, señala la forma de ejercer el derecho constitucional de Petición y Respuesta, y al respecto, la misma indica que toda petición debe formularse por escrito y de manera decorosa; asimismo, es necesario agregar que por el objeto del tema principal que nos aborda, el Estado por medio de leyes ordinarias puede efectuar regulaciones que incorporen otras exigencias para el ejercicio del derecho de petición, tal es el caso de los diversos requisitos que ponen las Instituciones Administrativas como parte de sus reglamentos o normas, pero dichas regulaciones no pueden ser arbitrarias, sino fundamentados en consideraciones de seguridad de interés nacional, orden público u otro de igual importancia y jerarquía toda vez que respeten el contenido esencial del derecho.

En diversas ocasiones el administrado, acatando las formalidades y exigencias legales, ejerce su derecho de petición frente a la Administración Pública, y ésta omitiendo el Principio de Legalidad y vulnerando el Derecho de Petición y Respuesta, muestra inobservancia a los términos y plazos para la resolución de dicha petición, retrasando la resolución su consiguiente notificación, y evidenciando la ineficacia y poca celeridad con la que se tramitan los procedimientos administrativos dentro de la legislación salvadoreña. Resultando contradictorio con lo señalado por la Sala de lo Constitucional al decir que: “si bien la Constitución no señala plazo específico en el que debe resolverse la petición, es evidente que para evitar la enervación del derecho en análisis, la entidad estatal a la que se dirigió la petición debe pronunciarse en un plazo razonable (...); no es posible demarcar apriorísticamente, con carácter inmutable y absoluto, la dilación temporal del expresado concepto, pues la extensión del lapso dentro del que una autoridad debe dar contestación escrita a una petición del gobernado, varía según el caso concreto de que se trate, o sea, que dicha extensión debe ser aquella en que racionalmente deba conocerse una petición”. (SENTENCIA DEL 4-6-1997, Amparo, REF. 41-M-96)

#### **4.3. Uniformidad de los Procedimientos Administrativos**

La uniformidad de los Procedimientos Administrativos, más que una innovación, representa una necesidad en toda sociedad democrática y basada en un respeto al ordenamiento jurídico, porque no es posible que en ningún tipo de relación que se establezca entre Administración Pública y administrados, exista un plano de desigualdad demasiado amplio como es que a simple vista se percibe dentro de cualquier procedimiento administrativo vigente. Las Instituciones que conforman la Administración Pública al no regirse por una Ley de Procedimientos Administrativos de

carácter general, tienden a manipular las normas que las regulan, tanto en su interpretación como su aplicación práctica y esto deriva en la inseguridad jurídica que afecta de forma directa a los derechos y garantías constitucionales de los administrados; la uniformidad de un Procedimiento Administrativo uniforme, con una ley que lo regule, representaría muchos beneficios para los administrados, los cuales se manifestarían tanto en el ámbito sustantivo como material.

#### **4.3.1. Beneficios para los administrados**

En primer lugar el beneficio más importante que representa una Ley de Procedimientos Administrativos para los administrados, es la facilidad de tener acceso a un cuerpo normativo de aplicación general sea cual sea la Institución o dependencia estatal donde ejerzan sus derechos de petición, de recurrir, entre otros y que no sea necesario tener grandes conocimientos jurídicos para poder ejercerlos, como es el caso actual de la diversidad de cuerpos normativos que es necesario consultar asiduamente.

Por otra parte, la Ley de Procedimientos Administrativos facilitará la tutela de los derechos de los administrados a partir de la uniformidad no solamente normativa, sino en cuanto a la certeza de la norma aplicable pero sobre todas las cosas, sobre la interpretación correcta y en beneficio de los mismos interesados, quienes dejarán de someterse a los criterios antojadizos y arbitrarios de las Instituciones Públicas, y podrán reclamar sus derechos respaldados en una normativa que cumple una función controladora de la Función Pública de cara a los administrados. Resulta favorable para reducir los límites de discrecionalidad, porque si bien es cierto que la Administración debe tener un margen razonable de maniobra en cuanto ciertos vacíos legales, es ideal que dicho margen no sea amplísimo en cuanto al trato de

los derechos y garantías fundamentales; por tanto, la Ley de Procedimientos Administrativos trae consigo una inevitable uniformidad de criterios respecto de todas las Instituciones Públicas, sean de la naturaleza que sean, los aspectos puramente procedimentales serán interpretados de la misma forma en todas partes y eso favorecerá a la modernización de la Administración en cuanto a la agilización de sus funciones.

La idea de una uniformidad en el procedimiento administrativo, trae como consecuencia un mayor control sobre la eficacia y veracidad de las funciones administrativas, tal como promulga el Artículo 1 de la Constitución, la actividad del Estado debe girar en torno a la figura de la persona humana como su único fin y por lo tanto, debe regirse la Administración Pública por una normativa que permita su desenvolvimiento pleno en la esfera del servicio al interés común y como protector de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales.

#### **4.3.2. Certeza en cuanto a la norma aplicable**

Por naturaleza el derecho es prescriptivo, lo que indica que obliga a realizar ciertas conductas de una forma obligatoria, y si lo que se busca es que se cumplan las normas, debe existir certeza en cuanto a la ley o norma que se aplica, tanto en el administrador como en el administrado, apegados al principio de legalidad, en el cual la Administración Pública debe respetar la ley previamente establecida, y hacerla cumplir. La certeza respecto a las normas aplicables, presupone como elemento esencial el conocimiento de los preceptos por parte de quienes deban cumplirlos<sup>147</sup>.

Si el Artículo 8 del Código Civil Salvadoreño, expresa que ninguna persona puede alegar ignorancia de la ley, es lógica la necesidad que en el

---

<sup>147</sup> MADARIAGA GUTIERREZ, Mónica, Ob. Cit. Vid. Pág. 85

caso de los procedimientos administrativos, el particular interesado dentro de todo procedimiento debe conocer las normas jurídicas a las que se someterá, pero resultará más práctico y mucho más realista que el administrado deba remitirse a un solo cuerpo normativo y no a las innumerables disposiciones procedimentales que actualmente rigen a la legislación administrativa salvadoreña; en definitiva, es más coherente regular los aspectos generales de todo procedimiento en una sola ley y así dar un cumplimiento más sólido a lo establecido en el Código Civil. No es favorable al administrado tener una diversidad de disposiciones dispersas en muchas leyes, respecto a regular procedimientos ante la Administración Pública, cuando una Ley de Procedimientos Administrativos podría dejar certeza en cuanto a la norma que se aplica para regular cada situación jurídica en la cual se puede encontrar un administrado.

#### **4.3.3. Posibles ventajas para el Ordenamiento Jurídico**

La primera ventaja notable dentro del Ordenamiento Jurídico en general, es el logro de armonía funcional entre las Instituciones y Dependencias que conforman la Administración Pública y la misma legislación administrativa, porque permitiría el máximo desempeño de la Función Administrativa en cuanto al servicio a los ciudadanos, cuando éstos ejerzan sus derechos y requieran una respuesta a sus necesidades ante la Administración; puesto que de momento, no se puede hablar de una Administración Pública integral que vaya de la mano con los intereses de los particulares, por el hecho que es la misma falta de una regulación jurídica adecuada la causa de las frecuentes infracciones de los derechos que la misma Constitución de la República y las demás leyes atribuyen a los ciudadanos, además de generar inseguridad jurídica y una falta de garantías

de que la Administración actúa de la manera más efectiva, siguiendo unos trámites que aseguren su mayor acierto frente a los particulares.

Por otro lado, la Ley de Procedimientos Administrativos lograría la solidez de lo regulado en el Artículo 2 de la Constitución de la República, porque si bien ésta disposición establece que toda persona tiene derecho a la defensa de sus derechos, cómo habrá de materializarse éste derecho si no existe una Ley de Procedimientos Administrativos que establezca los medios mediante los cuales puedan ejercer su derecho de defensa. De igual forma ocurre con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente, que aunque resulta importante para el establecimiento y consolidación de la función de la Sala de lo Contencioso Administrativo, es relativamente ineficaz porque no existe otro cuerpo normativo que regule de forma coherente y general, los aspectos procedimentales a seguir para lograr el acceso a un proceso judicial por la vía del recurso contencioso administrativo.

Además, es el caso que como apunta la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>148</sup>, hay leyes que al regular materias específicas, como las licitaciones públicas, el medio ambiente entre otros, establecen ciertas normas de procedimiento administrativo, en la gran mayoría de los casos ni los ciudadanos, ni los mismos funcionarios saben cómo actuar para que adoptar una decisión o para defenderse contra ella. Aunque el funcionario tenga buenas intenciones de respetar los derechos de los administrados, no sabrá como hacerlos efectivos y el ciudadano no sabrá cómo defenderse. Por tanto, la adopción de una Ley de Procedimientos Administrativos haría mas sencilla la aplicación de ciertas disposiciones por parte de los funcionarios y que vendría a representar ventajas tanto para los mismos funcionarios en cuanto un mejor funcionamiento de la esfera de las

---

<sup>148</sup> AYALA, José María y otros, Ob. Cit. Vid. Págs. 275 y 276

Instituciones Públicas y para los administrados, para el ejercicio de sus derechos y de los respectivos mecanismos para resguardarlos.

#### **4.3.4. Derecho Comparado**

En el Derecho Comparado, específicamente el argentino y español, el procedimiento administrativo indica las formalidades y trámites que deben cumplir la Administración Pública, en el ejercicio de la función administrativa y el administrado, en su gestión de tutela individual con participación colaborativa en el ejercicio de la función administrativa <sup>149</sup>.

En la regulación procedimental administrativa de las legislaciones de España y Argentina, se observa en ambos casos que estos países han adoptado sendos cuerpos normativos en los que se establecen la manera en que se uniforman los procesos administrativos particulares de cada ley. Porque debe entenderse que la Ley de Procedimientos Administrativos no pretende la derogación de todas las disposiciones procedimentales de cada ley, sino que busca la uniformidad en la tramitación de los mismos en cuanto a los plazos y términos, las notificaciones, las formas de terminación del procedimiento, entre otros. En vista que dichas legislaciones se encuentran en un nivel de desarrollo muy superior y de organización legislativa, es pertinente tomar como modelos los sistemas administrados que se implementan en sus respectivas legislaciones.

Aunque las estructuras administrativas de España y Argentina son muy diferentes a la estructura salvadoreña, el modelo adoptado para la tramitación de procedimientos administrativos puede ser compatible en virtud que en los casos citados, se rigen imperiosamente por la legalidad y la protección a los derechos y garantías de los administrados, por tanto, es

---

<sup>149</sup> CANESI, José, Ob. Cit. Vid. Pág. 890

notable la influencia que podrían tener las legislaciones española y argentina en un posible ordenamiento procedimental administrativo en El Salvador. Sin necesidad de un análisis minucioso, es necesario expresar que el Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1994 está claramente influenciado por la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España, a tal punto que muchas de las disposiciones tienen idéntica redacción en ambos documentos. Por ende, es factible adoptar un modelo procedimental administrativo similar al regido en el Derecho Español e incluso al Argentino, con principios propios y que sea compatible con la Constitución de la República, ya que diversos juristas salvadoreños sostienen que dada la influencia del Derecho Español dentro de las legislaciones latinoamericanas, es aceptable adoptar criterios similares y armónicos con las diferentes Constituciones de cada país.

En el caso de Argentina y España, como se apuntó anteriormente, dichas naciones a nivel constitucional admiten la existencia de Administraciones y cada Administración se rige por una norma particular, pero siempre se contempla una ley de carácter general de aplicación para las diversas Administraciones: Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España y la Ley de Procedimiento Administrativo en Argentina. Por lo tanto siendo el caso que en El Salvador existe una sola Administración Pública, es más imperante la necesidad de tener una Ley de tales características, porque permitiría la eficacia y el funcionamiento dinámico de la Administración Pública salvadoreña y la máxima protección a los derechos y garantías de los administrados en sus relaciones procedimentales con la misma.

#### **4.4. Necesidad de crear los Tribunales Administrativos**

Aunque la presente investigación se encuentra enfocada a una necesidad más inmediata, que es la unificación de los procedimientos administrativos en la legislación salvadoreña, es importante que hacia un futuro probablemente no muy lejano, se visualice la creación de Juzgados o Tribunales Administrativos, cimentados sobre la base de una Ley de Procedimientos Administrativos que permita la uniformidad en la tramitación de la impugnación de los actos administrativos, y por consiguiente, un avance hacia la consolidación de una verdadera jurisdicción contencioso administrativa, siguiendo los modelos argentino y español, funcionando con competencia en todo el país. Así, los llamados actualmente “tribunales administrativos” que existen, podrían conocer de la “vía administrativa”, hasta llegar a la impugnación de los actos administrativos, luego pasarle la competencia a los Juzgados o Tribunales Administrativos, que formarán parte del Órgano Judicial, teniendo jurisdicción y competencia, para dirimir conflictos administrativos (los juicios contenciosos propiamente), quitándole esa función de revisor que posee la Sala de lo Contencioso Administrativo en la actualidad, pasando ésta a revisar los fallos pero como un tribunal jerárquico superior, justo como sucede con las demás Salas de la Corte Suprema de Justicia en El Salvador.

La creación de los referidos Juzgados o Tribunales Administrativos fuera del Órgano Ejecutivo, supone como requisito previo la elaboración de una Ley de Procedimientos Administrativos y una reforma a la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues sin los cambios en la normativa salvadoreña y su verificación práctica, es remota la posibilidad de que puedan existir en algún momento en El Salvador los Juzgados o

Tribunales de lo Contencioso Administrativo, regidos por el Órgano Judicial, del mismo modo que en España o Argentina.

Concluyendo en este punto, la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo garantiza y facilita el conocimiento y certeza del derecho positivo por parte del administrado; además de dar confianza a los ciudadanos en las Instituciones Públicas y en el Ordenamiento Jurídico.

Por consiguiente, se hacen previsibles las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de la conducta de terceros, en cuanto que se sistematizan sus actuaciones dentro de un auténtico proceso contencioso administrativo.

La creación de Tribunales o Juzgados Administrativo, tiene por objeto proveer estabilidad sin que suponga petrificar el ordenamiento o su aplicación judicial, consolidando de una forma dinámica y ágil la jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador, generando así una rama jurídica novedosa para el ejercicio de la profesión del Derecho. Y garantizando el Principio de Legalidad, se velaría porque las normas y actuaciones administrativas sean resultado de un depurado proceso de elaboración preestablecido por las leyes, dando participación a los ciudadanos.

Una Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme, consolidará un procedimiento administrativo que respete los derechos y garantías constitucionales de los administrados, asimismo, a la vez consolidará la jurisdicción contencioso administrativa, y permitirá certeza a la hora de aplicarse la ley por parte de los jueces y de obtener un remedio si se incumple. Como bien cita MÓNICA MADARIAGA GUTIÉRREZ, si las normas jurídicas de una nación prescriben la igualdad ante la ley, no obstante, el ciudadano a diario ve postergadas sus peticiones ante la autoridad porque

hay otros que con sus privilegios extrajurídicos son preferidos a él, el Derecho que consagra esa norma pragmática no produce seguridad.

#### **4.5. Propuesta para la Creación de los Tribunales o Juzgados Administrativos**

Si bien el Proyecto de Ley Procesal Administrativa del año dos mil seis, contempla desde el Artículo 11 al 14, la creación de la competencia de lo Contencioso Administrativo, como atribución de la Corte Suprema de Justicia (entiéndase Órgano Judicial), y distribuye la materia en grados, ésta no hace una propuesta específica de cómo se delimite a la vez la distribución territorial en El Salvador de la competencia especial.

La distribución de la competencia de la materia, que se hace en el Proyecto de Ley Procesal Administrativa del año dos mil seis, desde nuestro punto de vista nos parece correcta, con ciertas salvedades, como arrogarle demasiadas atribuciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo, y no especificar quienes serán los encargados de dirimir los procesos en la vía administrativa.

En el Artículo 12 del Proyecto de Ley Procesal Administrativa del año dos mil seis, se le otorga a la Sala de lo Contencioso Administrativo la siguiente competencia:

- a) De la impugnación directa de disposiciones de carácter general dictadas por el órgano del Estado;
- b) De la impugnación de actos políticos o de gobierno, entendidos como aquellos derivados del ejercicio de potestades con discrecionalidad política otorgada por el ordenamiento jurídico administrativo;

- c) Del proceso de lesividad;
- d) De la cuestión de legalidad;
- e) Del recurso de casación contra sentencias definitivas e interlocutorias que pongan fin al proceso, pronunciadas por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo; y,
- f) Del recurso de aclaración contra las sentencias pronunciadas por la misma Sala.

De la lectura de los literales anteriores se denota que la distribución de la competencia que se ha hecho en el proyecto, guarda una gran similitud con la hecha en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente, a diferencia que establece que los actos políticos o de gobierno si son competencia de la Sala, que en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, aparece que no corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa (situación que ya fue derogada por la jurisprudencia). Asimismo, establece con claridad que el proceso de lesividad es competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Para que exista una verdadera Jurisdicción Contencioso Administrativo, creemos fielmente que un pilar fundamental para tal fin es la correcta y equitativa distribución de la competencia.

En primer lugar, deben existir los Juzgados de Primera Instancia, que deberán estar conformados por un solo Juez, los cuales tendrán a su conocimiento:

- a) Lo relacionado con lo Administrativo, ya sea de una institución centralizada, descentralizada o autónoma, a partir de la vía administrativa (a nivel de impugnación), hasta el agotamiento de los recursos, y la iniciación del procedimiento contencioso administrativo

propriadamente, con excepción de la competencia reservada para las Cámaras y la Sala de lo Contencioso Administrativo;

- b) De los recursos en contra una denegación presunta por parte de la Administración en ejercicio de sus Poderes.

Las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, deberán de conocer:

- a) De los recursos de apelación contra las Sentencias Definitivas, e interlocutorias que pongan fin al proceso o hagan imposible su continuación, que emitan los Juzgados de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo;
- b) De los recursos interpuesto contra una denegación presunta por parte de los Juzgados de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo;
- c) De las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos;

La Sala de lo Contencioso Administrativo, tendrá conocimiento:

- a) De la impugnación de disposiciones de carácter general dictadas por los Órganos del Estado centralizadas, descentralizadas, semiautónomas y autónomas;
- b) Los actos políticos o de gobierno, cuando exista la posibilidad de que el particular dañado con un acto político pueda, al menos, solicitar una indemnización de los perjuicios sufridos, y en caso de no ser satisfecho puede acudir a la vía contencioso administrativa. A éste respecto se ha pronunciado la Sala de lo Constitucional, afirmando que:

“no puede una ley de la jurisdicción contencioso administrativa prever la inadmisibilidad de procesos contencioso administrativos contra los actos políticos sin definir o concretar en lo posible cuáles han de entenderse como tales, para lo cual debe determinarse la máxima concreción posible de qué se entiende por acto político y debe determinarse que sólo los órganos constitucionales, cúspide de la estructura administrativa (v. gr., el Gobierno), pueden dictar actos políticos; y debe establecerse la posibilidad de que el particular dañado con un acto político pueda, al menos, solicitar una indemnización de los perjuicios sufridos, y en caso de no ser satisfecho puede acudir a la vía contencioso administrativa –como sería el caso costarricense y el español“. (SENTENCIA DEL 22/10/2004, Inconstitucionalidad, REF. 9-2003)

c) Del proceso de Lesividad;

d) Apelación en contra de las resoluciones dictadas por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos;

e) Del recurso de casación contra las Sentencias Definitivas, e interlocutorias que pongan fin al proceso o hagan imposible su continuación, que emitan las Cámaras de lo Contencioso Administrativo;

f) Del recurso de revisión y explicación contra las sentencias pronunciadas por la misma Sala.

La distribución de la competencia en razón del territorio, de los que se denominarán Juzgados de lo Contencioso Administrativo, con el fin de

cumplir con los propósitos de pronta y cumplida Justicia en materia Administrativa, deben ser de la siguiente manera:

- a) Tres en San Salvador;
- b) Dos en Santa Ana;
- c) Uno en Santa Tecla;
- d) Dos en San Miguel;

Las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, deberán distribuirse de la siguiente manera:

- a) Dos en San Salvador;
- b) Una en Santa Ana;
- c) Una en Santa Tecla;
- d) Dos en San Miguel;

El Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, tendrá competencia en todo el departamento de San Salvador, y los departamentos de San Vicente y La Paz.

El Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, de lo Contencioso Administrativo, tendrá competencia en todo el departamento de San Salvador, y los departamentos de Cuscatlán y Cabañas.

El Juzgado Tercero de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, tendrá competencia en todo el departamento de San Salvador, y del departamento de Sonsonate.

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, tendrá competencia en todo el departamento de La Libertad.

El Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de Santa Ana, tendrá competencia en todo el departamento de Santa Ana, y del departamento de Chalatenango.

El Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Ana, tendrá competencia en todo el departamento de Santa Ana, y del departamento de Ahuachapán.

El Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, tendrá competencia en todo el departamento de San Miguel, y del departamento de La Unión.

El Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, tendrá competencia en todo el departamento de San Miguel, y de los departamentos de Usulután y Morazán.

La Cámara Primero de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, conocerá las impugnaciones, de las resoluciones del Juzgado Primero y Segundo de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, y de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos de los departamentos de San Salvador, San Vicente y La Paz.

La Cámara Segunda de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, conocerá las impugnaciones, de las resoluciones del Juzgado

Tercero de lo Contencioso Administrativo de San Salvador, y de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos de los departamentos de Cabañas, Cuscatlán y Sonsonate.

La Cámara de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, conocerá las impugnaciones, de las resoluciones del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, y de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos del departamento de La Libertad.

La Cámara de lo Contencioso Administrativo de Santa Ana, conocerá las impugnaciones, de las resoluciones del Juzgado Primero y Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Ana, y de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos de los departamentos de Santa Ana, Chalatenango y Ahuachapán.

La Cámara Primero de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, conocerá las impugnaciones, de las resoluciones del Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, y de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos de los departamentos de San Miguel y La Unión.

La Cámara Segundo de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, conocerá las impugnaciones, de las resoluciones del Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de San Miguel, y de las cuestiones de legalidad de los procedimientos administrativos de los departamentos de Usulután y Morazán.

Con esa forma de distribución se garantiza de una forma óptima el uso del recurso humano, económico y administrativo, para cumplir con uno de las bases fundamentales Administración de Justicia, que es brindar una pronta y

cumplida justicia que garantice el acceso de todos los ciudadanos, en este caso, el acceso a satisfacer su pretensiones de una manera simple, clara, segura y siempre apegada al principio de legalidad.

## CAPITULO V

# CONTENIDO NECESARIO DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR

### SUMARIO

**5.1. Introducción. 5.2. Objeto de la Ley de Procedimientos Administrativos.** 5.2.1. La formación de un Criterio de Unidad. 5.2.2. La conciliación de Intereses. 5.2.3. La Modernización de la Administración. **5.3. Principios del Procedimiento Administrativo.** 5.3.1. Principio de Economía. 5.3.2. Principio de Proporcionalidad. 5.3.3. Principio de Celeridad. 5.3.4. Principio de Impulsión de Oficio. 5.3.5. Principio de Eficacia. 5.3.6. Principio de Verdad Material. 5.3.7. Principio de Informalidad a favor del administrado. 5.3.8. Principio de Buena Fe y Lealtad. 5.3.9. Principio de Transparencia. 5.3.10. Principio *In Dubio Pro Actione*. **5.4. Acto Administrativo.** 5.4.1. Concepto Legal de Acto Administrativo. 5.4.2. Forma del Acto Administrativo. 5.4.3. Motivación del Acto Administrativo. 5.4.4. Validez y Eficacia del Acto Administrativo. 5.4.5. Ejecutividad de los actos administrativos. 5.4.6. Nulidades del Acto Administrativo. 5.4.6.1. Nulidades Absolutas. 5.4.6.2. Nulidades Relativas. 5.4.7. Reglas Generales de la Declaratoria de Invalidez (Nulidad). **5.5. Competencia. 5.6. Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Administrativo.** 5.6.1. La Administración Pública. 5.6.2. Los Administrados. **5.7. Formas de Inicio del Procedimiento Administrativo.** 5.7.1. Iniciación Oficiosa. 5.7.2. Iniciación a Petición de Parte. **5.8. Medidas Provisionales. 5.9. Términos y Plazos. 5.10. Comunicaciones y Citaciones. 5.11. Prueba. 5.12. Terminación.** 5.12.1. Resolución. 5.12.2. Silencio Administrativo. 5.12.3. Desistimiento y Renuncia. 5.12.4. Caducidad. **5.13. Recursos Administrativos.** 5.13.1. Recursos Ordinarios. 5.13.1.1. Recurso de Reconsideración. 5.13.1.2. Recurso de Apelación. 5.13.2. Recursos Extraordinarios. 5.13.2.1. Recurso de Revisión. 5.13.2.2. Recurso de Queja.

### 5.1. Introducción

El objetivo principal del presente capítulo, es proponer los lineamientos básicos del contenido posible de una Ley de Procedimientos Administrativos

que permita, a partir del establecimiento de principios y normas generales, uniformar la aplicación práctica de los diversos procedimientos administrativos que existen en la legislación salvadoreña, partiendo de las grandes diferencias que presentan los mismos. Para ello, se toman como puntos de referencia el Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1994 y la doctrina española y argentina, porque si bien es cierto que el Anteproyecto en mención ofrece aspectos normativos novedosos, es necesario actualizar su contenido con el estudio del Derecho Comparado, en lo que fuere compatible con los principios rectores de la legislación salvadoreña. Todo lo anterior, en atención a que la Administración no actúa de forma espontánea, sino que debe ajustar su actuación a un cauce procedimental para la producción de actos administrativos y por tanto, es necesario gozar de un ordenamiento jurídico que garantice la adecuación de la actividad de la Administración a criterios de objetividad, eficacia y respeto a los derechos de los administrados.

## **5.2. Objeto de la Ley de Procedimientos Administrativos**

Anteriormente se estableció que el procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin y que la necesaria presencia del Estado en todos los ámbitos de la vida en sociedad exige un procedimiento rápido, ágil y eficaz que permita la satisfacción de las necesidades de la colectividad, teniendo en consideración las garantías de los administrados<sup>150</sup>; sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por los legisladores salvadoreños, la actual regulación jurídica de los procedimientos administrativos tiende a perjudicar a los particulares en varias formas: vulnerando sus garantías, generando inseguridad jurídica, entre otros. Por lo

---

<sup>150</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo II*, Ob. Cit. Vid. Pág. 433

tanto, la Ley de Procedimientos Administrativos tendría tres objetos primordiales:

### **5.2.1. La formación de un Criterio de Unidad**

El criterio de Unidad se logra mediante la reunión de las normas de procedimiento en un texto único y uniforme que sea aplicable a todas las Instituciones que conforman la Administración Pública, pero siempre respetando la especialidad requerida en algunas materias administrativas, cuyos rasgos esenciales postulan un procedimiento especial y diferente al procedimiento ordinario, y a las que la Ley en mención se aplicaría de forma subsidiaria. Lo anterior, permitiría una progresiva adopción de criterios uniformes en cuanto a principios generales e interpretación de normas, generando seguridad jurídica y firmeza a las garantías de los administrados<sup>151</sup>.

En adición a lo anterior, es importante destacar que la aplicación de normas generales a procedimientos específicos, es una fórmula que ha dado resultados satisfactorios en países como España y Argentina, porque ha permitido el desenvolvimiento óptimo de las instituciones públicas frente a las necesidades de los particulares e incluso ya se habla de jurisprudencia administrativa para referirse a las resoluciones emanadas por los funcionarios que tramitan los procedimientos administrativos y en consecuencia, se genera uniformidad de interpretación y aplicación de las disposiciones procedimentales dentro de cada Institución, con lo que los administrados tienen la certeza que en todas las Instituciones se aplicaran los plazos y términos de manera idéntica, las formas de notificación, el acceso al expediente administrativo, entre otros.

---

<sup>151</sup> *Ibidem*. Pág. 444

### **5.2.2. La conciliación de Intereses**

La conciliación de los intereses de los Administrados con los de la Administración Pública, resulta difícil de lograr en la actualidad, porque el administrado, en ocasiones se encuentra en una posición de pasividad frente a la Administración Pública y en otras es titular de situaciones jurídicas activas, de derechos e intereses o de potestades ejercitables frente a cualquier entidad o Institución de la Administración Pública, quién evidentemente no se encuentra en el mismo plano de igualdad que el administrado; por ello es imprescindible asegurar la sumisión de la Administración Pública al Derecho, de hacer efectivo y operante el principio de legalidad, justamente con la creación de un marco normativo que obligue a la Administración a canalizar sus actuaciones a través de medios determinados legalmente como requisitos mínimos para que puedan ser calificadas como legítimos sus actos.

De igual forma, la Ley de Procedimientos Administrativos supone el establecimiento de cierto plano de igualdad procesal entre administrados y Administración, propone un nuevo concepto de Administración Pública respecto a su sometimiento a la Ley y al Derecho, acorde a las expresiones democráticas de la voluntad de los administrados; además, la aplicación de la Ley en mención va encaminada a hacer más estrecho el cauce del ámbito de la discrecionalidad y la desviación de poder, para erradicar las arbitrariedades de las múltiples interpretaciones y aplicación de las normas tan dispersas en la actualidad.

### **5.2.3. La Modernización de la Administración**

El término “Modernización” significa adaptación al entorno. Un entorno como la vida en sociedad, está sometido a permanentes cambios, por lo que

es aplicable a cualquier tipo de organización, pública o privada, si bien podemos definirlo en el contexto de la Administración Pública, como la transición de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de definir objetivos, optar por la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos. Y es en éste último sentido que debe orientarse la modernización de la Administración.

Porque la modernización de la Administración, podría pensarse que implica la actualización de equipos, de instalaciones, de herramientas informáticas para el personal, entre otros; pero la modernización implica más que la simple actualización de ámbitos accesorios de cada Institución, más bien, importa un funcionamiento y ejercicio óptimo de sus funciones de cara a las necesidades de los particulares, con formas sencillas y ágiles de atender el derecho de petición y respuesta de los interesados en determinado procedimiento administrativo, a su vez, adoptando todas aquellas medidas necesarias para evitar que el cumplimiento sucesivo de los diversas etapas procedimentales se alarguen indebidamente.

En síntesis, parte de la modernización de la Administración Pública se logra a través de una Ley de Procedimientos Administrativos, en virtud que la aplicación de ésta genera un mejor funcionamiento de las Instituciones a través de la aplicación de normas de carácter general que tienden a la agilización de sus funciones y un óptimo desempeño de las mismas de cara al servicio a los administrados. Por lo antes mencionado, la Ley de Procedimientos Administrativos busca la actualización y renovación de las Instituciones en cuanto al ejercicio eficaz y armónico de sus potestades.

### **5.3. Principios del Procedimiento Administrativo**

Antes de estudiar la estructura del procedimiento, así como sus intervinientes y forma de tramitación, es importante establecer los principios rectores del mismo, con el objeto de sentar las bases inequívocas que permitan una mejor aplicación de las normas a los casos concretos y una interpretación uniforme de las disposiciones legales, para evitar la arbitrariedad de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el Artículo 6 del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1994, los principios que rigen al procedimiento administrativo son:

#### **5.3.1. Principio de Economía**

En virtud de este principio, se procurará que los interesados y la Administración Pública incurran en la menor cantidad de gastos, y se evitará la realización o exigencia de trámites o requisitos innecesarios. Si bien es cierto que la regulación de éste principio viene a dar vigencia a otros principios conexos, como el de eficacia y el de celeridad, es necesario acatar la recomendación de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo de España, porque no basta con regular el mencionado principio, como lo afirma el jurista EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>152</sup>, sino que es necesario ordenar expresamente a las autoridades de cada Institución o Dependencias estatales, la obligación de velar que sus subordinados cumplan con estricta diligencia el referido precepto, lo que serviría a su vez de criterio interpretativo para resolver cuestiones que puedan manifestarse en la cotidiana aplicación de las normas procedimentales.

---

<sup>152</sup> *Ibidem*. Pág. 454

Además de servir como criterio de interpretación de normas procedimentales, la obligación de las autoridades al ejercer una función de control sobre sus subordinados en el cumplimiento exacto de las disposiciones del procedimiento administrativo, rectifica su labor de defensores de la Constitución de la República, al procurar el cumplimiento de los Artículos 18 y 86 de la Constitución y el respeto a los derechos fundamentales y garantías de los particulares; de igual forma, cuando una Institución vela por la eficiencia en el ejercicio de sus funciones frente a los interesados, genera un significado económico, porque implica una adecuada relación de costes de los medios a utilizar para la realización de los objetivos marcados dentro de sus potestades y la calidad de los resultados ofrecidos a los particulares.

### **5.3.2. Principio de Proporcionalidad**

En una Ley de Procedimientos Administrativos, el principio de proporcionalidad implica que los actos administrativos deben ser cualitativamente aptos para alcanzar los fines previstos; restringidos en su intensidad a lo que resulte necesario para alcanzar tales fines; limitados a las personas cuyos derechos sea indispensable afectar para conseguirlos; debiendo escogerse, entre las alternativas posibles, la menos gravosa para los administrados; y, en todo caso, el sacrificio de los intereses de éstos debe guardar una relación razonable con la importancia del interés colectivo que se trata de salvaguardar.

### **5.3.3. Principio de Celeridad**

En función de éste principio, con la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos se procurará que los procedimientos sean ágiles y avancen en el menor tiempo posible, impulsándolos de oficio. Éste

principio, además, exige que el órgano que tramita el procedimiento adopte durante la tramitación del procedimiento, todas aquellas medidas que resulten necesarias para evitar que el cumplimiento sucesivo de los distintos trámites alargue indebidamente la duración del procedimiento.

Quienes participan en el procedimiento deben ajustar sus actuaciones de tal modo que se dote al procedimiento del máximo dinamismo posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

En ese sentido, se orienta la regla establecida del impulso simultáneo del derecho español, porque permite el impulso simultáneo en un solo acto de todos los trámites que por su naturaleza así lo admiten y que no estén entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento. Sin embargo, en la Ley de Procedimientos Administrativos, es imperante establecer las dos directrices básicas de la aplicación de éste principio, que son:

1) La primera regla, en virtud de la cual se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

2) La segunda regla, implica que al solicitarse los trámites que deban ser cumplidos por otras instituciones, debe consignarse en la comunicación cursada, el plazo establecido al efecto, con el objeto de dar cumplimiento al principio de celeridad.

Más que el hecho de acelerar los trámites, el principio de celeridad exige que durante el desarrollo de un procedimiento, la Administración evite

el entorpecimiento o demora originados por innecesarias diligencias, incumplimiento de plazos y términos, entre otros.

#### **5.3.4. Principio de Impulsión de Oficio**

Por excelencia y su aceptación en legislaciones como la Argentina, la Española e incluso la Mexicana, éste principio vela por la conciliación de los intereses de los administrados y de la Administración misma, puesto que por un lado permite el desarrollo fluido del procedimiento, y por otro faculta a la Administración Pública a dinamizar su trámite para que no se estanque y sea evacuado de las causas administrativas pendientes<sup>153</sup>.

A nivel doctrinario, se entiende que el órgano responsable de la tramitación y resolución del procedimiento, sea el que conoce el jefe de unidad administrativa o el personal que tenga a su cargo la resolución o despacho de los asuntos, tiene atribuida la obligación de hacer dinámico el procedimiento y que avance en las diversas fases que lo constituyen, sin necesidad que el interesado sea quién solicite tal avance; y esto se justifica por la existencia de un interés público en el procedimiento administrativo, que no puede ser abandonado a la imprudencia o falta de voluntad de los particulares<sup>154</sup>. Entonces, la Administración está obligada a desarrollar toda actividad necesaria para llegar a la decisión final, independientemente del papel activo que juegan los interesados dentro del procedimiento.

#### **5.3.5. Principio de Eficacia**

En Derecho Administrativo, el término eficacia importa la obtención de mejoras de la actuación administrativa en razón de la economía procesal,

---

<sup>153</sup> DELGADILLO, Luis Humberto, Ob. Cit. Vid. Pág. 161

<sup>154</sup> GALLEGO ANABIARTE, Alfredo y otros, *Acto y Procedimiento Administrativo*, Primera Edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2001. Vid. Pág. 138

simplicidad, técnica y rapidez en la actuación<sup>155</sup>. El principio de eficacia, establece que todo procedimiento debe lograr su finalidad, a cuyo efecto se removerán de oficio los obstáculos puramente formales, y se subsanarán los vicios del procedimiento que puedan sanearse durante el mismo, actuando de oficio o a instancia del interesado. La eficacia, como rasgo característico de una Institución, es de esencia a toda organización e implica un juicio valorativo sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que se encomiendan a los distintos servicios públicos y sobre la calidad de su prestación.

Por lo tanto, éste principio guarda íntima vinculación con el principio conocido como *In dubio Pro Actione*, pues el legislador no concibe al procedimiento administrativo como una serie de obstáculos cuya superación sea obligatoria para la toma de una decisión final, sino que es un cauce legal y ordenado capaz de garantizar la legalidad y la misma revisión de las actuaciones de la Administración, siempre bajo la óptica del respeto a los derechos de los particulares. Por lo tanto, la Ley de Procedimientos Administrativos debe contener la regulación expresa del principio *In dubio Pro Actione* como complemento de los principios de celeridad, eficacia y economía.

### **5.3.6. Principio de Verdad Material**

En atención a éste principio, las actuaciones administrativas se ajustarán a la verdad material que resulte de los hechos y, aún cuando éstos no hubieran sido alegados o probados por los interesados, la Administración Pública deberá investigarlos, conocerlos y resolver conforme a ellos. Esto significa que la autoridad administrativa no debe ajustarse o remitirse

---

<sup>155</sup> DELGADILLO, Luis Humberto, Ob. Cit. Vid. Pág. 162

únicamente a las pruebas aportadas por las partes, lo que viene a denominarse como verdad formal<sup>156</sup>.

### **5.3.7. Principio de Informalidad a favor del administrado**

De acuerdo con este principio, el procedimiento iniciado deberá continuar, no obstante la inobservancia de exigencias formales no esenciales, que puedan ser cumplidas posteriormente. Tiene una estrecha relación con el principio de eficacia, en el sentido que postula a favor del mayor proteccionismo de las garantías constitucionales y procura una interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y sus derivados, por lo tanto, va más allá de las dificultades de índole puramente formal hasta llegar a una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

### **5.3.8. Principio de Buena Fe y Lealtad**

Es un principio general del derecho, y consiste en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, o la rectitud de una conducta y exige un comportamiento, dentro del procedimiento, recto u honesto en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. De este modo, los intervinientes en el procedimiento administrativo, deberán respetarse mutuamente y comportarse con lealtad y buena fe, presumiéndose ésta respecto de todas las personas. Este principio debe aplicarse estableciendo que la Administración Pública debe respetar en su actuación los principios de buena fe y lealtad, ambos derivados de la seguridad jurídica cuyo goce siempre deberá ostentar el administrado frente a la misma.

---

<sup>156</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Séptima Edición Actualizada. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Buenos Aires, Argentina. 1998. Vid. Pág. 911

Los anteriores principios si bien son recogidos en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, es válido mencionar otros tantos que son necesarios y de actualidad en cualquier legislación procedimental administrativa:

### **5.3.9. Principio de Transparencia**

De imperiosa regulación resulta éste principio para garantizar el derecho de defensa de los interesados, porque implica la necesidad de que el expediente administrativo no sea un secreto para los interesados, porque como sujetos activos del mismo, es fundamental que tengan conocimiento del estado del expediente y el contenido de los informes, de las normas y de los acuerdos, pudiendo presentar en su vista los documentos que estimen útiles a su defensa. Respecto del acceso al expediente administrativo, se justifica en virtud del interés colectivo del que esta revestido el procedimiento administrativo, porque todo ciudadano tiene derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, como garantía de la transparencia de la actividad de la Administración, cuyas razones y criterios deben ser accesibles a los particulares<sup>157</sup>. De igual manera, el interesado debe tener la facultad de obtener copias, porque resulta abusivo<sup>158</sup> pretender que el particular deba copiar a mano o a máquina, o incluso grabar, fotografiar, entre otros, aquello de lo que tiene derecho a tomar conocimiento o noticia adecuada.

---

<sup>157</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo II*, Ob. Cit. Vid. Págs. 464 y 469.

<sup>158</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: El Procedimiento Administrativo*, Novena Edición, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 2006. Vid. Págs. IV-20 y IV-21.

### **5.3.10. Principio *In Dubio Pro Actione***

Este principio exige que el órgano administrativo que tramita el procedimiento trate de evitar que las deficiencias formales que puedan producirse en el desarrollo del mismo y que tengan su origen en una actuación del ciudadano, den lugar a la extinción del procedimiento si de éste pueden generarse consecuencias beneficiosas para el mismo. Éste principio procura que el incumplimiento de un trámite por parte del interesado, por un mero formalismo, no determine la continuidad del procedimiento<sup>159</sup>.

## **5.4. Acto Administrativo**

### **5.4.1. Concepto Legal de Acto Administrativo**

El objetivo de regular el Acto Administrativo dentro de una Ley de Procedimientos Administrativos, es establecer los motivos y los pasos a seguir para la formación de la voluntad de la Administración, en cuanto a la emisión de Actos Administrativos en el ejercicio de sus funciones.

La Sala de lo Contencioso Administrativo afirma: “Como ya se ha mencionado en diferentes resoluciones de esta Sala, el acto administrativo es un acto jurídico, de voluntad o de juicio; de carácter unilateral; procedente de una Administración Pública; que dispone de presunción de validez y de fuerza para obligar; en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa”. (SENTENCIA DEL 19-06-06, Contencioso Administrativo, REF. 256-R-2004)

En la Ley de Procedimientos Administrativos, el Acto Administrativo, debe entenderse como la declaración unilateral, productora de efectos

---

<sup>159</sup> AYALA, José María y otros, Vid. Pág. 88

jurídicos y sujeto a Derecho Administrativo, dictado por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria. Entonces se puede afirmar que es el instrumento típico a través del cual la Administración manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los administrados, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes. Además, se exige que el contenido de los Actos Administrativos sea lícito, posible, claro y preciso, y comprenderá todas las cuestiones de hecho y de derecho que resulten del expediente, aunque no hayan sido planteadas por los interesados.

Aunque los actos administrativos son manifestaciones de la voluntad de la Administración, no pueden crear sanciones, ni impuestos, tasas u otras contribuciones de derecho público, ni modificar las que hubieran sido establecidas por las leyes.

#### **5.4.2. Forma del Acto Administrativo**

Otro punto que regula una Ley de Procedimientos Administrativos, es la forma de los Actos Administrativos, que deben consignarse por escrito en la medida de lo posible, para que los interesados tengan acceso a los mismos; no por una simple formalidad, sino por la trascendencia de los efectos jurídicos que producen y en ese sentido, es posible que los efectos puedan ser desfavorables a los interesados y por tanto, se vuelve necesario materializar los actos administrativos por medio escrito, porque así se facilita la notificación de los mismos a los interesados, resguardando su derecho de defensa mediante posibles recursos que fueren procedentes; aunque la regla general es que los actos administrativos se hagan constar por escrito, siempre se presentarán excepciones y en los casos en que los actos administrativos se produjeran en forma verbal, es recomendable hacerlos

constar por medio de actas donde se reproduzcan con la mayor fidelidad posible, las palabras dichas por el funcionario o autoridad emisora del acto.

La forma escrita viene impuesta en la mayor parte de los actos por razones de seguridad y constancia y porque los actos administrativos deben motivarse y notificarse, y ello exige su plasmación escrita<sup>160</sup>. Además, el elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados<sup>161</sup>.

### **5.4.3. Motivación del Acto Administrativo**

Un aspecto que debe ser obligatorio en la Ley de Procedimientos Administrativos, es la motivación de los Actos Administrativos, es decir la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto, las razones que sirven de fundamento a la decisión. La motivación expresará claramente lo que resulte de expediente administrativo, las razones que inducen a emitir el acto<sup>162</sup>.

Asimismo, es necesario aclarar que la motivación del Acto Administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno, viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. En el terreno formal, no es solo un elemento de cortesía, sino que constituye una garantía para el administrado, que podrá así

---

<sup>160</sup> REBOLLO, Luis Martín, *Cuadernos de Derecho Judicial: Estudio de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, T1, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, España, 1994. Vid. Pág.169

<sup>161</sup> DELGADILLO, Luis Humberto, Ob. Cit. Vid. Pág. 175

<sup>162</sup> DROMI, Roberto, Ob. Cit. Vid. Pág. 906

impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se apoya<sup>163</sup>.

Por regla general, suelen señalarse a nivel de doctrina una serie de supuestos o catálogo de Actos Administrativos cuya motivación es imperiosa:

- a) Los Actos que impongan obligaciones.
- b) Los Actos que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos.
- c) Los que resuelvan recursos.
- d) Los Actos que se separen del criterio seguido en actuaciones similares precedentes, o del dictamen de órganos consultivos.
- e) Los Actos que suspendan a otros actos que hayan sido objeto de recurso.
- f) Los Actos que revoquen actos anteriores.
- g) Los que deben ser motivados en virtud de la Ley.

Aunque esta regla es conforme a lo establecido en el Artículo 54.1 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España, de acuerdo a las necesidades actuales, se exige una ampliación de las categorías de actos administrativos que requieren motivación que no se incluyen en el antes citado Proyecto salvadoreño, como son los casos siguientes:

---

<sup>163</sup> *Cuadernos de Derecho Judicial: Estudio de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ob. Cit. Vid. Pág. 169

a) Los Actos a través de los cuales se imponen Medidas Provisionales una vez iniciado el procedimiento.

b) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.

Importante es resaltar este tipo de actos, porque son los que se sitúan en una posición más delicada, entre la discrecionalidad y la arbitrariedad, ya que si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la voluntad de la Administración. No basta para entender el acto suficientemente motivado, con citar o aludir el artículo que otorga la potestad discrecional, sino que es necesario aportar los criterios que fundamentan la resolución, el razonamiento lógico jurídico empleado por el funcionario o autoridad para la toma de una decisión concreta.

La Sala de lo Contencioso Administrativo afirma: “La motivación del acto administrativo exige que la Administración plasme en sus resoluciones las razones de hecho y de derecho que le determinaron a adoptar su decisión. Un punto trascendental de la motivación es que permite ejercer un control de legalidad, constatando si estas razones están fundadas en Derecho, y si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable.(...) La doctrina coincide en otorgar a la motivación como principales finalidades: desde el punto de vista interno, asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración; desde el punto de vista externo, formal, constituye una garantía para el interesado que podrá así impugnar en su caso el acto, atacando las bases en que se funda. Con ello, la motivación también incide en el control jurisdiccional, en tanto posibilita el análisis del criterio de decisión que indujo a la Administración a resolver en determinado sentido”. (SENTENCIA DEL 13-06-07, Contencioso Administrativo, REF. 262-C-2002)

Al respecto cabe agregar que la motivación de la resolución le sirve a la administración para reafirmar ante el recurrente, que sus actos se encuentran apegados al principio de legalidad, y le garantiza el derecho de defensa, ya que el administrado puede convertir los argumentos jurídicos plasmados en la resolución de parte de la administración, cuando plantee el recurso administrativo ante el superior jerárquico<sup>164</sup>.

#### **5.4.4. Validez y Eficacia del Acto Administrativo**

La eficacia de los actos administrativos en sentido estricto, así como las dos cuestiones con el sentido amplio de la misma (suspensión y ejecución), son aplicaciones concretas del principio de eficacia de la actividad administrativa. Éste principio despliega su virtualidad en todas las actuaciones de la Administración Pública e importa tanto la regulación de su actividad y el acto administrativo en sí mismo<sup>165</sup>.

Mejorando el criterio sostenido en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley de Procedimientos Administrativos que necesita el ordenamiento jurídico salvadoreño, en cuanto a la eficacia de los Actos Administrativos, debe establecer que los actos administrativos produzcan sus efectos desde el momento en que se emitan, cuando éstos actos produzcan efectos favorables a los interesados y, en caso contrario, el acto administrativo producirá sus efectos desde el momento que sea notificado; lo anterior se explica en el sentido que la expresión “actos favorables”, abarca una serie de actos tales como concesión de derechos, actos que conceden lo solicitado por el administrado, entre otros, siendo correcto incluir en una disposición legal a todos aquellos actos que representen un beneficio para los administrados y no solamente los que

---

<sup>164</sup> MEJÍA, Henry Alexander, *Revista Derecho*, Época VI, Número 1, Año 2006, Vid. Pág. 8.

<sup>165</sup> *Ibidem*. Pág. 14

concedan derechos, como aparece redactado en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos.

Y de los actos que resulten desfavorables, es acertado el criterio que el acto administrativo produzca sus efectos desde el momento que sea notificado al interesado por resguardar su derecho de defensa y la garantía de audiencia.

Como una excepción a la regla general, los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto de acuerdo a la ley, impuestos directamente por el ordenamiento jurídico o derivados de la propia naturaleza o contenido del acto. Así, cuando el acto requiera autorización o aprobación de funcionario o entidad distinta del que lo emita, no producirá efectos mientras la autorización o aprobación no se haya dado.

Otro punto importante que debe regular la Ley de Procedimientos Administrativos, es el referido a la retroactividad del acto administrativo, que en la legislación Española y en posibles proyectos de ley en El Salvador, se regularía de la misma forma, en el sentido de permitir que un acto administrativo tenga efectos retroactivos siempre que produzcan efectos favorables al interesado y que los supuestos de hecho existieran ya en el momento a que se retrotraiga la eficacia y que la retroactividad no lesione derechos o intereses de terceros, o el interés general.

#### **5.4.5. Ejecutividad de los Actos Administrativos**

El Acto Administrativo es ejecutivo en razón de que las normas jurídicas autorizan a la Administración Pública a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de el Órgano Judicial, ya que

por la aplicación de la Teoría de la División de Poderes, cada uno de ellos tiene a su cargo el ejercicio de una función, y la función administrativa debe tener los elementos que garanticen la acción estatal tendiente a la consecución de los fines de sus propios fines, en los términos que la Constitución y las leyes secundaria lo determinen<sup>166</sup>.

La regla general debe ser que la Administración Pública tenga la suficiente potestad de ejecutar por sí los actos administrativos eficaces, aún contra la voluntad del particular interesado, salvo los casos en que la Ley disponga que deba acudir a procesos judiciales. Sin embargo, dicha ejecución no procederá en caso de actos ineficaces ni los que se consideren inexistentes y si éstos fueren ejecutados, producirá responsabilidad para quien la haya ordenado o ejecutado.

#### **5.4.6. Nulidades del Acto Administrativo**

El tema de la validez de los actos administrativos, implica necesariamente el abordaje del tema de las nulidades de los mismos, por cuanto es necesario enunciar un catálogo de causales de nulidad de los actos y los tipos de nulidades en que pueden incurrir.

Para efectos de la Ley de Procedimientos Administrativos, debe adoptarse un sistema de nulidades que contemple las nulidades absolutas y las relativas, llamadas en el Sistema Español, nulidades de pleno derecho y Anulabilidades.

---

<sup>166</sup> DELGADILLO, Luis Humberto, Ob. Cit. Vid. Pág. 177

#### **5.4.6.1. Nulidades Absolutas**

Las nulidades absolutas son las que adolecen los actos que carecen de todo valor jurídico y atienden a supuestos tasados de infracciones consideradas especialmente graves a la seguridad jurídica por el legislador. Además, las nulidades absolutas pueden ser instadas en cualquier momento por cualquier particular interesado o de oficio por la propia Administración y sus efectos se producen *ex tunc*, es decir, como si el acto nunca hubiera existido; por último, la nulidad absoluta no puede sanearse por convalidación.

Respecto de éste apartado, la misma Sala de lo Contencioso Administrativo advierte sobre las Nulidades Absolutas o “de pleno Derecho” que: “En el Derecho comparado, los supuestos que dan lugar a la nulidad de pleno derecho suelen recogerse en una norma sustantiva de aplicación general, o ley marco de procedimientos administrativos. No obstante, para abordar el tema de las nulidades de pleno derecho en El Salvador, ha de partirse de un dato esencial: la ausencia de una ley que regule en términos generales qué supuestos dan lugar a las nulidades de los actos administrativos y, en especial, a las llamadas nulidades de pleno derecho (...) Por su parte, en el resto del sistema jurídico salvadoreño escasamente se ha abordado este concepto. A vía de ejemplo, la Ley del Instituto Nacional de los Empleados Públicos (INPEP), al referirse a las inhabilidades para el cargo de los miembros de la Junta Directiva, establece en el art. 12 que “declarada y notificada una inhabilidad serán nulos de pleno derecho los actos posteriores que autorice el director inhábil”. También en el arto 20 se señala que los ingresos y los ascensos del personal del INPEP se harán por concurso, y que “son nulos de pleno derecho los nombramientos y ascensos efectuados con infracción a esta norma” (...) En un sentido similar, los Estatutos de la Universidad de El Salvador (norma derogada por la Ley

Orgánica de Universidad Nacional de El Salvador) establecían que "la aplicación de sanciones de conformidad al presente Régimen Disciplinario estará sujeta a la instrucción del correspondiente informativo, en el que deberá cumplirse el procedimiento establecido en las presentes disposiciones, so pena de nulidad de pleno derecho de la resolución o acuerdo en contravención a las mismas" (Art. 181) (...) Dichas normas recogen supuestos específicos tales como sanciones sin procedimiento, actos dictados por un funcionario inhábil o sin un requisito esencial. Sin embargo, éstas no aportan elementos suficientes que permitan establecer reglas generales sobre los supuestos de nulidad de pleno derecho en el ordenamiento administrativo salvadoreño. Es decir, se trata de normas aisladas de las cuales no pueden extrapolarse principios que formulen una teoría general aplicable al resto del ordenamiento." (SENTENCIA DEL 20-06-05, Contencioso Administrativo, REF. 88-V-02)

Al analizar la sentencia antes citada, es evidente la necesidad de hacer una extensa integración de normas en virtud las carencias del Ordenamiento Jurídico salvadoreño en materia de procedimientos administrativos por resultar inciertas las categorías que pudiesen constituir el catálogo de nulidades absolutas; siendo el caso que en la referida sentencia, la misma Sala de lo Contencioso Administrativo intenta develar un catálogo de supuestos bajo los cuales se configuran las Nulidades Absolutas o "de pleno Derecho", así: "para efectos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la nulidad de pleno derecho en el ordenamiento jurídico-administrativo salvadoreño es una categoría especial de invalidez del acto administrativo, que se configura cuando concurren los siguientes supuestos:

1) Que el acto administrativo transgreda la normativa secundaria (de carácter administrativo), por haberse emitido en exceso, o fuera de las potestades normativas;

2) Que esta vulneración trascienda a la violación del ordenamiento constitucional;

3) Que esta transgresión sea concretable en la esfera jurídica del sujeto que alega la nulidad.

En este orden de ideas, será en cada caso concreto en que este Tribunal determine si se configura o no tal categoría de nulidad.

Lo anterior implica que no ha de realizarse un catálogo cerrado de los supuestos que configuran la nulidad de pleno derecho, sino, compete a esta Sala, a partir de los parámetros enunciados, determinar (cada vez que se alegue) si el vicio que se le presenta encaja en esta categoría”. (SENTENCIA DEL 20-06-05, Contencioso Administrativo, REF. 88-V-02)

Sin embargo y atendiendo a las necesidades actuales de la realidad jurídica salvadoreña y siguiendo los lineamientos del derecho comparado, el catálogo de causales de nulidad absoluta que es compatible con la legislación salvadoreña en materia de procedimientos administrativo es el siguiente:

#### **5.4.6.1.1. Actos Administrativos dictados por autoridad manifiestamente incompetente en razón de la materia o el territorio**

En razón de la materia, se produce cuando el órgano que dicta el acto no tiene competencia en determinada materia y aún así emite actos administrativos; en razón del territorio, se produce cuando el acto es dictado

por el órgano que no tiene competencia en el territorio donde ha ocurrido el hecho que lo motiva<sup>167</sup>.

#### **5.4.6.1.2. Actos que tengan un contenido imposible naturalmente o de contenido ambiguo**

Se hace la aclaración que para que concurra esta nulidad, los actos deben ser naturalmente imposibles, porque si fuesen legalmente imposibles, solamente acarrearán nulidad relativa, por referirse a una mera infracción legal. Naturalmente imposibles, importa la provocación de un desajuste entre la estructura del acto y la realidad a la que debe ser aplicada<sup>168</sup>.

Los actos de contenido ambiguo, son los actos que manifiestamente se consideran imprecisos e ininteligibles, como por ejemplo, la imposición de una multa sin determinar su cuantía.

#### **5.4.6.1.3. Actos que constituyan delito o que sean consecuencia de éste**

Con la redacción de ésta causal, se amplía el ámbito de aplicación del mismo, porque en el Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, solamente se menciona los hechos que en sí mismos constituyan delitos.

#### **5.4.6.1.4. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las reglas procedimentales que garantizan el derecho a la defensa de los interesados**

Ésta causal debe ser interpretada en dos sentidos necesariamente:

---

<sup>167</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 214

<sup>168</sup> *Ibidem*. Pág. 215

1- Que en la emisión del acto, se haya prescindido por entero o totalmente del procedimiento legalmente establecido.

2- Que al dictar el acto se haya observado un procedimiento, pero no el concreto procedimiento previsto por la Ley para ese supuesto, aunque el resultado práctico logrado sea idéntico al que se hubiera alcanzado con el procedimiento correcto.

#### **5.4.6.1.5. Cualquier otro acto que se establezca expresamente en una disposición legal**

Se considera como una cláusula residual de nulidad, que permite la apertura de nuevos supuestos de nulidad regulados por el legislador.

#### **5.4.6.2. Nulidades Relativas**

Por nulidad relativa, debe entenderse a cualquier infracción del ordenamiento jurídico incluida la desviación de poder y que sean distintas a las causales de nulidad absoluta; la nulidad relativa sólo puede realizarse por el sujeto afectado por el acto viciado y sus efectos se producen *ex nunc*, es decir, desde el momento en que se declare por el órgano competente, por lo tanto, carece de efectos retroactivos.

En la doctrina salvadoreña, la nulidad relativa en materia administrativa, es la sanción prevista por la ley que supone la invalidez de los actos administrativos que incurran en cualquier causa de ilegalidad no tipificada previamente, siendo tal invalidez no radical, estructural y no automática<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> *Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos*, Ministerio de Justicia, Ediciones Ultimo Decenio, El Salvador, 1994. Vid. Pág. 61

Las nulidades relativas se agrupan en tres categorías:

#### **5.4.6.2.1. Las Infracciones Sustantivas**

Las infracciones sustantivas es un término que hace referencia a cualquier infracción del ordenamiento jurídico; son las infracciones a disposiciones legales en general, por cuanto es irrelevante e impreciso intentar el establecimiento de un catálogo preciso de las mismas.

#### **5.4.6.2.2. La Desviación de Poder**

La desviación de poder se define como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Tomando un aporte brillante de la jurisprudencia Española<sup>170</sup>, se necesita de la concurrencia de dos requisitos para considerar que un acto administrativo está siendo objeto de la desviación de poder:

a- Una actuación administrativa, que en apariencia se ajuste al ordenamiento jurídico, pero que en el fondo persiga un fin distinto del interés público querido por el legislador.

b- No puede fundarse en meras conjeturas o presunciones, pero tampoco es necesaria una prueba plena sobre su existencia, siendo suficiente acreditar aquellos hechos o circunstancias que permitan al tribunal llegar a la convicción de que la actuación administrativa, aunque aparentemente se apegue al principio de legalidad, responde a una finalidad distinta de la pretendida por la norma aplicable.

---

<sup>170</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional Español, de fechas 12 de enero de 1998, 6 de febrero de 1998, 10 de marzo de 1998, 20 de noviembre de 1998 y 29 de enero de 1999, citadas por ALFREDO GALLEGOS ANABITARTE y otros en su obra *Acto y Procedimiento Administrativo*, Vid. Pág. 220

A sí lo confirma la Sala de lo Contencioso Administrativo: “La doctrina señala que la desviación de poder es una irregularidad que concretamente afecta el fin del acto administrativo. Este vicio se actualiza en un acto que, emitido formalmente dentro de la competencia del órgano y de los límites de su poder, sirve para fines distintos de los establecidos por el legislador, distintos de los propios del poder que se ejerce.(...) A partir de lo anterior, "el acto administrativo puede haber sido emitido por el órgano competente, ajustándose a las reglas de fondo y de forma, siendo aparentemente correcto; pero si la administración persigue un fin que no es el debido, el acto será inválido por desviación de poder". (SENTENCIA DEL 19-04-00, Contencioso Administrativo, REF. 149-M-99)

#### **5.4.6.2.3. Las Infracciones Formales**

Éstos supuestos van encaminados a dar vigencia al Principio de Informalidad a favor del Administrado, porque se contempla que el acto será anulable en tres supuestos:

a- En primer lugar, el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin.

b- En segundo lugar, y de los puntos de análisis más delicados, el acto será anulable cuando produzca una situación de indefensión en el particular interesado.

De la doctrina Española<sup>171</sup>, es acertado el criterio adoptado por los juristas en ese país, pues para hablar de indefensión en sentido material y no formal, es necesario que la indefensión que se produzca genere una disminución efectiva, real y trascendente de las garantías, es decir, cuando el

---

<sup>171</sup> GALLEGO ANABITARTE y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 222

titular del derecho o interés discutido, a causa del vicio formal en que ha incurrido la Administración, se ve imposibilitado para ejercer su defensa.

c- En tercer lugar, cuando el acto fuera dictado fuera de plazo, cuando éste tenga carácter esencial, es decir, cuando la naturaleza del plazo impuesto imperativamente por la norma exija su forzoso cumplimiento, debiendo además dar lugar a indefensión, o privar al trámite sobre el cual recae la demora de la posibilidad de producir su fin. En suma, la actuación administrativa fuera de tiempo no implica la invalidez del acto.

#### **5.4.7. Reglas Generales de la Declaratoria de Invalidez (Nulidad)**

Las nulidades de actos administrativos podrán acordarse por la Administración o por la Sala de lo Contencioso Administrativo; en el primer caso se denominara revocación por razones de legitimidad y en el segundo, declaratoria de nulidad.

La revocación por razones de legitimidad se declarará solo a instancia del interesado cuando se revoquen actos favorables a los interesados. Estos actos se consideran favorables cuando disponen una ventaja directa a los ciudadanos e incluso, cuando se vea beneficiado el interesado aunque para otro ciudadano sea desfavorable. En cambio los actos que no representan ventajas directas para ninguno de los particulares intervinientes en el procedimiento, podrán revocarse de oficio o a petición del interesado.

Cuando se tratare de revocación bajo los supuestos de nulidad absoluta, el interesado puede solicitar su revocación en cualquier tiempo, no así en los supuestos de nulidad relativa, que estará sujeta a su interposición mediante los recursos pertinentes y dentro de los plazos legales.

La declaratoria de nulidad será dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo a instancia de parte o de la misma la Administración; para subsanar los vacíos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en sus Artículos 8 y 12, debe diferenciarse que para la anulación de actos que adolezcan de nulidad absoluta, la Administración Pública puede presentar la demanda en cualquier momento. Sin embargo, cuando se tratare de actos que adolezcan de nulidad relativa, el plazo será de cuatro años desde el momento en que se dictó el acto impugnado. Para ambos casos es necesario un acuerdo previo de lesividad; el acuerdo de lesividad estará sujeto a la regla del Artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

La declaratoria de invalidez de un acto administrativo, no implica necesariamente la invalidez de los actos sucesivos dentro del procedimiento, siempre y cuando sean independientes del no válido. De igual forma ocurre si un acto administrativo fuese declarado no válido de forma parcial, las demás partes que lo componen serán válidas si son independientes de la parte viciada.

Cuando por decisión de la autoridad o funcionario que revoque actos administrativos, podrá disponer que los trámites y actuaciones cuyo contenido permanezca igual que antes del momento de la infracción. Asimismo y atendiendo a la doctrina clásica de las nulidades relativas, es posible convalidar aquellas actuaciones relativamente nulos, subsanando los vicios de que adolezcan. Si el vicio del que sufre el acto se tratare de incompetencia en razón del cargo pero dentro de la Institución territorial y materialmente competente, podrá convalidarlo el funcionario competente solamente cuando el superior jerárquico haya sido quién dictó el acto viciado; y en el caso que el vicio consiste en la falta de alguna autorización, podrá

convalidarse el acto mediante la simple emisión de la misma por el funcionario competente.

## **5.5. Competencia**

Se entiende por Competencia, en Derecho administrativo, la titularidad de una determinada potestad que sobre una materia posee una institución o autoridad administrativa. Se trata, pues, de una circunstancia subjetiva del órgano, de manera que cuando éste sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente. Así lo afirma la Sala de lo Constitucional: "desde el punto de vista técnico-jurídico y con carácter orgánico, el concepto de atribución o competencia puede entenderse como la capacidad concreta que tiene un determinado ente estatal, de suerte que al margen de la materia específica asignada no puede desenvolver su actividad; mientras que desde un carácter sistemático, la atribución o competencia consiste en la enumeración de una serie de posibilidades de actuación dadas a un órgano por razón de los asuntos que están atribuidos de un modo específico. Así, una atribución puede identificarse como la acción o actividad inherente que por mandato constitucional o legal desarrolla un órgano estatal o ente público, es decir, los poderes, atribuciones y facultades conferidas para el normal funcionamiento y cumplimiento de una labor" (SENTENCIA DEL 1-08-01, Inconstitucionalidad, REF. 33-2000)

De igual forma lo sostiene la Sala de lo Contencioso Administrativo, confirmando: "que la competencia constituye un elemento esencial de todo acto administrativo y debe ser entendida como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano. Como elemento esencial del acto administrativo la competencia condiciona necesariamente su validez". (SENTENCIA DEL 27-06-06, Contencioso Administrativo, REF. 170-R-2002)

Dentro del estudio del Derecho Administrativo, los criterios de competencia son:

a- Criterio Material: También conocido como distribución funcional u objetiva, realiza la asignación de competencias entre las divisiones departamentales en función de los distintos servicios públicos posibles, así como los sectores sobre los que exista intervención pública.

b- Criterio Jerárquico: La distribución se realiza dentro de una división departamental, de manera que las tareas más importantes y trascendentes quedan a cargo de los órganos jerárquicamente superiores.

c- Criterio Territorial: Los distintos órganos son competentes o no en función del ámbito geográfico. Dicho de otro modo, se distribuye la competencia en función de divisiones territoriales, cada una de las cuales, cuenta con un órgano que es titular de las potestades e intereses respecto a ese espacio.

d- Criterio *ratione temporis*: La potestad queda atribuida a un órgano durante un determinado periodo temporal. Así, el órgano sería o no competente dependiendo de si se encuentra dentro del marco temporal durante el cual se estipuló que tendría competencia.

Dentro de una Ley de Procedimientos Administrativos, debe entenderse que es competente para tramitar el procedimiento administrativo la misma Administración Pública, y que su competencia es irrenunciable, porque la competencia es una potestad que debe ser ejecutada, más no entenderse como un derecho subjetivo facultativo y por tanto, pudiendo considerarse que la Administración se encuentra en una posición de ventaja

frente al particular, el ejercicio de la competencia es determinado por la función que el Derecho le atribuye a la Administración<sup>172</sup>.

Si bien es cierto que la competencia es irrenunciable, tampoco puede renunciarse a la titularidad para ejercerla; sin embargo, las legislaciones más avanzadas regulan la transferencia del ejercicio de la competencia de un órgano titular a otro, mediante las figuras procedimentales siguientes:

a- Avocación: se da cuando en virtud de disposición legal, un Órgano Jerárquico Superior ejerce la competencia atribuida a uno de sus inmediatos inferiores.

b- Delegación: se da cuando un Órgano Superior disponga que la competencia la ejerza un órgano inferior.

c- Sustitución: se da cuando la competencia es ejercida por un órgano distinto pero del mismo nivel jerárquico.

Aunque la delegación es aplicable de forma general justificado en el hecho de la necesidad de que el órgano superior, en el que se concentran funciones, pueda distribuir el ejercicio de algunas de ellas entre sus inferiores inmediatos no existe razón similar para admitir que el órgano superior pueda por su propia autoridad, privar a los órganos inferiores de aquellas funciones que la ley les atribuye; siendo el caso, que no es admisible ésta regla en cuanto a la avocación y la sustitución, es necesario que, para evitar el abuso y el uso arbitrario de las mismas, se establezcan ciertos límites que restrinjan su posible uso desmedido:

---

<sup>172</sup> *Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos*, Ob. Cit. Vid. Pág. 76

1- No puede delegarse la competencia que ha sido atribuida en razón de las específicas características de un órgano, constitutivas de su esencia o justificativas de su existencia, porque le has sido distribuidas de acuerdo con la misma Constitución.

2- No delegarán su competencia los órganos colegiados, que viene a ser una limitación consecuencia de la anterior.

3- No pueden delegarse las potestades regladas, lo que se pretende con esta limitación, es permitir que un órgano que un órgano delegue en otro, pero que a éste último le sea prohibido delegar en otro distinto.

4- No puede delegarse la competencia para resolver recursos de apelación o de revisión. Por el mismo hecho que los recursos son medios de protección de los derechos de los particulares y si fuese posible que se delegare su conocimiento, éstos serían desnaturalizados, porque no serían resueltos por el superior jerárquico de aquel que dictó el acto recurrido, sino por la propia persona que resolvió.

5- La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido. Ésta prohibición debe admitirse en base a que la delegación solo de admite como transferencia de la posibilidad de ejercer la potestad administrativa, pero nunca como transferencia de la potestad misma.

Después de planteadas éstas directrices generales, es importante establecer los requisitos de validez de la transferencia de la competencia, que en primer lugar, deberá estar autorizada por la ley y debe ser restringida en tiempo y contenido, so pena de adolecer de nulidad tanto del acto que origine la transferencia, como los dictados en su ejercicio; sea la forma de

transferencia, el órgano que finalmente ostente la competencia deberá relacionar en su resolución final el hecho que la competencia le ha sido transferida.

Cómo ocurre en los procesos jurisdiccionales, en el procedimiento administrativo es posible que un órgano que no es competente se adjudique el conocimiento de causas que no le corresponde, por lo que es necesario que la Ley de Procedimientos Administrativos regule la declaratoria de incompetencia, que podrá dictarse a petición de parte o de manera oficiosa, en cuya resolución deberá establecerse a la autoridad o funcionario competente. En todo caso, siempre que se plantee un conflicto de competencia entre dos o más órganos, resolverá la disputa el inmediato común superior.

Los conflictos de competencia se manejan al igual que en materia de Derecho Procesal, es decir por medio de recusación y excusa. Para regular ambas, es necesario establecer un catálogo de causales de las mismas y en ese sentido, podemos utilizar las que sean compatibles con el Derecho Común.

Por otra parte, si merece especial atención la forma de planteamiento de ambas situaciones, que son completamente diferentes; por un lado, la recusación debe plantearse por escrito fundamentado ante el órgano superior jerárquico; el órgano recusado deberá manifestarse al mismo día o al siguiente, si concurre o no la causal de recusación. Sin más trámite, el órgano superior jerárquico resolverá en el plazo de cuatro días posteriores a su planteamiento. Si se estimare procedente la recusación, el superior jerárquico deberá sustituir al funcionario recusado por otro de igual jerarquía

y preparación. De igual forma es posible que el superior jerárquico estime la recusación del funcionario recusado, previo audiencia de éste.

En el caso de la excusa, el funcionario que incurra en una de las causales previamente establecidas, deberá apartarse de conocer del procedimiento y debe expresarlo al superior jerárquico, para que éste compruebe y resuelva en el plazo de tres días; si se estimare la excusa, se sustituirá al igual que en el caso de recusación y por último, si fuere el caso que en un funcionario en que concurra una de las causales no se excuse, le hará responsable conforme a la ley.

Ambas resoluciones no admiten recursos y pueden impugnarse indirectamente interponiendo recurso en contra de la resolución del fondo del procedimiento. La concurrencia de causales de excusa o recusación no representa es sí misma una causa de invalidez.

## **5.6. Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Administrativo**

### **5.6.1. La Administración Pública**

Como hemos establecido en capítulos anteriores, la Administración Pública, no debe considerarse en sentido orgánico o subjetivo, sino desde el punto de vista material, ya que la Administración resulta caracterizada en base a la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, sin importar el órgano del que emane. Se prescinde, pues del autor del acto, y solo se tiene en cuenta el acto en si mismo. Entonces, Administración es la actividad permanente y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran<sup>173</sup>. Así, la Administración Pública es asimilada como la actividad del Estado

---

<sup>173</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: El Procedimiento Administrativo*, Ob. Cit. Vid. Págs. 40 a 59

permanente y práctica que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran, tal como lo expresa el Artículo 1 de la Constitución de la República, en el sentido que la actividad del Estado gira en torno a la persona humana, como ser humano y como ciudadano<sup>174</sup>.

Según la doctrina argentina<sup>175</sup>, la Administración Pública en el sentido del procedimiento administrativo, son no sólo los órganos administrativos *stricto sensu* de la Administración Central, sino también de los entes descentralizados. Por regla general, esta ley se aplicará a la Administración, entendida esta como el Órgano Ejecutivo y sus dependencias, las entidades autónomas, las Municipalidades, y a los entes concesionarios en el ejercicio de sus funciones, en cuanto a los actos administrativos, definitivos o de trámite, que dicten en el ejercicio de sus potestades administrativas. La Administración es el sujeto pasivo cuyas actuaciones son objeto de regulación por medio de ésta ley, en virtud del principio de legalidad de la Administración y las mismas disposiciones constitucionales que la regulan. Aparte de ello, juega un papel más dinámico cuando interviene en procedimientos sancionadores, como la imposición de multas entre otros, porque la regla general de estos casos, es que sea la misma Administración la que inicie el referido procedimiento.

La Administración tiene diversas formas de participación en el procedimiento administrativo, a través de las diferentes Instituciones que la componen, por ejemplo, según el Artículo 68 del Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos y en legislaciones como la Española y la Argentina, se contempla el caso que la Institución que tramita el expediente,

---

<sup>174</sup> *Ibidem*. Pág. 40

<sup>175</sup> *Ibidem*. Pág. II-1

solicite a otra Institución la realización de trámites que importan al expediente que se menciona.

Otra forma de participación de la Administración en el procedimiento administrativo, es la regla contemplada en el Artículo 40 literal d) del Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, que afirma que pueden intervenir en el procedimiento administrativo, aquellas “autoridades” que de acuerdo a la Constitución y las leyes, tengan competencia para actuar en defensa de derechos o intereses de los administrados y se apersonen en el procedimiento.

### **5.6.2. Los Administrados**

Por otra parte, el sujeto activo según la doctrina y las diferentes leyes es el particular, como sujeto que ejerce su derecho constitucional de petición y respuesta, regulado en el Artículo 18 de la Constitución de la República; el administrado es la persona natural o jurídica, que no está investida de función administrativa, es decir, los sujetos de derecho que pertenecen a la sociedad administrada. No pertenecen a ninguna institución administrativa ni cumplen ningún tipo de función pública.

Podrán intervenir en el procedimiento administrativo:

- a- Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos.
  
- b- Los particulares que sin haber iniciado el procedimiento, ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

- c- Los particulares cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento antes que haya recaído resolución definitiva.

La capacidad de actuar del administrado, se regirá por el Derecho Común, en éste caso, las reglas de capacidad del Código Civil; asimismo, es conveniente que los administrados puedan actuar por si mismos o a través de representante, pero el representante deberá acatar una regla especial, en el sentido que, el interesado puede nombrar a cualquier persona como representante en el procedimiento, aunque no sea profesional del Derecho.

## **5.7. Formas de Inicio del Procedimiento Administrativo**

Como en la mayoría de legislaciones de ésta índole, la Ley de Procedimientos Administrativos debe contemplar las dos formas de iniciación del procedimiento.

### **5.7.1. Iniciación Oficiosa**

Que comprende la decisión propia de la autoridad competente, la orden de autoridad superior, la petición razonada de otros órganos y la denuncia de cualquier persona.

Sobre ésta última modalidad, además de ser novedosa en la legislación salvadoreña, es necesario aclarar que la denuncia de un particular se concibe como un acto de colaboración del mismo para con la misma Administración Pública, por el que se ponen en conocimiento de la Institución competente determinados hechos que pueden dar lugar a la incoación de un procedimiento administrativo. Por lo tanto y atendiendo al criterio del Tribunal Supremo Español, “el denunciante no goza de legitimación para intervenir en

el procedimiento sancionador, ya que el único sujeto que puede resultar afectado es el presunto infractor<sup>176</sup>”.

Por tanto, los requisitos que debe contener toda denuncia administrativa son los siguientes:

- 1- Identificación del Denunciante.
- 2- Identificación del servidor, funcionario o Institución pública, así como las Instituciones de naturaleza privada cuando la naturaleza del procedimiento así lo establezca.
- 3- Descripción clara del hecho denunciado.
- 4- Lugar para oír notificaciones.
- 5- Lugar, fecha de la denuncia y firma.

La posibilidad que el procedimiento administrativo inicie por la vía oficiosa, cobra vigencia en los casos en que contra éste se instauren procedimientos susceptibles de ocasionar efectos desfavorables en la situación jurídica del interesado, como es el caso de la imposición de una multa. Aunque está regulada esta modalidad en el Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, no se contempla como acto previo, un procedimiento a través del cual se forme la voluntad de la Administración para iniciar el procedimiento, en cuya regulación sería fundamental para respetar el derecho de defensa del interesado, tal como lo regula el Artículo 69.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común de España. Éste procedimiento consiste en que previo al inicio repentino del procedimiento, se abra un período de información en el

---

<sup>176</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 146

que se conozcan las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento; una vez tomado el acuerdo positivo de iniciación del procedimiento, debe ser notificado al sujeto interesado, quedando la Administración en la obligación de tramitar el procedimiento hasta llegar a una decisión final.

Atendiendo al principio de transparencia, es conveniente que dicho acuerdo previo y su procedimiento de formación consten en el expediente administrativo para que pueda ser consultado por el administrado.

### **5.7.2. Iniciación a Petición de Parte**

En éste supuesto, es el interesado quien obliga a la Administración a dictar una resolución expresa sobre la petición hecha ante su autoridad; petición, que en sentido formal, deberá contener además de una petición fundada, los requisitos siguientes:

- 1- Órgano o funcionario a quien se dirige.
- 2- Nombre y generales del interesado, domicilio y lugar señalado en el país notificaciones y, en su caso, el nombre y generales de la persona que le represente.
- 3- Hechos y razones que motivan la petición.
- 4- La petición en términos precisos.
- 5- Los demás requisitos que otras leyes aplicables exijan.
- 6- Lugar y fecha.
- 7- Firma del interesado o de su representante.

Aunque ésta exigencia de requisitos formales podría interpretarse como una vulneración al principio *In dubio pro actione*, éstos requisitos son los mínimos que exige el Derecho Común y en consecuencia, se consideran accesibles a toda persona interesada en un procedimiento administrativo; pero por otra parte, el Artículo 49 del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, regula de una forma “cuantitativa” la modificación y ampliación de la petición, porque se limita a restringir a ambas por tan solo una vez en el curso del procedimiento. Si bien esta restricción de mera cantidad de veces, propugnan por el principio de economía, es necesaria una regulación “cualitativa” de la modificación y ampliación; en tal sentido, es justo limitar la posibilidad de modificación del objeto del procedimiento a aquellos cambios en la petición que resulten meros accesorios o claramente conexos a la petición, porque de permitir una modificación sustancial, generaría un conocimiento diferente del objeto, a tal punto que el interesado tendría que iniciar otra vez el procedimiento.

Para el manejo del expediente administrativo y en virtud del principio de economía, la autoridad o funcionario ante el que se inicie el trámite del procedimiento, tiene la potestad de ordenar la acumulación del expediente inicial a otros expedientes con los que guarde identidad del fondo del asunto que se tramita o íntima conexión.

## **5.8. Medidas Provisionales**

Según la doctrina española<sup>177</sup>, las medidas provisionales son todas aquellas medidas carácter cautelar, preventivo o segurador de la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el procedimiento. Estas medidas presentan, por tanto, un carácter accesorio del procedimiento ya iniciado o

---

<sup>177</sup> *Ibidem*. Pág. 150

por iniciar, erigiéndose la eficacia de la resolución en el parámetro más importante de control de la procedencia de tales medidas.

Una vez iniciado el procedimiento, las medidas provisionales que puedan utilizarse son indeterminadas, debido a los diferentes ámbitos de aplicación del Derecho Administrativo, por lo tanto sería improductivo enunciar un catálogo de las mismas, sino que la práctica dirá las diversas medidas que puedan adoptarse, dependiendo de los derechos que se regulen en particular, y del resultado que se necesite asegurar, en consecuencia la Ley de Procedimientos Administrativos debe dejar la posibilidad de decretar diversas medidas cautelares, sin restringirlas, mas no dejándolas a la arbitrariedad del ente que las decrete.

La adopción de las medidas cautelares tras el inicio del procedimiento, o su confirmación o modificación si se habían adoptado con anterioridad, requiere como presupuesto la existencia de elementos jurídicos básicos y suficientes, en el sentido de que al decretar una medida deba estar suficientemente fundamentada por el órgano que la decreta, y en ese sentido se evita la arbitrariedad antes mencionada<sup>178</sup>.

## **5.9. Términos y Plazos**

En primer lugar, se debe establecer que los términos y plazos no solamente son obligatorios para los interesados, sino también para la misma Administración Pública, en virtud de los principios de economía e igualdad de las partes y solamente en situaciones excepcionales se reconocerán prórrogas de plazo o habilitación de plazos.

Para efectos del cómputo de los plazos, las reglas son sencillas:

---

<sup>178</sup> *Ibidem*. Pág. 151

a- Si los plazos se señalaren en días, contarán únicamente los días hábiles.

b- Si los plazos se fijaren en meses, se contarán de fecha a fecha, y en el caso que en el mes de vencimiento no hubiere día equivalente a aquél en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Cuando el último día del plazo sea inhábil se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

Para no afectar garantías y derechos fundamentales de los administrados, los plazos comenzarán a contarse desde el día siguiente de la notificación o publicación por la que se les haga saber la duración del plazo y la procedencia de su actuación. Para prorrogar los plazos, deberá presentarse una solicitud antes del vencimiento del mismo, debidamente motivada y ofrecer prueba para acreditar el motivo que se alegue para dicha prórroga. Sin embargo, la prórroga del plazo no se aplicará al plazo concebido para finalizar la tramitación del procedimiento.

El plazo máximo de duración del trámite del procedimiento administrativo es de seis meses, sea cual fuere su forma de iniciación; en cambio, cuando se trate de solicitudes cuya resolución no importe más trámites, el plazo será de sesenta días.

#### **5.10. Comunicaciones y Citaciones**

Como regla general, la Ley de Procedimientos Administrativos debe establecer que todos los actos administrativos que afecten los intereses de los particulares, sean éstos favorables o desfavorables, deben ser comunicados a las partes a través del acto procesal conocido como

notificación. Sin embargo, para ser más precisos, se toma en consideración el criterio argentino<sup>179</sup> para tal efecto:

- 1- Las decisiones administrativas definitivas y las de mero trámite que obstan a la prosecución de los trámites<sup>180</sup>.
- 2- Las que afecten derechos subjetivos.
- 3- Las que dispongan emplazamientos, citaciones, vistas o traslados.
- 4- Las que se dicten con motivo o en ocasión de la prueba y las que dispongan de oficio la agregación de actuaciones.
- 5- Todas las demás que la autoridad así lo disponga, teniendo en cuenta su naturaleza e importancia.

La forma en que deben hacerse las notificaciones es diversa, debido al avance de las telecomunicaciones, se han adoptado formas más simples para realizarlas, en la actualidad deben admitirse los siguientes medios:

- a- Entrega íntegra del texto donde consta el acto, de forma personal o por esquila, en el lugar designado por el interesado para recibir notificaciones<sup>181</sup>.
- b- Los medios de comunicación escrita, como cartas y telegramas.
- c- Entrega del texto donde se refleja el acto, a través de medio electrónico como telefax.

---

<sup>179</sup> DROMI, Roberto, Ob. Cit. Vid. Pág. 905

<sup>180</sup> *Cuadernos de Derecho Judicial: Estudio de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ob. Cit. Vid. Pág. 179

<sup>181</sup> *Ibidem*. Pág. 186

Siempre que se realizare una notificación por cualquiera de los medios antes mencionados, debe dejarse constancia de tal situación en el expediente administrativo, por ejemplo, en el caso de las notificaciones personales, estas deben adjuntarse con una copia que deberá anexarse al expediente administrativo debidamente firmada por la persona que recibió la notificación. Y en el supuesto que no sea posible realizar ésta diligencia, deberá fijarse esquila en la puerta del lugar señalado para recibir notificaciones, en cuyo contenido debe hacerse constar que fue imposible notificar personalmente.

La prueba de las notificaciones es un tema delicado dentro de un procedimiento, puesto que implica la comunicación de las actuaciones durante el trámite y de no hacerlas del conocimiento del interesado, se estarían vulnerando derechos y garantías constitucionales; para el caso de las notificaciones personales y las esquelas, el medio idóneo para probar la notificación es el clásico modelo de copia firmada o acuse de recibido. En cambio, por medio electrónico es más complejo, pero se hace sencillo en el caso del telefax, porque se debe anexar al expediente la copia del comprobante de envío con una razón al dorso del mismo, que deberá expresar la hora, día y quién recibe el fax. Para el caso del correo, los empleados de ésta dependencia estatal y todos los encargados de realizar notificaciones, incurrirán en responsabilidad civil, penal y disciplinaria, según sea el caso, en los supuestos de inexactitud o falsedad de sus comprobantes de notificación.

Por otra parte, es necesario aclarar que es posible que las notificaciones se realicen de forma defectuosa, es decir, una notificación producida sin cumplir todos los requisitos legales y una notificación defectuosa no producirá los efectos que le son propios; toda notificación

defectuosa adolece de nulidad relativa, lo que significa que puede subsanarse bajo la condición que el interesado se da por enterado expresa o tácitamente ante la autoridad que corresponde.

La Ley de Procedimientos Administrativos, debe regular solamente para casos excepcionales, las notificaciones mediante publicaciones en sustitución de la notificación personal; los casos en que se permitirá éste tipo de notificación serán:

- 1- Cuando el acto administrativo tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas. En éste caso, la publicación deberá realizarse en un diario de mayor circulación nacional<sup>182</sup>.
- 2- Cuando se trate de licitaciones o de otros procedimientos selectivos de concurrencia competitiva y en la convocatoria se haya indicado expresamente el tablero o medio de comunicación donde se efectuarán las publicaciones. La publicación se hará en el medio indicado expresamente.
- 3- Cuando sea desconocida la residencia del interesado y no haya indicado lugar para recibir notificaciones. Para éstos casos, la publicación se hará en diario de mayor circulación nacional y se fijará por ocho días, un edicto en la oficina donde se trámite el expediente.

Las publicaciones deben contener la integridad del texto del acto administrativo y solamente producirá efectos hasta que transcurran tres días desde su materialización; de igual forma se aplica la regla de la nulidad relativa. Para garantizar el derecho de defensa de los interesados, es obligatorio que en el texto de las notificaciones, se agregue una razón que

---

<sup>182</sup> *Ibidem*. Pág. 203

consista en la indicación de si el acto es o no es recurrible y, en su caso, expresará los recursos procedentes y el plazo para interponerlos, el lugar de su interposición y la autoridad competente para resolverlos.

En cuanto a las citaciones, solamente se harán cuando la comparecencia de los administrados sea requerida por disposición legal o reglamentaria expresa y debe llevarse a cabo con las mismas formalidades de las notificaciones y con tres días de anticipación a la fecha fijada para comparecencia, debiendo expresar al interesado el motivo de su citación y la norma jurídica en que se funda. El interesado podrá comparecer por medio de apoderado, salvo excepciones expresas en las leyes; una vez producida la comparecencia, al interesado se le extenderá constancia de tal hecho y de su motivo de comparecencia. La persona que es citada por primera vez y no compareciere, será citada por segunda vez y si en ésta tampoco se atiende el llamado de la Administración, se continuará el procedimiento y se decidirá el caso con los elementos de juicio existentes.

### **5.11. Prueba**

La prueba, es la actividad necesaria dentro del procedimiento administrativo que implica demostrar la verdad de un hecho, su existencia o contenido según los medios establecidos por la ley. Las pruebas tienen por objeto acreditar hechos relevantes para la decisión sometida al procedimiento, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados a la naturaleza del procedimiento lo exija<sup>183</sup>.

La carga de la prueba recae sobre la parte que alega algo, ya que el principio establece que quien alega debe probar. El que afirma algo debe acreditar lo que afirma mediante un hecho positivo, si se trata de un hecho

---

<sup>183</sup> MARTÍN Mateo, Ramón, Ob. Cit. Vid. Pág. 293

negativo el que afirma deberá acreditarlo mediante un hecho positivo. Dentro del procedimiento administrativo, la actividad probatoria debe girar en torno a los principios de aportación, en virtud del cual las partes pueden proponer cuantas pruebas estimen convenientes y necesarias para el resguardo de sus derechos e intereses y al principio de oficialidad, por medio del cual el órgano tramitador del procedimiento, está obligado a desarrollar aún cuando no lo pidan los interesados, la actividad probatoria necesaria y pertinente, en los casos que no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Las pruebas vertidas serán valoradas con las reglas de la sana crítica.

El plazo para la aportación de pruebas, cuando se dude de la certeza de ciertos hechos y que sean influyentes para la decisión del procedimiento, será no mayor de veinte días ni menor de ocho días, para que sea posible practicar todas las pruebas que se juzguen pertinentes. Para la práctica de éstas diligencias y en virtud del derecho de defensa, debe anticiparse a los interesados con tres días de anticipación a la fecha exacta en que se practicaren las diligencias.

### **5.12. Terminación**

En toda Ley de Procedimientos Administrativos, deben regularse diversas formas de terminación del procedimiento, porque la regla general es que finalice mediante una resolución final, pero dado el caso de la existencia de figuras ajenas a ésta y a través de las cuales se termina la tramitación del procedimiento, se contemplan las siguientes: resolución final, silencio administrativo positivo, desistimiento y caducidad.

### 5.12.1. Resolución

Para el análisis del procedimiento administrativo, debemos entender por resolución el acto administrativo que decide sobre todas las cuestiones planteadas por los particulares, de igual manera de las cuestiones conexas con éstas o que deriven directamente del expediente administrativo, aunque éstas no sean planteadas por los interesados<sup>184</sup>. Jamás podrá la Administración Pública abstenerse de resolver el fondo del asunto por ningún motivo; además, como se mencionó anteriormente, cuando la resolución final decida sobre puntos que no fueron planteados por los interesados, se debe dar audiencia a éstos para que se pronuncien al respecto. La resolución deberá ser motivada, haciendo referencia a las actuaciones contenidas en el expediente administrativo, expresando fundamentos jurídicos, entre otros.

Sea cual fuere el fallo emitido por la Administración, en ningún momento se puede agravar o perjudicar la situación inicial del administrado que inició el procedimiento, prohibición conocida como *reformatio in peius*.

Es ideal que finalizada la valoración de la prueba, se realice una propuesta de resolución para que sea aprobada por la autoridad competente para resolver, para que éste sirva como filtro de los defectos legales y formales de que pueda adolecer la decisión.

Y como regla general de toda notificación, el texto de la resolución deberá señalar los recursos oponibles, el plazo para su interposición, oficina donde debe presentarse, entre otros.

---

<sup>184</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y otros, Ob. Cit. Vid. Pág. 160

### **5.12.2. Silencio Administrativo**

El silencio administrativo ha de producirse cuando llegue el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada. Debido a la evolución de la doctrina del silencio administrativo positivo, es conveniente citar los supuestos por los cuales debe entenderse el silencio administrativo en sentido positivo en el derecho español:

a- Cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela entre los órganos de la Administración Pública.

b- Cuando se trate de solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo.

c- Cuando se trate de solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

d- Cuando lo plantee expresamente una norma, sea ésta legal o reglamentaria.

El plazo para interpretar el silencio administrativo positivo es de sesenta días, que comenzarán a contarse a partir del siguiente día de la petición realizada por el interesado, según la legislación española.

Se citan éstos supuestos porque no es posible imitar el modelo actual español, en razón que en El Salvador no puede aplicarse el silencio administrativo positivo con demasiada amplitud, debido a la inexistente tradición del Derecho Administrativo y no sería posible agilizar y adecuar las normas que se complementan entre sí para efectos de establecer las excepciones. Es decir, que mientras en la legislación española la regla general es el silencio administrativo positivo, en El Salvador debe ser el silencio administrativo en sentido negativo.

Para la regulación del silencio administrativo en sentido negativo, se entenderá que la petición se considera denegada si transcurren los plazos establecidos para la duración del procedimiento y el interesado no recibe notificación alguna donde le resuelvan su petición; de igual forma se procederá en caso de interposición de recursos.

### **5.12.3. Desistimiento y Renuncia**

Aunque se tratan en un mismo apartado, el desistimiento y la renuncia son dos figuras muy diferentes entre sí: por una parte, entendemos por desistimiento al acto del interesado en virtud del cual éste declara expresamente que abandona la solicitud que dio origen al procedimiento administrativo; por renuncia, debemos comprender al abandono o dejación del derecho mismo. La gran diferencia entre ambas figuras, radica en la posibilidad de plantear de nuevo el procedimiento administrativo, que queda expedita en el desistimiento, no así en la renuncia, porque acarrea la extinción del derecho que se invoca.

En ambos casos, la solicitud de desistimiento o renuncia deberá presentarse por escrito, porque en los dos supuestos existe la voluntad expresa del interesado, no puede presumirse o entenderse implícita en su

comportamiento, porque la mera inactividad solo provocaría la declaratoria de caducidad. Salvo excepciones, la autoridad deberá resolver de inmediato la solicitud de renuncia o desistimiento y en cuanto a las excepciones, la primera consiste en que no debe admitirse inmediatamente si han intervenido más personas, quienes podrán tramitar el procedimiento diez días después de notificadas sobre el desistimiento o la renuncia, si así lo solicitaren. La segunda, atiende a la cuestión suscitada importe el interés general, entonces en éste caso, la Administración admitirá la solicitud de renuncia o desistimiento únicamente sobre la persona que la solicita, debiendo tramitar el procedimiento con toda normalidad.

#### **5.12.4. Caducidad**

Esta causal de terminación del procedimiento es claramente responsabilidad de la inactividad del interesado, porque la inactividad de éste dentro del procedimiento genera la imposibilidad de continuar el curso de las actuaciones. Para la declaratoria de la caducidad, es necesario que la misma Administración requiera y señale al interesado la diligencia o el acto imprescindible para continuar la tramitación del procedimiento, advirtiéndole que deberá realizarlo dentro de los siguientes diez días. En legislaciones como la Española se contemplan plazos más largos para que el interesado realice el acto correspondiente, pero atendiendo a los principios de celeridad y economía, es pertinente que solamente se concedan diez días.

Transcurridos veinte días después de la advertencia y sin que el interesado elimine la causa que paraliza el procedimiento, procederá la Administración a declarar la caducidad y al archivo de las actuaciones, lo cual no implica que el procedimiento pueda volver a plantearse.

Sin embargo, cuando el procedimiento importe el interés general o fuere conveniente sustanciar para su definición y esclarecimiento, se seguirá su trámite.

### **5.13. Recursos Administrativos**

Comúnmente, se entiende por Recurso Administrativo a los medios establecidos en la ley para obtener la modificación, revocación o invalidación de una decisión, ya sea del mismo funcionario o autoridad que la dictó o de otro de superior jerarquía. En todo recurso se observa: una resolución que es impugnada; un interesado agraviado con la resolución que busca impugnar; un tribunal que la ha dictado; un tribunal que conoce del recurso; y una nueva resolución que puede confirmar, modificar, revocar o invalidar la resolución recurrida.

Dentro de una Ley de Procedimientos Administrativos, el ámbito de los recursos administrativos debe regularse con especial atención, puesto que en la mayoría de casos, del uso debido y en tiempo de los mismos, depende que un asunto impugnado sea conocido por la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Todo recurso administrativo tiene dos elementos esenciales:

- a- Elemento subjetivo:** Como bien lo dice el Doctor HENRY ALEXANDER MEJÍA<sup>185</sup>, dentro de un recurso administrativo hay que tener en cuenta, dos tipos de sujetos: los que deciden el recurso y los que lo interponen, obviamente pueden aparecer otros tipos de sujetos, que puedan tener interés dentro del procedimiento administrativo. Por

---

<sup>185</sup> Abogado y Notario, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, Jefe y Catedrático del Departamento de Derecho Público de la Universidad de El Salvador.

lo tanto siempre deben de existir dos tipos de sujetos: la Administración Pública en uso de su poder soberano y el recurrente<sup>186</sup>.

**b- Elemento objetivo:** El objeto del recurso administrativo, es impugnar un acto administrativo, que haya ocasionado agravio a uno o varios administrados por la decisión tomada por la administración. Es necesario dejar claro que para que el acto administrativo sea impugnado, no debe haber causado estado y que no sea firme<sup>187</sup>.

Para la interposición de un recurso, al igual que para la solicitud de iniciación del procedimiento administrativo, la ley debe exigir ciertos requisitos formales para facilitar el conocimiento de las causas y evitar la dilatación del procedimiento debido a defectos en la petición. Por consiguiente, los requisitos formales y de fondo exigidos para la admisión de un recurso administrativo son:

a- Autoridad o funcionario a quién se dirige.

b- Nombre y generales del recurrente, lugar que señala para recibir notificaciones o nombre de su representante si tuviere.

c- Acto contra el que se recurre y motivos que fundamentan su impugnación.

d- Ofrecimiento y solicitud de práctica de pruebas, si así lo estimare conveniente.

e- Las demás exigencias particulares de cada ley.

---

<sup>186</sup> MEJÍA, Henry Alexander, Ob. Cit. Vid. Pág. 4

<sup>187</sup> Ibídem. Pág. 6

f- Lugar y fecha.

g- Firma del recurrente.

La interposición de un recurso no debe interrumpir la ejecución del acto impugnado, pero es posible su interrupción a solicitud del interesado o de oficio, cuando dicha ejecución pudiere producir graves perjuicios o cuando se impugne sobre la base de los supuestos de nulidad absoluta antes establecidos.

Un aspecto importante para el resguardo de la Seguridad Jurídica de los administrados en el ejercicio del derecho de recurrir, es necesario que la Ley de Procedimientos Administrativos regule de forma expresa el Principio de *nec reformation in peius*, específicamente en materia de recursos, pues ya existen pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso Administrativo a éste respecto: “el Principio de *"nec reformation in peius"* conforme al cual, en vía de recurso, el administrado no puede verse perjudicado con una resolución más gravosa que aquella de la cual recurre”. (SENTENCIA DEL 29-01-02, Contencioso Administrativo, REF. 179-M-2000)

Por tanto, es válido distinguir entre las categorías clásicas de los recursos, es decir, los recursos ordinarios y los recursos extraordinarios.

#### **5.13.1. Recursos Ordinarios**

El único recurso administrativo ordinario que reconoce la legislación española, es el de “alzada” o mejor conocido como apelación, sin embargo, el criterio de la legislación argentina es compatible con el sistema administrativo salvadoreño, porque implica el reconocimiento de dos recursos ordinarios diferentes entre sí: la apelación y la reconsideración. Por lo tanto,

estos dos recursos deben implementarse en la Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador.

Tanto el recurso de apelación y el de reconsideración deben interponerse dentro del término de quince días desde el siguiente de la notificación o la última, en su caso. El interesado puede optar por interponer o uno u otro recurso cuando sean procedentes y en el caso que sea desestimado el recurso de reconsideración, tiene la posibilidad de interponer directamente la acción judicial ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o interponer el recurso de apelación.

Independientemente quién sea el funcionario o autoridad competente para conocer, ambos recursos deben interponerse ante la autoridad que dictó el acto que se impugna; y en el caso exclusivo de la apelación y por su misma naturaleza, el órgano que recibe el escrito debe remitir el expediente administrativo a su inmediato superior dentro de los tres días siguientes, sin entrar a conocer sobre su admisibilidad.

Y de los puntos más importantes y para que se establezca claridad para el administrado, la vía administrativa se entenderá agotada cuando se use en tiempo y forma correcta los recursos de reconsideración, apelación y revisión en su caso.

#### **5.13.1.1. Recurso de Reconsideración**

Doctrinariamente, dicen los juristas argentinos<sup>188</sup> que el recurso de reconsideración es el que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio, pero

---

<sup>188</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: El Procedimiento Administrativo*, Ob. Cit. Vid. Pág. IX-2

cuya aplicación práctica termina siendo no un nuevo examen, sino una ratificación enfática de los fundamentos del acto impugnado.

Sin embargo este tipo de recurso es ideal cuando no existe autoridad o funcionario superior jerárquico al que dictó el acto impugnado, y no vulnera las garantías del interesado en razón que al particular, le queda expedito el derecho de apelar o interponer recurso contencioso administrativo.

Una vez presentado el recurso y sin más trámite, la autoridad competente resolverá dentro de los diez días posteriores a su presentación. Si el órgano que emite la resolución tuviere superior jerárquico, procederá el recurso de apelación.

#### **5.13.1.2. Recurso de Apelación**

Recurso que es regulado por las legislaciones española y argentina y que permite a la Administración corregir por la vía jerárquica, las decisiones adoptadas por los órganos inferiores antes de acudir a la vía jurisdiccional; excepto cuando se trate de actos de Ministros de Estado.

Su tramitación no excederá de treinta días e inmediatamente al recibir el expediente administrativo, el órgano competente deberá pronunciarse sobre su admisibilidad y una vez admitido, lo abrirá a pruebas por cinco días si fuere procedente y luego de ello, decidirá sobre la confirmación, modificación o revocación del acto impugnado.

#### **5.13.2. Recursos Extraordinarios**

Dentro de la legislación española encontramos regulado únicamente el recurso extraordinario de revisión, pero en la legislación argentina se incluye

el recurso de queja, que va más encaminado a impugnar defectos de tramitación e incumplimiento de plazos.

#### **5.13.2.1. Recurso de Revisión**

Éste recurso tiene por objeto los actos firmes en vía administrativa en los que concurren ciertas circunstancias establecidas a continuación:

- a- Que al dictar el acto se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- b- Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c- Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- d- Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así e virtud de sentencia judicial firme.

Los plazos de interposición de la revisión no gozan de uniformidad en virtud de ser un recurso que impugna actos firmes diversos y así lo estima conveniente la legislación española. Por tanto y en base a la experiencia de España, los plazos de interposición del recurso de revisión serán:

- 1- En el caso del literal a) de las causales antes mencionadas, el plazo de interposición será dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado.

- 2- En el caso de la letra b), dentro de los tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad real de aportarlos.
- 3- En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme respectiva.

Éste recurso debe presentarse ante el funcionario o autoridad que hubiere dictado el acto recurrido, quien lo remitirá al superior jerárquico, juntamente con el expediente administrativo, en el plazo de tres días. Sin más trámite, el superior jerárquico resolverá dentro en el plazo de veinte días contados desde su presentación, quedando la posibilidad real de interponer la acción contenciosa administrativa.

#### **5.13.2.2. Recurso de Queja**

Uno de los aspectos más lesivos a los intereses y derechos de los administrados es la demora y la inercia de la Administración Pública dentro de la tramitación del procedimiento administrativo y aunque suele pensarse que no existe un remedio concreto para estas prácticas negligentes, es importante regular un medio de impugnación que ataque tales circunstancias. Es por ello que surge la necesidad de regular el recurso de Queja, que se encamina al reclamo en los defectos de tramitación, las paralizaciones e infracciones de plazos y la omisión de trámites que sean subsanables antes de la resolución definitiva del asunto.

El recurso de queja se interpondrá ante el inmediato superior jerárquico del funcionario u órgano que se presuma responsable del defecto de tramitación, fundamentando su petición en preceptos legales concretos; con la presentación, la autoridad que conoce del recurso deberá conceder

audiencia al funcionario de quién se trate dentro del término de tres días siguientes a la presentación del recurso. Sin más trámite, se resolverá al respecto en el plazo de diez días.

La interposición de éste recurso no suspende el curso normal del procedimiento y su resolución no admite recurso alguno.

Si es procedente el recurso de queja, se ordenará la subsanación de los vicios comprobados. Deberá amonestarse al funcionario responsable y será sancionado disciplinariamente, según sea el caso.

## CAPITULO VI

### “CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”

#### SUMARIO

**6.1. Conclusiones. 6.2. Recomendaciones Institucionales. 6.2.1.** Recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia. **6.2.2.** Recomendaciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo. **6.2.3.** Recomendaciones al Consejo Nacional de la Judicatura. **6.2.4.** Recomendaciones a la Asamblea Legislativa. **6.2.5.** Recomendación a las Universidades Públicas y Privadas.

#### **6.1. Conclusiones**

1º) La Legislación en materia de procedimientos administrativos en El Salvador, debido a la existencia de múltiples y complicadas formas de tramitación, ha carecido de un cauce procedimental uniforme y moderno, que se ajuste a las necesidades jurídicas de la sociedad en general como de los particulares, esto se denota ante los avances sustanciales que en materia de Derecho Administrativo se desarrollan en países como España y Argentina; razón por la que se vuelve imposible brindar a los ciudadanos la efectiva tutela de los derechos fundamentales y garantías que regula la Constitución de la República, para que sean operativas, en la materia que nos aborda, frente a las actuaciones de la Administración Pública. La Administración Pública, al no contar con un instrumento jurídico efectivo que agilice y uniforme la tramitación de los procedimientos administrativos, no vela por el goce pleno y efectivo del derecho constitucional de petición y respuesta y sus

derivados: principio de legalidad, garantía de audiencia, garantía de acceso a la justicia, entre otros.

2º) Consideramos que el manejo jurídico que actualmente recibe el procedimiento administrativo en El Salvador y además, la falta de una Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador, son factores que inciden en la deficiente protección a los derechos y garantías de los administrados cuando éstos intervienen como partes en los procedimientos administrativos; por lo tanto, es necesario que la Legislación Salvadoreña contemple y dé vigencia a un cuerpo normativo de carácter general que facilite la labor de las Instituciones Públicas de cara a las necesidades e intereses de los particulares y que éstas se materialicen en el cauce formal de la emisión de actos administrativos: el procedimiento administrativo, concebido como la forma de atención de parte de la Administración Pública hacia el administrado.

3º) La falta de una Ley de Procedimientos Administrativos, genera y facilita la ineficacia de los derechos y garantías de los administrados dentro del contexto del procedimiento administrativo respecto a su tratamiento jurídico-normativo en la actualidad.

4º) La existencia de trámites burocráticos múltiples y diferentes entre sí dentro de la Legislación Procedimental Administrativa salvadoreña, hace que los procedimientos no se desarrollen con celeridad, eficiencia y brevedad, provocando inseguridad jurídica entre los ciudadanos.

5º) Para dar operatividad a los derechos y garantías de los administrados, la doctrina en general establece la exigencia de fundamentación de los Actos Administrativos como regla general. Por tanto,

todo Acto Administrativo debe fundamentarse para dar vigencia práctica a los derechos de petición, impugnación, audiencia, entre otros.

6°) La inexistencia de unidad de criterios de parte de los funcionarios y autoridades que tramitan o dirigen el curso de los procedimientos administrativos, ha permitido que haya un nivel considerable de incertidumbre y confusión de los administrados respecto a su rol dentro del procedimiento y por tanto, es necesario la aplicación de un cuerpo normativo que establezca principios generales aplicables a todas las Instituciones del Estado que permitan la armonización de la norma aplicable y su interpretación.

7°) La adopción de una Ley de Procedimientos Administrativos permitirá un control funcional y garantista de la Administración respecto a sus actuaciones que involucren derechos y garantías de los ciudadanos. Es decir, que en consecuencia a la aplicación e interpretación armónica de las normas jurídicas, se logrará la unidad funcional de las Instituciones que conforman la Administración Pública, y sus decisiones conformarían una especie de jurisprudencia puramente administrativa capaz de sentar criterios y directrices básicas para ser aplicadas en casos concretos.

8°) La deficiente y confusa regulación jurídica en cuanto a recursos administrativos no ha permitido que en nuestro país exista un avance para la consolidación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que actualmente resulta complicado el agotamiento de la vía administrativa al no existir un sistema de medios de impugnación unificado.

9°) Lo complicado del sistema de recursos administrativos y las exigencias rigoristas de formalidades impuestas para el ejercicio del derecho de impugnación, hace que el administrado no pueda acceder a la justicia

como el quisiera, ya que actualmente solo puede acceder cuando ha sufrido alguna vulneración a sus derechos pero solo por actos administrativos.

10°) El Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1994, es un precedente importante de la necesidad de instauración de una Ley de Procedimientos en la legislación salvadoreña, aunque es cierto que es una muestra palpable de dicha necesidad, con el paso del tiempo ha quedado atrasado su contenido en algunos aspectos, esto respecto al Derecho Comparado., y por consiguiente, para la elaboración de proyectos posteriores es necesario tener como referencias los Sistemas Español y Argentino, por cuanto son compatibles a nivel general con la realidad jurídica salvadoreña.

## **6.2 Recomendaciones Institucionales**

Consideramos oportuno y pertinente realizar las siguientes recomendaciones:

### **6.2.1 Recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia**

1°) La vigente regulación de los procedimientos administrativos en El Salvador, presenta una serie de problemas en lo tocante al respeto de los derechos u garantías Constitucionales de los particulares, a causa de la multiplicidad de formas de tramitación de los procedimientos administrativos, que difiere tanto como el número de Instituciones Públicas que los tramitan.

2°) La complejidad y el avance a nivel jurídico práctico de las relaciones regidas por el Derecho Administrativo de nuestros días, vuelven imprescindible la creación de una propuesta de ley que esté encaminada a uniformar y armonizar las disposiciones legales y reglamentarias que

armonicen la regulación y puesta en práctica de los procedimientos administrativos, es decir, no se trata de derogar todas las disposiciones particulares a cada materia específica del Derecho Administrativo, sino de regular aspectos generales y sumamente necesarios para proteger los derechos de los administrados. En ese sentido, siguiendo patrones de Derecho Comparado y precedentes propios del Derecho Salvadoreño, es necesario establecer principios generales que sirvan como directrices orientadoras para la tramitación del procedimiento administrativo, así como determinar factores como las formalidades del acto administrativo, de las notificaciones y comunicaciones a los ciudadanos interesados, el derecho de audiencia, las etapas procedimentales, un sistema de recursos administrativos unificado, entre otros. Siendo el caso que países latinoamericanos como Chile, Argentina e incluso Costa Rica, han adoptado sendos cuerpos normativos en un ejercicio razonable de conciencia respecto a las necesidades de la población, por cuanto la Administración Pública se debe a los ciudadanos y por tanto, es imperante que las Instituciones que la conforman cumplan sus funciones asignadas en la Constitución y las leyes, de una manera óptima y siempre velando por los intereses de los administrados.

3°) En tal dirección, debe ser propuesta una Ley de Procedimientos Administrativos que asegure, en primer lugar, un procedimiento de formación de la voluntad de la Administración Pública para la emisión de Actos Administrativos y a su vez, que éstos revistan requisitos de validez e imprescindiblemente la fundamentación de los Actos Administrativos como principal requisito de validez de los mismos, para dar vigencia al Principio de Transparencia dentro de todo procedimiento administrativo. Asimismo, una Ley de Procedimientos Administrativos que asegure que el administrado interesado dentro del procedimiento goce del ejercicio pleno de sus derechos

y garantías, como por ejemplo al momento de hacer las notificaciones, para que sea la misma Administración la que oriente al ciudadano sobre qué acto debe realizar, el plazo que tiene para ello e incluso, los recursos que pueden interponerse, según sea el caso. Además de la regulación de las etapas procedimentales y otros, es necesario esclarecer el sistema de recursos administrativos que tenga una doble finalidad: por un lado, establecer las herramientas procedimentales a los administrados a fin que puedan ejercer de forma sencilla su derecho de recurrir en la vía administrativa, y por otra parte, sistematizar éstos recursos para tener la certeza del momento preciso en que termina la vía administrativa para el posterior Recurso Contencioso Administrativo en la vía estrictamente jurisdiccional.

4°) Por tanto y en razón del papel protagónico que asume la Honorable Corte Suprema de Justicia dentro de la realidad jurídica salvadoreña, es necesario que éste Órgano del Estado realice una propuesta de Ley de Procedimientos Administrativos en atención a las necesidades actuales de los particulares y de los avances en el desarrollo del Derecho Comparado.

### **6.2.2. Recomendaciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo**

1°) Como organismo especialista en el Derecho Administrativo, la Sala de lo Contencioso Administrativo debe permanecer en un estudio constante de la realidad jurídica administrativa en El Salvador y sobre todo, coordinar seminarios, capacitaciones e intercambios con el Consejo Nacional de la Judicatura, así como Instituciones Internacionales tales como Universidades, Centros de Estudios Jurídicos entre otros, que permitan conocer las experiencias de los otros países con legislaciones mas avanzadas y en la medida de lo posible, evaluar las condiciones propias de El Salvador y

pensar más allá del simple estudio, es decir, tomando en cuenta la posibilidad de tener como referencia a las otras legislaciones para que sirvan de modelos de algún proyecto de ley a futuro. Dentro de los modelos más compatibles con el salvadoreño, podemos sugerir las legislaciones de España y Argentina, por ser dos de los países más avanzados dentro del Derecho Administrativo.

2º) Es conveniente que la Sala de lo Contencioso Administrativo gestione mediante la Corte Suprema de Justicia, la creación de una Comisión Técnica especializada en los temas del Derecho Procedimental Administrativo, que pueda ser coordinada y supervisada por catedráticos y juristas españoles, a modo que juntamente elaboren un proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos actualizado y apegado con la realidad jurídica de El Salvador; porque si bien es cierto que la función básica de la Sala de lo Contencioso Administrativo es la de juzgar y conocer sobre los recursos que ante su competencia se interponen, es también un ente que puede aportar de manera significativa al avance de la consecución de un sistema de procedimientos administrativos que consiga de una forma gradual, el logro de una verdadera jurisdicción contencioso administrativa en El Salvador; además de ello, es necesario que mientras éste documento no se elabore, la Sala de lo Contencioso a través de la Corte Suprema de Justicia puede organizar seminarios y capacitaciones para los empleados públicos que tienen intervención directa en toda clase de procedimientos administrativos, para inculcar nuevas formas de atención al ciudadano, mejorar el conocimiento de principios jurídicos aplicables, entre otros. Por tanto, se aprecia un rol muy pasivo de parte de la Sala dentro de los temas que importan a los intereses de los particulares.

### **6.2.3. Recomendaciones al Consejo Nacional de la Judicatura**

1º) El Consejo Nacional de la Judicatura, es uno de los organismos más importantes dentro de ámbito puramente jurisdiccional en El Salvador, por lo que es importante que además de velar por el desempeño transparente y apegado a Derecho de los juzgadores, podría orientar sus conocimientos hacia los resolutores de las Instituciones Públicas cuya intervención dentro de los procedimientos administrativos resulta determinante para el ejercicio de los derechos y garantías de los ciudadanos intervinientes en los mismos, que sirvan como capacitaciones a favor de los intereses de los particulares y fomentar así, los primeros precedentes hacia la estructuración de una verdadera jurisdicción contencioso administrativa.

2º) De igual forma, como Institución especializada en el extenso campo del Derecho, debe participar dentro de las discusiones, estudio y elaboración de una Ley de Procedimientos Administrativos, siendo parte integral del Sistema de Justicia en El Salvador, el Consejo Nacional de la Judicatura tiene las facilidades para actualizarse en materia de Derecho Administrativo e intercambiar impresiones y proyectos con países de la región, así como recibir la cooperación extranjera de Instituciones de Derecho de países pionero en el tema, como lo son España, Argentina, Chile y la misma Costa Rica.

3º) Además de la participación en la elaboración en el mencionado proyecto de Ley, una vez sea sometido a discusión y una posible aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, el Consejo debe impulsar la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con el objeto de tutelar de mejor manera los derechos de los particulares frente a las actuaciones de la Administración Pública; de esa forma sería el Consejo Nacional de la

Judicatura en coordinación de la Corte Suprema de Justicia los entes encargados de la capacitación de los jueces especializados en el ramo contencioso administrativo.

#### **6.2.4. Recomendaciones a la Asamblea Legislativa**

1º) De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 131 ordinal 5º de la Constitución de la República, una de las atribuciones que le corresponde a la Asamblea Legislativa, se encuentra precisamente la de: decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes secundarias. Partiendo de la base de tan importante potestad constitucional, es importante que dentro de los puntos que se someten a discusión dentro de la Agenda Legislativa, debe incluirse al estudio, discusión y aprobación de un proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, orientado a la actualización y mejora del actual tratamiento jurídico que recibe la tramitación de los procedimientos administrativos, beneficio del Ordenamiento Jurídico y de los mismos ciudadanos. Es imprescindible que la Asamblea Legislativa le de la trascendencia debida a este ámbito del Derecho y no solamente a los temas del Derecho Penal y Procesal Penal, porque los derechos y garantías vulneradas por la diversidad de tramitaciones de procedimientos administrativos, afecta directamente a la consolidación de un Estado de Derecho, dándole el tratamiento debido y no postergando más la aprobación de esta reformas, basándose en fines políticos y no en la necesidad de hacer evolucionar el Derecho Administrativo de nuestro país y una mejora institucional, en pro del resguardo de las garantías constitucionales.

2º) Es necesario que la Asamblea Legislativa tome un papel protagónico en la desconcentración de la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de la aprobación de las respectivas

reformas a la Ley Orgánica Judicial, para que se promueva la creación de tribunales competentes en esta materia, a fin de que se garantice un verdadero acceso a la justicia a los administrados. Lo cual consideramos, que es preciso que la Asamblea Legislativa apruebe una asignación mayor del presupuesto de la Nación, a la Corte Suprema de Justicia para que se pueda cumplir con el cometido antes planteado.

3º) No puede olvidarse que también es puntual que nuestros Legisladores realicen la respectiva aprobación de una propuesta de reforma, que unifique los diversos procedimientos administrativos y se puedan evitar trabas en la función jurisdiccional del Juzgador Contencioso Administrativo.

#### **6.2.5. Recomendación a las Universidades Públicas y Privadas**

1º) Actualmente no existe en El Salvador una cultura sólida en cuanto a Derecho Administrativo, por muy razones muy variadas, pero más allá de los problemas de múltiples disposiciones legales y de la falta de conocimientos técnicos de los funcionarios y empleados de la Administración Pública, puede asegurarse que las Universidades del país, deben fomentar la inquietud de explotar una rama del Derecho que es menos estudiada en razón de otras que se consideran más importantes, como el Derecho Penal, el Derecho Mercantil, entre otros; generando ésta situación, el casi nulo interés de los futuros abogados del país en el ámbito del Derecho Administrativo.

2º) Es imprescindible Instar a las Universidades, a darle la promoción debida al área del Derecho Administrativo, cuya proyección a futuro podría consolidarse como un campo vasto de ejercicio profesional. Es necesario que las Universidades inculquen una cultura de Derecho Administrativo, mediante las mejoras en los planes de estudio y en la práctica, mejorar

didácticamente y profundizar en las cátedras de Derecho Administrativo y el área procedimental, suscitando el interés del futuro profesional del Derecho, a fin de que éste, en un futuro pueda ejercer la profesión asumiendo un papel protagónico en el desarrollo y consolidación del derecho procedimental administrativo.

3°) A la vez como punto fundamental también, deben mantener en constante capacitación a sus Docentes en esta rama del Derecho, ya que el Derecho Administrativo ha evolucionado con el devenir del tiempo, y por ende se han creado nuevas doctrinas y nuevos principios rectores del mismo.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

AYALA José María y otros. *Manual de Justicia Administrativa*. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, El Salvador. 2003.

BERTRAND Galindo y otros. *Manual de Derecho Constitucional*. Tomo II, Primera Edición, El Salvador, Ministerio de Justicia, 1992.

CABANELLAS de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Universitario*. Tomo II, Primera Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2000.

CANESI, José. *Derecho Administrativo*. Parte General, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1972.

CASSAGNE, Juan Carlos y Otro. *La Justicia Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2005.

DELGADILLO, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa. México, 1989.

DE SANTOS, Víctor. *Diccionario de Derecho Procesal*. Editorial Universidad, 1991, Buenos Aires, Argentina.

DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1999.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Séptima Edición Actualizada. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Buenos Aires, Argentina. 1998.

GALLEGO Anabitarte, Alfredo y otros. *Acto y Procedimiento Administrativo*. Primera Edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2001.

GAMERO Casado, Eduardo. *Temas de Derecho Administrativo I*. Conceptos Fundamentales de Derecho Administrativo, Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, 2004.

GAMERO Casado, Eduardo. *Temas de Derecho Administrativo II*. La Jurisdicción Contencioso Administrativa. Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, 2004.

GARCIA de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo II*. Séptima Edición, Civitas Ediciones S. L., Madrid, 2000.

GARCIA de Enterría y otros. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, 10ª Edición, España, Editorial Civitas, 2006.

GONZALEZ Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*. Tomo I, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

GOODNOW, Francisco. *Derecho Administrativo Comparado*. Análisis de los Sistemas Administrativos de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania: Relaciones Jurídicas. Tomo II, Editorial La España Moderna, Madrid, España, 1972.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: Parte General*. Novena Edición, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 2006.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo: El Procedimiento Administrativo*. Novena Edición, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 2006.

MADARIAGA Gutiérrez, Mónica. *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*. Segunda Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993.

MARIENHOFF, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1989.

MARTIN Mateo, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Aranzadi, Navarra, España, 1985.

MAYER Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. TOMO I, PARTE GENERAL. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1982.

## **TESIS**

LOPEZ de Flores, Ana Jasmina y otro. *LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*. Universidad Doctor José Matías Delgado, tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, San Salvador, 1996.

TENORIO, Jorge Eduardo. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Universidad de El Salvador, Tesis Doctoral 1970, San Salvador, El Salvador.

QUIÑONEZ Quezada, René. "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS PROYECCIONES EN EL SALVADOR", Universidad de El Salvador, tesis para aspirar al grado de doctor en ciencias jurídicas, 1965, San salvador.

## **DOCUMENTOS Y REVISTAS**

DOCUMENTOS DE APOYO AL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. Ministerio de Justicia, Ediciones Ultimo Decenio, El Salvador, 1994.

GONZALEZ Navarro. *Procedimiento Administrativo y Vía Administrativa*. Revista de Administración Pública, España, 1996.

MEJÍA, Henry Alexander. *Revista Derecho*, Época VI, Número 1, Año 2006.

REBOLLO, Luis Martín. Cuadernos de Derecho Judicial: Estudio de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. T1, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, España, 1994.

## **LEGISLACION**

### **INTERNACIONAL**

Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial Español, N° 285, 27 de Noviembre de 1992, España.

Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina. Boletín Oficial 27 de Abril de 1972, Buenos Aires, Argentina.

### **NACIONAL**

Anteproyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos de 1994.

Código Municipal. Decreto N° 274, del 31 de enero de 1986, publicado en el Diario Oficial N° 23, Tomo N° 290, del 5 de febrero de 1986.

Constitución de la República de El Salvador. Decreto Constitucional N° 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983.

Ley de Educación Superior. Decreto N° 468, del 14 de octubre del 2004, publicado en el Diario Oficial N° 216, Tomo 365, del 19 de noviembre del 2004.

Ley de Ética Gubernamental. Decreto N° 133 del 01 de Noviembre del 2006, Publicado en el Diario Oficial N° 223, Tomo 373 del 29 de Noviembre del 2006.

Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas. Decreto N° 135, del 18 de diciembre de

1991, publicado en el Diario Oficial N° 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativo. Decreto N° 457, del 1 de marzo de 1990, publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo 306, del 21 de marzo de 1990.

Ley del Servicio Civil. Decreto, N° 507, del 24 de noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial N° 239, Tomo 193, del 27 de diciembre de 1961.

Ley General Tributaria Municipal. Decreto N° 86, del 17 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial N° 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador. Decreto N° 597, 29 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 96, Tomo 343, del 25 de mayo de 1999.

Proyecto de Ley Procesal Administrativa de 2006.

Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador. Acuerdo UES. N° 70/99-2001(VI), de fecha 25 de mayo de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 113, Tomo 351, del 18 de junio de 2001.

## **SENTENCIAS**

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día nueve de septiembre de dos mil tres, Amparo, Referencia número 1095-2002.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día catorce de enero de mil novecientos noventa y nueve, Amparo, Referencia número 235-98.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete, Amparo, Referencia número 41-M-96.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día diecisiete de julio de mil novecientos noventa y nueve, Amparo, Referencia número 48-98.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día diecinueve de marzo de dos mil uno, Amparo, Referencia número 305-M-99.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día cuatro de marzo de dos mil, Amparo, Referencia número 1-99-Ac.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día uno de agosto de dos mil uno, Inconstitucionalidad, Referencia número 33-2000.

Sala de lo Constitucional, Sentencia del día uno de agosto de dos mil, Inconstitucionalidad, Referencia número 9-2003.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, Contencioso Administrativo, Referencia número 17-T-96.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día treinta de agosto de mil novecientos noventa y seis, Contencioso Administrativo, Referencia número 26-S-85.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día treinta de marzo de dos mil cuatro, Contencioso Administrativo, Referencia número 124-P-2001.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de día once de noviembre de mil novecientos noventa y siete, Contencioso Administrativo, Referencia número 13-Z-94.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día diecinueve de diciembre de dos mil seis, Contencioso Administrativo, Referencia número 172-G-2004.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día diecinueve de abril de dos mil, Contencioso Administrativo, Referencia número 149-M-99.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día quince de noviembre de dos mil cuatro, Contencioso Administrativo, Referencia número 86-T-2003.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día veinte de febrero de dos mil seis, Contencioso Administrativo, Referencia número 94-B-2002.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día diecinueve de junio de dos mil seis, Contencioso Administrativo, Referencia número 256-R-2004.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día trece de junio de dos mil siete, Contencioso Administrativo, Referencia número 262-C-2002.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día veinte de junio de dos mil cinco, Contencioso Administrativo, Referencia número 88-V-02.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día veintisiete de junio de dos mil seis, Contencioso Administrativo, Referencia número 170-R-2002.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del día veintinueve de enero de dos mil dos, Contencioso Administrativo, Referencia número 179-M-2000.

Sentencias del Tribunal Constitucional Español, de fechas 12 de enero de 1998, 6 de febrero de 1998, 10 de marzo de 1998, 20 de noviembre de 1998 y 29 de enero de 1999, citadas por Alfredo Gallego Anabitarte y otros en su obra ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### **PAGINAS WEB CONSULTADAS**

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=467>. VAZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Fecha de consulta: 17 de Julio del año 2007.

<http://www.cem.itesm.mx/derecho/verba-iuris/articulos/060206.html>.

LAFERRIÉRE BREUILH, François Julien. Breve historia de la jurisdicción administrativa francesa. Fecha de Consulta: 14 de Julio del año 2007.

<http://www.monografias.com/trabajos7/admi/admi.shtml?monosearch>. ORTIZ, José Alberto. Historia de la Administración. Fecha de consulta: 9 de Julio del año 2007.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Edad\\_Media](http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Media). WIKIPEDIA, Enciclopedia Virtual. Edad Media. Fecha de consulta: 12 de Julio del año 2007.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Boul%C3%A9>. WIKIPEDIA, Enciclopedia Virtual. Boulé. Fecha de consulta: 9 de Julio del año 2007.

## **ENCICLOPEDIAS VIRTUALES**

Microsoft ® Encarta ® 2007. DVD Microsoft Corporation. Fecha de consulta:  
6 de Julio del año 2007.