

# ANEXOS

I. EJERCICIOS

II. SELECCIÓN DE DOCTRINA

III. SELECCIÓN DE SENTENCIAS

## I. EJERCICIOS

### EJERCICIO Nº 1.

#### OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE.

Diga si las siguientes actuaciones constituyen actividad administrativa impugnabile ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

1. El Sr. C, empleado docente, es sancionado hoy por fumar en los pasillos de su centro, siendo que el Art. 54.4 de la Ley de la Carrera Docente establece como sanción el “fumar mientras imparte sus clases”. El fundamento jurídico de la sanción es una disposición reglamentaria dictada en desarrollo de la Ley que establece como supuesto de infracción el de “fumar en las instalaciones del centro”.

2. El Sr. D es titular de un negocio de panadería. El municipio en el que realiza la actividad dicta una nueva ordenanza el día de hoy, por la que establece los nuevos requisitos que deben satisfacer este tipo de negocios. La disposición derogatoria de la ordenanza dispone que quedan anuladas de plano todas las licencias otorgadas hasta ese momento cuando los correspondientes negocios incumplan las nuevas condiciones establecidas en la ordenanza.

## EJERCICIO Nº 2.

ANALICE Y RESPONDA SI LOS ASUNTOS SIGUIENTES CORRESPONDEN AL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA:

1. El Sr. A recibe hoy la notificación de la resolución desestimatoria del recurso administrativo que había interpuesto ante el Tribunal del Servicio Civil. En conversaciones con su abogado, éste le informa que el Art. 4 literal e) LJCA excluye esta actuación del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. El Sr. B es designado hoy Embajador de la República de El Salvador ante los Estados Unidos de América.

3. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema considera que un asunto no es de su competencia, entendiendo que debe corresponder al orden civil; pero la Sala de lo Constitucional tampoco se considera competente para conocer del mismo.

4. El municipio E acuerda hoy alquilar un inmueble al Sr. F para destinarlo a sede de una nueva entidad municipal. El Sr. G considera que su inmueble reunía mejores condiciones de adecuación y confortabilidad para este destino, siendo así que, además, lo ofrecía a menor precio.

5. La Asamblea Legislativa de acuerdo con el Art. 131 ordinal 20º Cn. declara la incapacidad mental de uno de los funcionarios que había designado conforme al Art. 131 ordinal 19º Cn., tras la emisión de un informe médico por una comisión de cinco miembros designados por la misma Asamblea, que adoptaron por mayoría el acuerdo de considerar incapaz al funcionario en cuestión.

6. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia se consideran competentes simultáneamente para ejercer una misma competencia relativa a la Policía Nacional Civil.

7. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la atribución que le confiere el Art. 27 número 10 LOJ, ordena a un servidor público la gestión del archivo del tribunal, siendo así que éste considera que entre las funciones que deben corresponder a su puesto no se encuentra la indicada.

8. La Federación Salvadoreña de Fútbol dicta un reglamento por el que se regula la primera división del fútbol profesional, con arreglo al Art. 2 de la Ley del Fútbol Federado de El Salvador de 2001,

que dispone: “El fútbol asociado en El Salvador, profesional y no profesional, estará regido por la Federación Salvadoreña de Fútbol, que será una Institución Autónoma de Utilidad Pública, con personería jurídica, con patrimonio propio, domiciliada en la ciudad de San Salvador y tiene jurisdicción en todo el territorio de la República”. Los clubes afiliados a la liga profesional correspondiente discrepan de tal decisión. Según el Art.23 de la Ley, “Todos los clubes federados, los jugadores profesionales y no profesionales y el personal técnico someterán sus conflictos contractuales, de naturaleza económica, deportiva o ambos al conocimiento y decisión del Tribunal Arbitral. Igualmente, se someterán a conocimiento y decisión de este Tribunal, los litigios de la misma naturaleza que surgieren entre los clubes afiliados a la Federación y entre los jugadores y los clubes”. Conforme al Art. 11 del Reglamento del Tribunal Arbitral del Fútbol Profesional (aprobado por la Asamblea General de la Federación en 2002), “De la sentencia pronunciada por el Tribunal se admitirá recurso de apelación para ante la Junta Directiva de la Federación: El término para apelar será de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación respectiva (...) De las sentencias dictadas por la Junta Directiva de la Federación no se admitirá recurso alguno”.

### EJERCICIO N° 3.

#### DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.

El Sr. A, propietario individual de un negocio de cosméticos, ha soportado en los últimos meses una serie de circunstancias como el abandono de su puesto por parte del contable de la empresa y una grave enfermedad que le ha incapacitado transitoriamente para el desarrollo de su actividad profesional. Como consecuencia de todo ello le ha resultado imposible llevar al día la contabilidad del negocio, lo que le sucede por primera vez en su vida. Para su desdicha, recibe una inspección de la administración tributaria en orden a revisar la contabilidad de la empresa. Observada la irregularidad en que incurre el Sr. A, se le impone una multa de 50.000 colones, conforme a lo dispuesto en el Art. 102 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuya virtud “Se sancionará con una multa de mil a cincuenta mil colones, según la gravedad, reiteración y circunstancias del caso, al sujeto que cometa cualquiera de las infracciones siguientes: (...) llevar los libros con atraso que dificulte o haga imposible su examen”.

La inspección fiscal venía motivada por el hecho de que el Sr. A no había presentado en tiempo su declaración del impuesto. De hecho, es la segunda vez que incumple el plazo de presentación de la declaración, razón por la que con base en el Art. 103 de la misma Ley, se le impone una sanción correspondiente al 20% de la cuota tributaria que dejó de ingresar, cuantía que se elevó al doble de acuerdo con el Art. 107 de dicha Ley, que establece: “Cuando ocurra reiteración en la comisión de infracciones previstas en esta ley, la sanción aplicable podrá incrementarse hasta en un cien por ciento”.

El Sr. A alega en su defensa que la primera sanción está sub iudice, habiendo interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra ella, en el que principalmente suplicó la anulación de la sanción, y subsidiariamente la reducción de su importe a la cuantía mínima, al entender que la conducta no podría calificarse como grave en atención a las circunstancias del caso.

CUESTIONES: (analícese el supuesto teniendo presente la doctrina de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que exige el principio de culpabilidad en relación con la potestad sancionadora administrativa):

1.- La imposición de la sanción al Sr. A basada en el Art. 102, ¿constituye un acto discrecional o reglado?

2.- El Art. 107 de la Ley, ¿otorga una potestad reglada o

discrecional?.

3.- En relación con la primera sanción, ¿con qué mecanismos de control cuenta el juez?, ¿podría reducir la sanción a una cuantía inferior de la impuesta?.

4.- Y en relación con la segunda sanción, ¿con qué mecanismos de control cuenta el juez?.

## EJERCICIO Nº 4.

### CASO PRÁCTICO.

El Sr. A presenta una solicitud para la instalación de una industria de manufacturación de azúcar en una convocatoria de subvenciones para industrias agroalimentarias. En el día de hoy recibe la notificación de un acto por el que se le hace saber la denegación de la ayuda; pero a los Sres. B y C sí se les concedido.

El Sr. B presentó un proyecto para la instalación de una fábrica de televisores y el Sr. C otro para una industria de embotellado de batidos y zumos.

Los criterios de otorgamiento de la resolución eran: 1) El número de empleos generados; 2º) La inversión de capital del empresario; 3º) La radicación de la empresa en el ámbito rural; 4ª) La viabilidad técnica del proyecto; 5º) Su potencial para generar riqueza; y 6º) Su impacto ambiental.

Consultado el expediente por el Sr. A, éste comprueba que obtuvo más puntuación que el Sr. C en los apartados 1, 2 y 4, y menor puntuación en los restantes; ahora bien, la empresa del Sr. A estaba proyectada en un punto situado entre Chalatenango y Sensutepeque, en tanto que la del Sr. C se prevé instalarla en la ciudad de Santa Ana. En cuanto a los apartados 5 y 6, el Sr. C obtiene mayor puntuación sin que aparezcan en el expediente informes técnicos ni cualquier otro fundamento de la decisión.

1. ¿Existe en este caso potestad discrecional?
2. ¿Es válida la adjudicación al Sr. B?, ¿qué tipo de control se ejercería en este caso?
3. ¿Se observan en el supuesto conceptos jurídicos indeterminados?, ¿cuáles?
4. ¿Existen elementos que indiquen que la adjudicación al Sr. C adolece de algún vicio?, ¿de cuál?
5. En el caso que se anulara la adjudicación al Sr. C, ¿podría el juez otorgar la ayuda al Sr. A?

## EJERCICIO Nº 5.

### CASO PRÁCTICO.

El Ministerio de Obras Públicas convoca a concurso público para adjudicar la construcción de una nueva autopista entre San Salvador y la Costa del Sol. Concurren la empresa A, la empresa B y la empresa C. La obra se adjudica a la empresa A, quien subcontrata con la empresa D la adquisición de ciertos materiales.

La empresa B interpone en plazo el recurso contencioso-administrativo, pero en su escrito no identificó al funcionario a quien se demanda, ni precisó los hechos acontecidos; sencillamente solicitó que se anulara el acto administrativo de adjudicación del contrato adjudicado por el Ministerio de Obras Públicas para la construcción de una autopista entre San Salvador y Puerto Libertad, sin mencionar que resultó adjudicataria la empresa A.

Por su parte, la empresa C interpone en plazo recurso contencioso-administrativo, omitiendo consignar la firma del representante legal de la sociedad. Prevenido el peticionario por el Tribunal, no subsana el defecto en el plazo de tres días prescrito por la Ley.

### CUESTIONES:

1. ¿Deberá inadmitirse el recurso presentado por C?
2. ¿Deberá inadmitirse el recurso presentado por B?
3. ¿Qué posición tiene la empresa A en el pleito entablado por B?, ¿deberá emplazarla el juez?
4. ¿Qué posición tiene la empresa D en el pleito entablado por B?, ¿deberá emplazarla el juez?
5. ¿Qué posición tiene la empresa C en el pleito entablado por B?, ¿deberá emplazarla el juez?
6. Si alguna de estas empresas tiene que ser emplazada por el juez contencioso-administrativo, y tal emplazamiento no tiene lugar, ¿qué mecanismo de defensa podrá utilizar dicha empresa?



## II. SELECCIÓN DE DOCTRINA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA OBTENIDA EN EL SERVIDOR <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Nomina.htm>

### Acción Contencioso Administrativa

La admisibilidad de la acción contencioso administrativa se encuentra condicionada al supuesto que se ejercite dentro del plazo de sesenta días hábiles, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución que se impugne. Dicho plazo es perentorio, lo que significa que la acción caduca si no se intenta en el plazo señalado. (Sentencia del 27/09/1995, Ref. 21-H-91)

### Acción de Lesividad

Concluida la etapa administrativa, queda eliminada toda posibilidad de que la administración pretenda modificar o eliminar los actos de que se trate, mediante el ejercicio de la acción contenciosa, salvo el caso de la acción de lesividad. (Sentencia del 25/03/1999, Ref.89-S-99)

De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, "la Administración Pública podrá demandar la ilegalidad del acto administrativo firme dictado por ella misma, generador de algún derecho, siempre que el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo originó haya declarado previamente mediante acuerdo, que es lesivo al interés público...". Ello denota que en contraposición a la revisión de oficio, en que la Administración anula por su propia decisión y por sí misma un acto que ha emitido, la existencia de la vía de lesividad supone que para retirar un acto favorable del mundo jurídico, la Administración debe impugnarlo en sede contencioso administrativa, donde se discutirá su legalidad, previa declaratoria del carácter lesivo del acto.

Es así que en nuestro ordenamiento jurídico existe un proceso diseñado ad hoc para el retiro de actos favorables que se reputen ilegales por la Administración Pública, siendo en consecuencia una limitante para las actuaciones de ésta, en el sentido que, fuera del sistema de recursos, habiéndose pronunciado un acto administrativo como el acto de adjudicación, no le corresponde a ella de motu proprio la calificación de la existencia de vicios en el acto con miras a realizar su revocación, sino, le compete únicamente la emisión del acuerdo de lesividad, como requisito previo para adoptar la posición de parte actora e impugnarlo ante esta Sala, a quien corresponde exclusivamente

valorar la existencia de tales vicios.

En consecuencia, la existencia de vicios en un acto, no legitima ni habilita- en los parámetros de nuestro sistema legal- su revocación oficiosa por la propia Administración. La emisión de un pronunciamiento sobre la existencia de vicios en la adjudicación, debe iniciarse a través del proceso de lesividad correspondiente por la Administración Pública para retirar dicho acto del mundo jurídico. En virtud de lo anterior, la Sala no puede pronunciarse sobre posibles ilegalidades en el acto revocado, las cuales, de haber existido, se debieron impugnar por la Administración Pública mediante el mencionado proceso de lesividad. (Sentencia del 20/03/1997, Ref. 17-T-96)  
(Sentencia del 15/07/1997, Ref. 68-S-96)

### Acto Administrativo

El acto administrativo es considerado como una declaración unilateral de voluntad o de juicio dictada por una Administración Pública en ejercicio de potestades contenidas en la ley respecto a un caso concreto.

Específicamente, constituye una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria. En consecuencia, configura una declaración intelectual, una exteriorización de la conducta, es decir, una manifestación externa de voluntad, juicio, o una expresión de conocimiento o deseo; implicando, por consiguiente, que las actividades puramente materiales no constituyen actos administrativos.

A partir de estos conceptos, surgen las diversas clasificaciones del acto administrativo, dentro de las cuales se encuentra la que hace referencia a los actos que no contienen declaraciones de voluntad, sino solamente de juicio, comprendiendo en tal categoría los informes, dictámenes y opiniones. Por consiguiente, las opiniones consultivas emitidas por los entes y órganos que tienen atribuida tal potestad, constituyen actos administrativos.

(Sentencia del 28/10/1998, Ref. 134-M-97)

(Sentencia del 28/10/1998, Ref. 135-M-97)

(Sentencia del 16/10/1998, Ref. 109-A-96)

Asimismo, los actos administrativos están configurados por una serie de elementos: competencia, presupuestos de hecho, procedimiento, etcétera, que encuentran su cobertura en el ordenamiento jurídico. Dichos elementos, aunque parte de un todo, poseen independencia entre sí, de tal suerte que en un mismo acto

pueden concurrir elementos válidos y elementos viciados, pero bastará la presencia de un elemento viciado para que el acto mismo se repunte ilegal.

(Sentencia del 29/10/1998, Ref. 108-M-96)

El “status legal” de un acto administrativo, se mantiene si luego del análisis de todas sus etapas y elementos se constata su apego irrestricto a la normativa aplicables, contrario sensu, si en el desarrollo del análisis del acto, se advierte que alguno de los elementos o etapas de éste se encuentra viciado, dicho yerro genera la ilegalidad por sí misma sin necesidad de la concurrencia de otros.

(Sentencia del 11/12/1998, Ref. 45-D-97)

#### a) Elementos

La Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene que el acto administrativo se encuentra configurado por una serie de elementos (subjetivos, objetivos y formales), los cuales deben concurrir en debida forma para que el acto se constituya válido. La doctrina establece que basta la concurrencia de vicios en uno de los elementos para que el acto como tal se torne ilegal. El procedimiento administrativo, en tanto modo de producción del acto, mediante el cual emana al mundo jurídico, constituye un elemento formal del acto, y por ende condiciona su validez.

(Sentencia del 31/10/1997, Ref. 45-V-96)

#### b) Elemento objetivo

La motivación – elemento objetivo 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. La motivación cumple la función informativa de identificar inequívocamente, y trasladar al interesado y potencial recurrente, el fundamento jurídico y fáctico de la decisión.

(Sentencia del 27/10/1998, Ref. 8-T-92)

La causa, elemento objetivo del acto administrativo, es la adecuación o congruencia efectiva a los fines propios de la potestad que se ejercita. La causa real es la determinada por la Ley, y el motivo es la intención del funcionario al emitir el acto.

(Sentencia del 28/10/1998, Ref. 134-M-97)

(Sentencia del 24/03/1998, Ref. 106-M-95)

#### c) Naturaleza

Los actos de naturaleza reglada o discrecional, constituyen

el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico. Por tanto, la potestad discrecional no es una potestad extralegal.

La configuración de potestades regladas o discrecionales depende de la mayor o menor exhaustividad determinada por la Ley en los supuestos que rigen la actuación de la Administración. Es decir, la diferencia radica en el grado de precisión o explicitud con que la Ley se refiera a su ejecución.

Las potestades regladas responden a una determinación taxativa del actuar de la Administración, de manera que la Ley señala todas y cada una de las condiciones para el ejercicio de la potestad.

El carácter reglado de los elementos del acto condiciona la voluntad de la Administración para su emisión, de manera tal que la valoración de los hechos o circunstancias que han de servir de base para la emisión del acto está predeterminada por la Ley, excluyendo cualquier apreciación subjetiva de la Administración.

En atribución de potestades discrecionales, el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad se ve complementado por una operación apreciativa de la Administración.

Señala el tratadista Miguel S. Marienhoff, que la actividad discrecional de la Administración se identifica porque la legislación se limita a señalar los fines de la potestad, facultando a la Administración para que en presencia de determinados hechos o situaciones, pueda valorarlos y resolver si cumplen con la finalidad perseguida en la norma. (Miguel S. Marienhoff: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1988. Página 414).

No en todos los casos surge con claridad si se trata de un supuesto de actividad reglada o discrecional de la Administración Pública, y en ese supuesto es necesario recurrir a la interpretación de la norma pertinente.

Sostiene el citado autor que al encontrarnos ante actos que impliquen restricciones a libertades públicas “en caso de duda ha de estarse en contra de la existencia de una facultad discrecional”. Esta materia requiere ley formal expresa que le sirva de fundamento” (Miguel S. Marienhoff: Op. Cit. Página 418).

No ha de perderse de vista, que ante actos que implican restricción de libertad, y que en estos casos los supuestos por los cuales la Administración puede limitar tales libertades deben ser claros y específicos.

El administrado se desenvuelve en una esfera de libertad, cuya única limitación es la ley. La incidencia de la Administración Pública sobre la esfera de libertad, únicamente puede fundarse en la oposición de parámetros preestablecidos legalmente.

La Incidencia de la Administración sobre la esfera de libertad, únicamente puede fundarse en la oposición de parámetros preestablecidos legalmente en forma expresa, clara y precisa. (Sentencia del 29/10/1998, Ref. 108-M-96)

#### d) Efectos

Los actos administrativos, tal y como lo señalan múltiples autores, pueden ser visualizados desde dos puntos de vista independientes: la validez y la eficacia de éstos.

En razón de la ejecutoriedad todos los actos administrativos, son capaces de producir sus efectos sin la necesidad de la concurrencia de una declaración por autoridad distinta a la que dicta el acto.

Respecto del inicio de la producción de los efectos del acto, la doctrina establece que mientras los que benefician al administrado producen sus efectos desde que son dictados, aquellos que le perjudican y disminuyen su esfera jurídica, comienzan a producirlos a partir del momento en que le son notificados.

Hecha la anterior salvedad, siendo el acto de la tasación del impuesto y el establecimiento de una multa, un acto que afectaba al administrado y le comunicaba el pago de cierta cantidad de dinero, éste produce sus efectos desde su notificación. (Sentencia del 18/11/1998, Ref. 131-C-97)

#### e) Motivación

Las resoluciones administrativas deben ir debidamente motivadas. La motivación consiste en la “exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto” (Miguel S. Marienhoff: Tratado de Derecho Administrativo), y constituye un requisito ineludible, sobre todo en actos desfavorables al administrado.

Lo anterior implica, que de no existir una resolución formal en estos términos, nos encontraríamos también ante otro motivo de ilegalidad, ya que la motivación es un elemento del acto que como tal condiciona la validez. (Sentencia del 20/03/1998, Ref. 75-A-95)

## f) Clasificación

Señala Trevijano Fos en su texto “Los Actos Administrativos” que éstos pueden clasificarse atendiendo a diversos parámetros, no siendo excluyentes entre sí.

Atendiendo a sus destinatarios, los actos se clasifican en externos e internos, entendiendo por estos últimos los que no dan lugar nunca a relaciones intersubjetivas, sino interorgánicas. Cuando un acto administrativo tiene sólo destinatarios internos, es cuando se dirige única y exclusivamente a los propios agentes de la organización donde el acto se tomó, o que sólo afecta a su propio aparato organizativo o funcional. Cuando la orden, señalamiento o determinación trascienden en cualquier forma este ámbito interior o doméstico, y alcanzan de cualquier manera a las personas privadas o a otras organizaciones públicas, el acto tiene destinatarios externos.

Existe también la clasificación que distingue entre los denominados “actos favorables” y “actos de gravamen”. La primera categoría hace alusión a aquellos actos que inciden favorablemente en su destinatario externo; en los términos que expone Eduardo García de Enterría en su texto Curso de Derecho Administrativo, Tomo I: “con la ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándose de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo pues, un resultado ventajoso para el destinatario”. (Sentencia del 20/03/1997, Ref. 17-T-96)

Los actos de gravamen o limitativos son aquéllos que restringen su patrimonio jurídico, imponiendo una obligación o una carga nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad hasta entonces intactos.

Un acto favorable puede definirse como aquél que incide en la esfera jurídica del administrado en forma ventajosa ya sea otorgándole un derecho o facultad o quitándole una carga, un gravamen o liberándolo de una obligación. (Sentencia del 28/05/1997, Ref. 45-B-95)

## g) Eficacia e inexistencia del acto administrativo

La eficacia del acto atañe a su capacidad de producir efectos, es eficaz el acto que despliega sus efectos, ineficaz el acto que no los surte.

La inexistencia en cambio se predica de aquellos actos que

carecen de los elementos esenciales que los doten siquiera de la apariencia de validez. Consecuentemente, un acto emerge al mundo jurídico cuando se ha configurado la voluntad de sus emisores, plasmada en la firma del mismo, es decir, tiene existencia como tal en tanto concurren en él los elementos mínimos esenciales, lo cual es independiente del momento en que puedan desplegarse sus efectos. Esto implica, que la falta de notificación demora los actos desfavorables en el momento en que éstos comiencen a desplegar tales efectos más no incide en su existencia. Se reitera que el acto ha nacido al mundo jurídico desde su emisión y firma, y en tal sentido la notificación no añade nada al acto como tal, simplemente, determina el momento en que habrá de comenzar a desplegar sus efectos.

En todo caso se arriba siempre al principio de legalidad, ya que la Administración debe estar legalmente facultada para realizar cualquier actuación, para el caso una revocatoria, independientemente que la revocación se lleve a cabo antes o después del comienzo del despliegue de la eficacia del acto.  
(Sentencia del 20/03/1997, Ref. 17-T-96)

#### h) Sustracción de actos del mundo jurídico

Trevijano Foss: Es sustraer el acto del mundo jurídico. La declaración que sustraiga o proscriba un acto del mundo jurídico puede provenir:

- a) De un ente judicial. En nuestro medio es esta sala la encargada de conocer “las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la administración pública,” y declarar en sentencia definitiva “la legalidad o ilegalidad del acto impugnado” ( Art. 2 y 32 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo); o,
  - b) De la propia Administración. Esto puede darse:
    - A instancia de parte: mediante la interposición de recursos administrativos.
    - De oficio.
- (Sentencia del 17/12/1999, Ref.27-T-99)

#### Acto de Adjudicación

El acto de adjudicación, mediante el cual el Estado determina cuál es la oferta más ventajosa y la acepta, constituye técnicamente un “acto favorable”. Por consiguiente, si la Administración intenta dejarlo sin efecto, debe oportunamente iniciar un proceso de lesividad.  
(Sentencia del día 11/09/1998, Ref. 26-I-96)

La Sala de lo Contencioso Administrativo reiteradamente ha establecido que “siendo el acto de adjudicación, así como los que se dicten durante el procedimiento de licitación verdaderos actos administrativos, es decir, decisiones unilaterales de la Administración que producen efectos respecto de personas determinadas, corresponde a este Tribunal el conocimiento de los litigios que surjan con relación a los mismos...”.

Ello implica, la concurrencia de vicios en el procedimiento de licitación- que concluye con el acto de adjudicación – la Administración debe iniciar el proceso de lesividad.  
(Sentencia del día 27/10/1998, Ref. 8-T-92)

Por otro lado de conformidad a nuestro ordenamiento jurídico el acto de adjudicación de una licitación, - por no existir norma expresa-, no perfecciona el contrato, sino solamente habilita al oferente ganador a suscribirlo con la entidad licitante respetando las bases que rigieron tal procedimiento de selección.  
(Sentencia de las once horas con siete minutos del día 02/06/1998, Ref. 63-P-96)

#### Acto de Notificación

##### a) Naturaleza jurídica y finalidad

Jaime Guasp apunta, que la naturaleza real de la notificación, es la de un acto de comunicación.

Los actos que de alguna manera afecten derechos o intereses del administrado, deben hacerse del conocimiento de los sujetos afectados, aún cuando tal exigencia no esté contemplada en la ley; que es el conocimiento real del acto el que incide totalmente en la decisión que pueda tomar el sujeto interesado respecto de la actuación comunicada. La notificación va más allá de procurar el simple conocimiento de un acto, pues lo que en definitiva deja expedita, es la oportunidad que se confiere al particular para la defensa de sus derechos o intereses legítimos que pudiesen estar en juego en la controversia de que se trate.

Es en razón a la finalidad que conlleva consigo la notificación, que esta debe practicarse diligentemente, procurando con ello la observancia de todas aquellas formalidades prescritas en la ley, para que cumpla a plenitud su objetivo, el cual no es otro, que el permitir al interesado conocida la resolución disponer lo conveniente para la mejor defensa de los derechos e intereses cuestionados. La notificación



constituye el núcleo principal de las garantías y de los derechos del administrado especialmente en materia tributaria, donde el legislador reviste de solemnidades el acto procesal de la misma, y que el operador de la ley debe cumplir estrictamente, es decir, debe completar todos los supuestos establecidos con el objeto que el contribuyente logre tener conocimiento real de los hechos que motivaron el acto así como las consecuencias jurídicas que se le atribuyen a los mismos; obligación que se deriva del principio de seguridad jurídica y de la necesidad del administrado de ejercer las acciones que corresponden para la defensa de sus intereses.

En cuanto a las solemnidades exigidas por el legislador para las notificaciones, esta Sala también ha destacado que si esas formalidades no se cumplen con exactitud, pero aun así el particular o interesado tiene pleno conocimiento del acto de que se trata, la notificación es válida, y el acto notificado es eficaz. En consecuencia, si por incumplimiento de alguna formalidad, la notificación no se hizo en la forma debida y por esa circunstancia no fue posible la noticia real del acto, esa notificación no produce efectos y el acto o resolución tampoco podrá producirlos en contra del interesado, ya que la notificación demora la eficacia del acto.

Por medio de la notificación se pretende hacer saber a determinado sujeto la existencia de un acto con el cual éste tiene cierta relación. Connatural con la finalidad cognoscitiva, la notificación marca la pauta para que el afectado defina su subsecuente posición respecto del acto comunicado.

En virtud de lo anterior, la notificación va más allá de pretender dar a conocer el acto, ya que posibilita la defensa de los derechos e intereses legítimos de los que lo reciben al encontrarse en desacuerdo con dicha decisión. Entre otros resultados, la notificación genera la posibilidad de impugnar el acto notificado pretendiendo con el ataque cuestionar su legalidad.

Como señala José Almagro Nosete en su libro *Derecho Procesal Tomo I*, al hablar de los actos de comunicación: “establece que éstos deben servir a plenitud a su objetivo, que no es otro que el de permitir al destinatario, conocida la resolución causante, disponer lo conveniente para la mejor defensa de los derechos”. (José Almagro Nosete, Vicente Gimeno Sendra, Valentín Cortez Domínguez y Víctor Moreno Catena, *Derecho Procesal Tomo I*, Página 375, Parte General Proceso Civil (1); Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España, 1987).

Comúnmente la defensa que el administrado puede intentar frente a determinado acto que le afecta, está sujeta a ciertos requisitos,

entre los cuales existe una limitante temporal, un plazo; precluido éste dicho acto adquiere estado de firmeza y se vuelve inatacable. El inicio del cómputo del plazo que se señala para ejercitar el derecho de defensa, se encuentra “conectado” a la notificación a partir de la cual éste inicia su cómputo.

Contrario sensu, la consecuencia lógica de una notificación alejada de los parámetros preestablecidos por el legislador para su ejecución y la concurrencia de otros supuestos –causar indefensión o violación de derechos -, hacen que el acto notificado no surta efectos, dentro de los cuales se destaca el inicio en el cómputo del plazo para la interposición del recurso.

(Sentencia del día dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 131-C-97)

La notificación es el acto formal que da a conocer al administrado el contenido de una resolución.

(Sentencia del día dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa ocho, Ref. 76-S-97)

La notificación es un acto de trámite, cuya finalidad es hacer que el administrado conozca el acto o resolución, que pueda incidir negativa o positivamente en su esfera jurídica; para que de esta manera ejerza la defensa de sus derechos o intereses cuestionados. La notificación es condición para la eficacia de los actos administrativos y es presupuesto para que transcurran los plazos para la impugnación.

El incumplimiento de las formalidades que aseguran una adecuada notificación no hacen que la notificación sea necesariamente inválida. Es suficiente que el administrado tenga real y pleno conocimiento de la resolución y pueda ejercer las acciones que considere convenientes. Por lo tanto, para considerar una notificación eficaz basta que la notificación cumpla con la finalidad prevista por el legislador.

Por ejemplo, la notificación puede haberse notificado en un lugar diferente al señalado, pero se demuestra el conocimiento real se demuestra cuando éste acude a la Dirección General, mencionando con exactitud la carga impositiva, al reclamar la formalidad de que no se le notificó en el lugar indicado. De ahí que no exista en estas circunstancias la nulidad de la notificación.

(Sentencia del día siete de julio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 43-D-97)

Las notificaciones están destinadas al conocimiento real de las actuaciones que dicta la Administración fiscal, para posibilitar la defensa de los derechos e intereses del administrado, cumplir el

principio de seguridad jurídica y con el debido proceso. El conocimiento puede hacerse por medio de apoderado, representante legal o persona autorizada para recibir notificaciones. Como consecuencia, basta el conocimiento real del administrado a pesar de las irregularidades formales.

(Sentencia del día veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 29-I-97)

#### b) Validez y eficacia

Si no se cumple la finalidad que permita conocer al administrado la resolución, se aplaza el comienzo de la eficacia del acto. En el caso de gravámenes, aunque cumplan todos los requisitos de validez, es necesario la notificación, para desplegar sus efectos. En este marco de ideas cabe distinguir la validez del acto y el momento de la eficacia.

La magistratura sostiene que el acto impositivo tiene vida independiente de la notificación, en cuanto formación de acto válido. Sin embargo está condicionado para con los efectos por la notificación. Por ejemplo, el acto de liquidación de impuestos es válido por reunir sus requisitos subjetivos, objetivos y formales, contexto en que la notificación no forma parte de dicho acto. La Sala de lo contencioso colige que la nulidad de una notificación no afecta ni hace revocable el acto de liquidación. La notificación sólo es condición para que los efectos del acto impositivo tengan vigencia. La notificación establece la vinculación, y no la existencia del acto impositivo respecto del administrado.

La Sala de lo Contencioso comparte el criterio de García de Enterría sobre el momento en que surte eficacia el acto notificado defectuosamente. Al respecto estima, la fecha en que el interesado realice actuaciones que suponen el conocimiento de la resolución. Por ejemplo, a partir de la fecha en que el interesado interpone el recurso pertinente. En el caso de impuestos, los efectos comienzan a partir de la fecha en que presenta el escrito a la Dirección General, y en el cual se demuestra que hubo conocimiento real, a pesar de la notificación defectuosa. Los efectos, al tenor de la Sala de lo Contencioso, en el caso de impuestos no comienzan a partir de la fecha del acta en que se determina dicho gravamen.

(Sentencia del día siete de julio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 43-D-97)

#### c) Formas o modalidades

Con relación a las formas o modalidades en que la notificación puede realizarse, cabe resaltar que éstas desarrollan comúnmente tres

posibilidades: La notificación en el lugar señalado, la esquila y el edicto. Cada una de ellas responde a un supuesto distinto, todos relacionados con la determinación o no por parte del sujeto, de un lugar específico para recibir notificaciones.

En el primero de los casos se requiere que el administrado haya señalado un lugar para recibir las notificaciones, y la notificación se hace en persona al sujeto o a la persona que la Ley habilita a recibir la notificación, pero no se encuentra en él al administrado, y por ello puede procederse a notificar por medio de esquila o cédula que se deja en el referido lugar.

Como última opción de notificación se encuentra la notificación por edicto, ésta se reserva para aquellos casos en que no haya lugar señalado para la notificación.

Congruente con la finalidad de la notificación, Victor Moreno Catena, tratadista de Derecho Procesal advierte: “que las medidas de notificación dotadas de mayor – superior fuerza garantizadora del derecho de defensa constitucionalmente consagrado, son las notificaciones domiciliarias”. (José Almagro Nossete, Vicente Gimeno Sendra, Valentín Cortez Domínguez y Victor Moreno Catena, Derecho Procesal Tomo I, Página 378, Parte General Proceso Civil (1); Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España, 1987). (Sentencia del día dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 131-C-97)

Se atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa, la fiscalización de los actos de la administración pública, resultando entonces el acto administrativo como presupuesto de la acción judicial. El acto administrativo conceptualmente podría definirse como “la declaración unilateral, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria productora de efectos jurídicos”; se caracteriza en que sus efectos se refieren a personas determinadas incidiendo ventajosa o desventajosamente en su esfera jurídica. El acto administrativo consiste en un proceder de la administración, que no puede configurarse de una manera vaga o abstracta en una actuación difusa, lo cual no constituye la materialización de un acto administrativo. (Sentencia del día veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 16-E-94)

#### Acto de trámite

Los actos de trámite son necesarios para que la resolución

final no adolezca de ningún vicio; los que al igual que los actos definitivos conllevan decisiones de voluntad, aunque con frecuencia en ellos se manifiestan declaraciones de juicio, de deseo, de conocimiento; se caracterizan porque su contenido no comporta una decisión de fondo. Por otra parte, todo acto administrativo implica una relación de la Administración con el administrado que la integra, surgiendo la necesidad de que toda decisión administrativa debe ser notificada con las formalidades y requisitos básicos que el ordenamiento jurídico aplicable preceptúa, a fin de que aquél a quien afecte de modo directo y particular tenga pleno conocimiento de la misma.

Lo anterior nos conduce a concluir, que independientemente cual sea la naturaleza del acto administrativo, es decir, que afecte derechos o intereses del administrado o simplemente impulsen el procedimiento para llegar a la resolución final, incidiendo estos últimos en los derechos de defensa del administrado, conllevan para la Administración, la obligación de notificarlos formalmente, de modo que sólo se entenderá producida la notificación en el supuesto de que se realice a través de alguna de las formas habilitantes tipificadas por la ley, asegurándose que el Administrado tenga pleno conocimiento del acto que se pretende comunicar, por ser esa la principal finalidad de la notificación. Si ese conocimiento se produce la notificación surte sus efectos y por ende el acto se vuelve válido y eficaz.

Finalmente, dada la naturaleza de la legislación tributaria, esa notificación es especial, por consiguiente el encargado de realizarla no puede sustraerse de las formalidades que como solemnidad específica exige que sean observadas. (Sentencia del día veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y seis. Ref. 14-L-94)

Son impugnables los actos administrativos denominados actos de trámite asimilables a definitivos. Estos son los que sin resolver el fondo del asunto planteado, ponen fin al procedimiento administrativo, o hacen imposible su continuación. Este tipo de actos es impugnables de acuerdo con la solución jurisprudencial adoptada por este Tribunal.

El acto dictado por la administración que sin resolver el fondo de la cuestión planteada imposibilita la continuación del procedimiento administrativo, es impugnables ante esta jurisdicción; su objeto o finalidad lo constituye, el que esta Sala se pronuncie sobre su ilegalidad para quitar el impedimento y permitir que se reanude el trámite administrativo, y tenga el particular la oportunidad de continuar discutiendo aspectos que le afecten en sede administrativa, hasta agotar los recursos y lograr de la Administración una decisión definitiva sobre los puntos invocados. (Sentencia del día treinta de abril de mil novecientos noventa ocho.

Ref. 26-E-97)

El procedimiento es una ordenación unitaria de pluralidad de operaciones expresada en actos diversos, que no obstante su relativa autonomía se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final.

Los actos administrativos de trámite, son por esencia instrumentales y por ende, dependientes ya que están insertos en un procedimiento. Esto indica, que si en el procedimiento se ha desencadenado un acto decisorio o final que conlleva vicios de forma, y a consecuencia de ello invalida el acto así como los subsiguientes al mismo, no implica que lo actuado con anterioridad esté afecto al vicio, pues éstos siguen siendo válidos. Para efectos de subsanar el o los vicios de forma en el procedimiento, éstos se retrotraen al acto en que se cometió el vicio reponiendo todo desde ahí hasta llegar a dictar el acto final.

(Sentencia del día veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 45-B-95)

(Sentencia del día veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 15-L-94)

#### Acto definitivo

Consecuentemente, no todos los actos administrativos que pronuncia la Administración en el ejercicio de las facultades que la misma ley le confiere, son objeto de recurso administrativo; y, en tal caso, el acto que resuelve el fondo del asunto o pone fin al procedimiento, es un acto definitivo que causa estado en sede administrativa, quedándole al interesado expedito su derecho de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Nuestro régimen legal exige como requisito para la interposición de la acción, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose que ésta se produce cuando se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes. Se colige, que cuando no exista disposición legal que establezca el recurso, debe entenderse que la vía administrativa se encuentra agotada respecto de ese determinado acto y por consiguiente no podría atacarse en sede administrativa sino directamente ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

(Sentencia del 30/04/1998, Ref. 26-E-97)

(Sentencia del 22/01/1998, Ref. 38-F-97)

#### Acto firme

El plazo contemplado en la Ley de Organización y

Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos es perentorio; lo que implica que cumplido el término sin que el contribuyente haya hecho uso del recurso de apelación en tiempo y forma ante el tribunal competente, el acto adquiere estado de firmeza, lo que equivale a decir que este ya no será discutible, por razones de legalidad, ni en sede administrativa ni en sede judicial. (Sentencia del 27/05/1997, Ref. 64-G-96)

### Acto impugnabile

Para poder adversar un acto administrativo en dicha sede, es necesario que éste posea el carácter de definitivo o que se trate de un acto de trámite asimilable al definitivo, además requiere el agotamiento de la vía administrativa. (Sentencia del 24/06/1997, Ref. 108-A-96 )

#### a) Agotamiento de la vía administrativa

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha mantenido el criterio "...Que la facultad de impugnación de un acto administrativo determinado se encuentra limitada en el sentido que, únicamente resultan admisibles los recursos que el ordenamiento jurídico autoriza deducir, entendido que, cuando no exista disposición legal que establezca recursos respecto del acto de que se trate, se encuentra agotada la vía administrativa, por lo que se tornan impugnables mediante el ejercicio de la acción contenciosa administrativa".

Cuando la ley no haya expresamente instaurado un recurso de carácter obligatorio, la Sala de lo Contencioso no puede volver más gravosa la exigencia de los requisitos establecidos por la Ley para poder incursionar a la acción judicial. (Sentencia del 24/06/1997, Ref. 108-A-96)

### Actos consentidos expresamente

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece que no se admitirá la acción contencioso administrativa contra los actos consentidos expresamente. A este respecto, es necesario delimitar cómo se configura tal consentimiento: la doctrina realiza el distingo entre el denominado consentimiento tácito, es decir el que opera cuando el administrado deja pasar los términos para impugnar un acto sin interponer los recursos pertinentes, y el consentimiento expreso, el cual supone que el administrado realice un pronunciamiento sobre su conformidad con el acto.

Obviamente, no puede existir tal consentimiento respecto

de un acto que aún no ha nacido, por lo que debe entenderse que el consentimiento se expresa cuando el administrado ha tenido conocimiento del acto en cuestión. (Sentencia del día veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 69-M-94)

## Actos de Comunicación

### a) Notificaciones

Todas las providencias y autos dictados por un Tribunal o por la Administración, en cuanto a actividad procesal, están destinadas por su propia naturaleza a ser dadas a conocer a la parte o partes a quienes se refieran o puedan generar perjuicios. A esos actos procesales de comunicación se denominan genéricamente notificaciones, consistentes en la mera comunicación de un acto o resolución, que posibilita la defensa de derechos o intereses legítimos de la persona ante la actividad procesal que se tramita y que resulta como un instrumento para evitar la indefensión. Es de hacer notar, que las notificaciones han de ser ejecutadas de una manera que sirvan en plenitud a su objetivo, que no es otro que el de permitir al destinatario, conocida la resolución causante, disponer lo conveniente para la mejor defensa de los derechos e intereses cuestionados. Es por ello que la finalidad esencial que persigue la notificación, es hacer llegar al conocimiento del o los interesados la correspondiente resolución, de tal suerte, que cuando la persona notificada se da por enterada de la resolución de que se trata, ésta surtirá todos los efectos a que está llamada, habiéndose llenado todos los otros requisitos de eficacia en el caso específico que pudiera exigir el legislador. (Sentencia del día 24/06/1997, Ref. 15-L-94)

De acuerdo a las consideraciones anteriores, categóricamente puede afirmarse que la notificación constituye el núcleo principal de las garantías y de los derechos del administrado especialmente en materia tributaria, donde el legislador reviste de solemnidades el acto procesal de la misma, y que el operador de la ley debe cumplir estrictamente; es decir, debe agotar todos los supuestos establecidos con el solo propósito que el administrado tenga el conocimiento real de los hechos que motivaron el acto así como las consecuencias jurídicas que se le atribuyen a los mismos; obligación que deviene del principio de seguridad jurídica y de la necesidad del administrado de ejercer las acciones que correspondan para desvirtuar tanto a unos como otros.

Es conveniente mencionar, que con relación a las solemnidades exigidas para las notificaciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo reiteradamente se ha pronunciado en el sentido de que si esas



formalidades no se cumplen con exactitud, pero el particular o interesado tiene pleno conocimiento del acto de que se trate, la notificación es válida, y como consecuencia, el acto notificado es eficaz. Consecuentemente, si por falta del cumplimiento o agotamiento de cierta formalidad, la notificación no se hizo en la forma debida y a causa de esa circunstancia no fue posible la noticia real del acto, esa notificación no produce efectos y como consecuencia, el acto o resolución tampoco podrá producirlos en contra del interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto; criterio sustentado por Eduardo García de Enterría cuando expresa: “Una notificación defectuosa surtirá sus efectos a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación o interpongan el recurso procedente”.

(Sentencia del día 29/08/1997, Ref. 119-C-96)

(Sentencia del día 15/012/1997, Ref. 32-F-96)

Finalmente, dada la naturaleza de la legislación tributaria, esa notificación es especial, por consiguiente el encargado de realizarla no puede sustraerse de las formalidades que como solemnidad específica exige que sean observadas, de tal forma que la finalidad que conlleve se cumpla.

(Sentencia del día 24/06/1997, Ref. 15-L-94)

(Sentencia del día 28/10/1997, Ref. 73-G-96)

La notificación constituye piedra angular del sistema de garantías de los derechos del administrado, especialmente en materia tributaria, y se considera que la obligación de notificar deviene el principio de seguridad jurídica y de la necesidad de hacer posible el derecho de defensa. Precisamente por su trascendencia, el legislador reviste de solemnidades al acto procesal de la notificación, lo cual constituye una garantía en favor de la parte notificada, a fin que ésta pueda efectivamente hacer uso de los medios impugnatorios que la ley le franquea.

Se colige que la obligación de notificar es una obligación formal, de modo que sólo se entiende producida en el supuesto que se realice a través de alguna de las formas habilitantes tipificadas por la ley.

En consecuencia, el carácter estrictamente formal de las notificaciones comporta una consecuencia capital, cual es el hecho que la notificación no realizada en debida forma no produce efectos, de lo cual se sigue que la propia resolución notificada tampoco podrá producirlos contra el interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto, de la misma manera ante una notificación

defectuosa, no comienzan a correr los plazos para interponer los recursos pertinentes. En consecuencia, podemos sostener que el inicio del cómputo del plazo para interponer un recurso de apelación, sólo puede realizarse a partir de una notificación verificada en legal forma. Se concluye así que la invalidez de una notificación conlleva su ineficacia. Se agrega que las notificaciones defectuosas, sólo pueden surtir efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan que ha tenido conocimiento de la misma, o desde el momento que interponga el recurso procedente.  
(Sentencia del día 29/07/1995, Ref. 50-P-94)

Finalmente, la notificación al contribuyente es necesaria para la validez del acto que determina el impuesto a pagar y sus accesorios, pues se trata de un requisito de forma, es decir, parte del procedimiento necesario para llegar a la emisión de aquélla.  
(Sentencia del día 30/01/1995, Ref. 37-P-89)

#### Actos de la administración pública

El término “actos de la Administración Pública” se limita a la categoría de actos administrativos, entre cuyas características se encuentra la unilateralidad.  
(Sentencia del día once de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 120-C-96)  
(Sentencia del día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 50-V-97)

En consecuencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo no entra a valorar las imputaciones a la violación de cláusulas de un contrato administrativo, sino únicamente a determinar si el acto administrativo impugnado ha sido emitido en ejercicio de potestades y si éstas se encuentran contenidas en la ley.  
(Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho., Ref. 120-C-96)

La fiscalización de los actos de la Administración Pública será ejercida por la Sala de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; lo que implica, que uno de los presupuestos necesarios para la procedencia de la pretensión contencioso administrativa es la existencia de un acto emitido por la Administración Pública.  
(Sentencia del día treinta de abril de mil novecientos noventa ocho. Ref. 26-E-97 )

#### Agotamiento de la vía administrativa

El agotamiento de la vía administrativa supone en primer

término que cuando el acto resulta irreversible en sede administrativa, al haberse agotado las pertinentes instancias administrativas, mediante el empleo de los medios impugnativos que el ordenamiento jurídico autoriza deducir en relación de dicho acto; en segundo término para poder ser adversado ante la jurisdicción contencioso administrativa un acto administrativo, requiere que éste haya causado estado, lo que implica que contra la decisión administrativa se hayan interpuesto los recursos admitidos por la legislación interna. (Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 26-H-94)

En virtud de lo anterior, se considera agotada la vía administrativa, requisito indispensable, cuando se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes establecidos por la ley expresamente; y si la resolución administrativa no admite recurso alguno en sede administrativa, puede ser impugnada directamente ante este Tribunal.

(Sentencia del día veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 16-E-94)

### Categorías Jurídicas Subjetivas

#### a) Derecho subjetivo

Tanto el Derecho Subjetivo como el interés legítimo constituyen situaciones jurídicas subjetivas, caracterizándose en esencia la primera de ellas, según Gordillo, citado por Dromi, en la reunión de dos elementos: en primer lugar, una norma jurídica que predetermine concretamente cuál es la conducta administrativa debida; y en segundo lugar, que esa conducta sea debida a un individuo determinado en situación de exclusividad. Díez, citado por el mismo autor, lo concibe como la facultad exclusiva de un particular para exigir de la Administración una acción u omisión concreta. (Dromi, J.R., Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, 1ª Edición, Argentina, 1973, p. 495-496).

(Sentencia del día dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 58-R-95)

#### b) Interés legítimo

El interés legítimo, se entiende y al mismo tiempo se diferencia del derecho subjetivo, por ser la pretensión a la legitimidad del acto administrativo que viene reconocida a aquel sujeto, que se encuentre respecto al ejercicio de una potestad en una particular situación legitimante. El interés legítimo por lo tanto, se resuelve en la capacidad de pretender de otro sujeto (que en el caso, es la Administración Pública) ejercite legalmente la propia potestad. Pero tal pretensión no

viene conferida indiferentemente, sino más bien al sujeto o sujetos que, respecto al acto administrativo se encuentran en una particular situación diferenciada, dicha posición legitimante. (Sentencia del día dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 58-R-95)

## Causales de terminación del proceso Contencioso Administrativo

### a) Conformidad expresa

Excluye los casos en que mediante una operación deductiva, se pretenda desprender como significado de determinada actuación- en este caso del desistimiento- la conformidad con el acto adversado; efectivamente, el desistimiento puede originarse por diversos motivos, pero tal posibilidad sólo confirma que se encuentra en un ámbito diferente a aquellas manifestaciones expresas que por su misma naturaleza tienen un único e inequívoco significado. (Sentencia de día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

### b) Desistimiento

El desistimiento de un recurso contemplado en el ordenamiento jurídico conlleva el incumplimiento del requisito procesal de agotamiento de la vía administrativa; respecto del acto impugnado.

En el texto “Curso de Derecho Procesal Administrativo” de Vicente Gimeno Sendra y otros, se contemplan las causales de terminación anormal del proceso, señalando entre ellas el desistimiento, respecto al cual señala que “su objeto se contrae a un abandono o dejación de ejercicio de la pretensión, y por tanto, del procedimiento, sin que dicha dejación suponga una disposición del derecho subjetivo material, que permanece intacto; de lo que desiste el demandante es únicamente de la litispendencia, o si se prefiere, de la continuación del procedimiento o del recurso por él instado...”. Tales aseveraciones corroboran que el desistimiento no comporta indefectiblemente conformidad con el acto. (Sentencia del día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

## Competencia

La emisión del acto administrativo requiere como primer elemento la existencia de un sujeto legalmente autorizado para ese efecto, debiendo concurrir como requisito básico su competencia, entendida ésta como la medida de la potestad que corresponde a cada

órgano, siendo siempre una determinación normativa. La competencia puede encontrarse circunscrita en varios sentidos, siendo los principales criterios de distribución: la materia, el grado y el territorio. Por razón de lugar, los órganos tienen competencia territorial determinada, que puede ser nacional (que comprende todo el territorio), o local, referida esta última a una circunscripción concreta (departamento, ciudad o municipio), dentro de la cual únicamente pueden ejercer válidamente su competencia material. Por razón de materia, entendido por el objeto y contenido de lo que se discute, y encomendado por la especialidad del ente que ha de desplegar la actividad.

Como ya se dijo anteriormente, la competencia es un elemento subjetivo del acto administrativo y como tal condiciona su validez. En nuestro sistema legal la competencia deviene de la Constitución, leyes secundarias y puede también emanar de Reglamentos autónomos. (Sentencia del día siete de enero de mil novecientos noventa y siete. Ref. 105-A-96)  
( Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 32-F-96)

En consecuencia todo acto de la Administración debe estar, por expresa disposición constitucional, amparado en habilitación legal previa. Tal exigencia tiene en nuestro ordenamiento jurídico rango constitucional.

El Derecho sustenta así las actuaciones de la Administración mediante la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a desplegar sus actos. Se forma así la denominada “cadena de la legalidad del acto administrativo” que consiste en el nexo ineludible que debe existir entre acto-potestad-ley.

De lo anterior colegimos, que con el otorgamiento de potestades, se crea competencia a un órgano o funcionario para la emisión de determinado acto, ya que la competencia, se constituye precisamente en la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, y es siempre una determinación normativa, a través de la cual la Administración Pública se vuelve titular de la potestad de cuyo ejercicio se trate para dictar el acto.

En virtud de lo anterior se concluye, el acto administrativo requiere una cobertura legal, es decir, la existencia de una potestad habilitante que otorgue competencia al órgano o funcionario emisor. (Sentencia del día quince de noviembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 69-S-96)

## Conceptos Jurídicos Indeterminados

Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados; los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca; en cambio con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución. (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Página 443 y siguientes).

Resulta así que los conceptos jurídicos indeterminados, al operar su calificación en una circunstancia concreta, nos encontramos ante una única posibilidad, y es que se da o no se da el concepto, como se expresa el citado autor, en esta ocasión en su obra "La Lucha contra las Inmunidades del Poder": "hay una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, pues lo que caracteriza a éstas es justamente la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio".

La aplicación del concepto al caso concreto debe ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la ley que ha creado el concepto en cuestión, por lo cual el juez puede fiscalizar la aplicación, valorando si la situación a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite, es decir, es posible entrar a valorar sobre las circunstancias concretas para determinar si está producido el concepto jurídico indeterminado.

En consecuencia, tanto los conceptos jurídicos indeterminados como la potestad discrecional constituyen el ejercicio de una habilitación legal, y por ende se encuentran sujetos- con mayor o menor amplitud- al principio de legalidad; sin embargo, existen sustanciales diferencias entre ambos, en el sentido que en ejercicio de una potestad discrecional la Administración puede optar por diversas soluciones justas, y en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, como se ha señalado,

sólo una única solución será la justa, por lo cual no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad, sino un proceso de juicio o estimación, siendo en síntesis un proceso reglado. (Sentencia del día diecisiete de enero de mil novecientos noventa y siete. Ref. 29-H-95) (Sentencia del día veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 76-A-95) (Sentencia del día veintidós de junio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 80-R-96)

“Con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación... Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución. A diferencia de la potestad discrecional, en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, sólo una única solución será la justa, con exclusión de toda otra. Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la situación a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite...” Los autores citados establecen como ejemplos de este tipo de conceptos los siguientes: urgencia, orden público, justo precio, calamidad pública, etc.

La Sala de lo Contencioso Administrativo considera que circunstancias como “razones de lugar”, “gravedad” y “urgencia” encajan en la categoría de conceptos jurídicos indeterminados, por tratarse de situaciones que por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa, pero que, presentadas en los casos concretos, deben ser analizadas al margen de la discrecionalidad para establecer su concurrencia. (Sentencia del día veintiuno de junio de mil novecientos noventa y seis. Ref. 49-S-91)

### Contrato Administrativo

En nuestro sistema legal, no existe legislación secundaria que norme el procedimiento de contratación, por lo cual la regulación relativa al mismo se encuentra comprendida en las bases de licitación o términos de referencia correspondientes a la licitación pertinente.

Es decir, los términos de referencia de una licitación recogen las condiciones jurídicas, económicas y técnicas a las que ésta ha de ajustarse, y los licitadores presentarán sus proposiciones sujetos a los límites de tales pliegos; asimismo, en ellos se establecen los criterios base para seleccionar al adjudicatario. En consecuencia, el pliego de condiciones fija y determina el trámite a seguir en el procedimiento licitatorio, incluyendo los requisitos que debe contener la oferta que presenten los participantes, y sus cláusulas deben ser interpretadas dándoles el sentido y alcance que tienen en la práctica y en la legislación administrativa.

En los procedimientos de adjudicación de los contratos se pretende una mejor contratación, compatible con la idea de una mejor gestión administrativa y con el manejo de los fondos que envuelven la actividad administrativa; ofreciendo a la vez a todos los ciudadanos la posibilidad de participar y acceder a la condición de contratista. (Sentencia del día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

#### a) Proceso de contratación administrativa

El Proceso de contratación administrativa comprende dos fases: el procedimiento de licitación o selección del contratista, y la contratación como tal.

La primera fase comprende la formación de voluntad de la Administración en la selección del contratista, constituye un iter o secuencia de actos de inequívoco carácter administrativo que culmina con la adjudicación. La segunda es la suscripción del contrato con sus subsecuentes efectos . (Sentencia del día veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 8-T-92)

Las condiciones resolutorias, ya sean legales o contractuales, constituyen un modo extintivo de las obligaciones, las cuales en todo caso no son de aplicación automática para ninguna de las partes contratantes.

En principio, la forma para resolver un conflicto que tenga su génesis en una relación contractual será a través de un proceso judicial, y en su defecto, por medio de un juicio por arbitramento. Esta última forma operará siempre por voluntad de las partes, ya sea porque conste en contrato que las vincula jurídicamente o bien porque lo hayan convenido posteriormente. Independientemente de las formas que se opte, será el juez o los árbitros, según el caso, quienes actuarán como terceros ajenos al conflicto y serán los encargados de determinar



la existencia o no de la condición resolutoria atribuida por una de las partes a la otra.

La terminación unilateral de los contratos lleva consigo una subrogación de funciones por una de las partes, con plenas facultades de interpretarlo sin la garantía de realizar un examen objetivo y puntual respetando las reglas del debido proceso.

Todas las actuaciones administrativas, incluyendo los contratos administrativos deben estar encaminados a la consecución del fin público.

Consecuentemente, considerar que los contratos administrativos podrían libremente darse por terminados sin cobertura alguna, o abandonar su suerte al simple arbitrio de la Administración, constituiría un instrumento habilitante para violar el tantas veces citado principio de legalidad que rige a todos los funcionarios públicos. (Sentencia del día once de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 120-C-96)

#### b) Rescisión de contrato

La rescisión de contrato constituye una decisión unilateral de la Administración que incide en la esfera jurídica de sus destinatarios, es decir, un acto de inequívoco carácter administrativo cuyo análisis de legalidad corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativa.

Esta Sala ha expuesto reiteradamente la sujeción de la Administración Pública al Principio de legalidad, en virtud del cual, la principal premisa para realizar el control de la legalidad de todo acto, es la infranqueable exigencia de una potestad que legitime la actuación de la Administración.

(Sentencia del día veintisiete de octubre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 8-T-92)

#### c) Causales de terminación de contrato

Nuestro sistema legal carece de una Ley de contrataciones de carácter general en materia de contratos administrativos, por lo cual no existen causales generales que regulen su extinción. En consecuencia, la terminación de los mismos se rige a partir de las cláusulas establecidas en el propio contrato, además, por los principios generales del Derecho Administrativo aplicables en nuestro sistema legal, y supletoriamente por las disposiciones del Código Civil; teniendo presente la propia naturaleza de la Administración Pública.

Los documentos de licitación y los complementarios de los mismos, forman parte del contrato.

La cláusula que faculta a la Administración a rescindir en todo o en parte el contrato por razones de fuerza mayor o según éste lo determine. Dicha estipulación debe ser interpretada en concordancia con el ordenamiento jurídico, inserta en el bloque de la legalidad conforme al cual debe actuar la Administración

La habilitación final para la Administración de determinar otras causas de terminación, presupone la existencia de situaciones en que la continuación del contrato podría afectar los intereses públicos, y por lo tanto la Administración – encargada de velar por los mismos- lo da por terminado unilateralmente. Queda claro que dicha cláusula no puede amparar la terminación del contrato por supuestos vicios en el procedimiento de adjudicación que debieron ser alegados oportunamente. Esto implicaría vulnerar la limitante establecida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y amparar un subterfugio a través del cual la Administración- para evadir la interposición de un proceso de lesividad ante adjudicaciones que considere viciadas- simplemente firmaría el contrato y luego lo daría por terminado unilateralmente.-

Concretizando, la declaración de terminación unilateral de contrato constituye un acto administrativo que debe fundamentarse en una potestad. (Sentencia del día veintisiete de octubre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 8-T-92)

#### d) Contrato de obra pública

El contrato de obra pública, es aquél mediante el cual una persona sea física o jurídica, se encarga con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública en las condiciones en que fueren establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra; los rubros que se consignan dentro de una oferta, son entonces cubiertos por el ente administrativo que promueve la licitación.

(Sentencia del día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

#### Cosa Juzgada

La autoridad de cosa juzgada de una sentencia radica en la necesidad de darle firmeza a la decisión proferida sobre el fondo del litigio planteado, es decir, que examine la pretensión en cuanto a sus últimos fundamentos, poniendo fin a una contienda o controversia la

calidad de definitiva; ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación que afecta la esfera jurídica de las partes en un proceso. La cosa juzgada opera sobre las relaciones jurídicas, no sobre los hechos y surge como una garantía, evitándose así, que pueda volver a debatirse, y en consecuencia a resolverse en otro proceso.  
(Sentencia del día veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 45-B-95)

### **Demanda Contencioso Administrativo**

La ineptitud de la demanda procede por falta de agotamiento de recursos. En el caso concreto, de la declaratoria de incompetencia de la Dirección General de Impuestos Internos, ante la alegación de no haberse notificado en el lugar señalado los cargos en concepto de impuesto de papel sellado y timbres, constituye un acto definitivo impugnabile directamente ante la jurisdicción contenciosa.  
(Sentencia del día siete de julio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 43-D-97).

El maestro Jesús González Pérez señala que la demanda es el escrito de iniciación del proceso que contiene la pretensión procesal (Jesús González Pérez: Op. cit. Página 244).

En mérito a lo anterior, la ulterior presentación de un nuevo poder- sin entrar a analizar su contenido- no puede tener la virtud, de ratificar todo lo actuado.

El proceso contencioso está sujeto a una serie de presupuestos procesales- como el plazo para el ejercicio de la acción- que se reitera deben cumplirse al momento de presentación de la demanda a la Sala de lo Contencioso Administrativa.  
(Sentencia del día diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 22-H-92)  
(Sentencia del día diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 20-H-91)

### **Entes Descentralizados**

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social constituye una entidad descentralizada y de conformidad a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se configura parte de la Administración Pública, coligiéndose que para controvertir la legalidad de los actos administrativos que dicte, existe una jurisdicción especializada ante la cual pueden impugnarse. En síntesis, se concluye que es la naturaleza del acto pronunciado lo que determina el Tribunal competente para conocer de la controversia: cuando se trate de resoluciones pronunciadas

por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social sobre asuntos relacionados con las prestaciones y servicios que constituyan actos administrativos, el Tribunal competente para conocer sobre la legalidad de las mismas es esta Sala, entendiéndose derogado en este sentido el artículo 94 de la Ley del Seguro Social. (Sentencia del día veintiuno de junio de mil novecientos noventa y seis. Ref. 49-S-91)

### Garantía de Audiencia

La remoción de un empleado, constituye un acto administrativo que para constituirse válido, debe apegarse al ordenamiento jurídico en todos sus elementos, y para el caso, ceñirse a un procedimiento administrativo.

La Sala de lo Constitucional, en reiterada jurisprudencia, haciendo alusión a la garantía de audiencia, denominada en los países anglosajones como garantía del debido proceso legal, ha expresado que ésta se extiende a todos los conocidos como derechos subjetivos de la persona, sean éstos individuales, sociales o políticos, y que a los derechos que la Constitución reconoce al gobernado, o mejor dicho los derechos que se reservó el pueblo, al delegar facultades por medio de la Constitución, sólo puede oponer excepciones el mismo pueblo y por medio de la Constitución, sin que pueda hacerlo en ningún caso la Ley o Reglamento.

Para decirlo con mayor claridad, tratándose de las personas que presten servicios al Estado como funcionarios o empleados y en aquellas relaciones que unen al Estado con sus servidores con un carácter público o sea que tienen su origen en un acto administrativo, como el nombramiento en una plaza que aparezca específicamente determinada en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de las respectivas Instituciones o en los Presupuestos Municipales, tales personas tienen derecho a ser oídas y vencidas en juicio previo de conformidad con la ley para poder ser privadas legalmente de su empleo, y esto comprende a todos sin más excepción que las que señala la Constitución en forma clara, expresa e indubitable. Es así incuestionable que para el despido de los impetrantes debió preceder un procedimiento.

La Sala de lo Contencioso Administrativo considera que en un Estado de Derecho, no puede desde ninguna perspectiva aceptarse que un acto administrativo, máxime un acto desfavorable como el despido, se lleve a cabo prescindiendo total y absolutamente de procedimiento, privando por ende al administrado de toda participación y posibilidad de defensa.

(Sentencia del día treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete. Ref.45-V-96 )

La audiencia constituye una fase procesal dentro del procedimiento a fin que el administrado manifieste su acuerdo o desacuerdo con las imputaciones que se realizan. Esta es una exigencia constitucional contemplada en nuestra Constitución, es decir, no supone un mero rito o trámite, sino, que tiene la finalidad de proporcionar al administrado la posibilidad real de defensa.

La Sala de lo Contencioso Administrativa afirma, que si bien la entidad administrativa omite hacer alusión expresa al término de la audiencia, el administrado fue notificado de la iniciación del procedimiento y se presentó a ejercer su defensa.

En concordancia sobre lo anterior, y en lo relativo a los vicios de forma, no existe nulidad cuando el administrado se ha apersonado a ejercer su defensa, y ha expuesto las argumentaciones tendientes a demostrar su inocencia. Sobre este particular, Luis A. Rodríguez, al abordar la presentación del particular como forma de subsanación de las nulidades, expresa que “el pedido de nulidad de la citación de una audiencia, a la que se comparece, tampoco tiene objeto. En resumen, el acto irrito que cumplió su objeto no puede invalidarse”.

La invalidez o irregularidad de una notificación se subsana o convalida, si el administrado ha tenido conocimiento de los extremos que en ella se contienen. Tal manifestación puede ser expresa, o realizarse en forma tácita, ejerciendo su derecho de defensa mediante la interposición de los recursos que el ordenamiento jurídico aplicable le franquea.

En consecuencia, si el particular ha tenido conocimiento de la resolución notificada y comparece al procedimiento, no existe fundamento para declarar nulidad. (Sentencia del día dieciséis de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 14-U-97)

#### **Jurisdicción Contencioso Administrativo**

La jurisdicción contencioso administrativa, se erige como un mecanismo de control de la legalidad de los actos administrativos, tal como lo preceptúa la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al señalar que corresponde a dicha Jurisdicción: “el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública”. Teniendo así, que el control ejercido por este Tribunal se contrae a los actos administrativos, puede afirmarse que excede del ámbito de su conocimiento el apreciar la

existencia de un vicio del consentimiento en un acto contractual. (Sentencia del día veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 69-M-94)  
(Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 26-H-94)

La sustanciación del juicio contencioso administrativo le da al particular agraviado por la autoridad demandada toda la oportunidad para que defienda sus derechos tanto en la parte sustantiva como formal de las obligaciones tributarias; y en cuanto a los medios probatorios se aplican las disposiciones previstas del derecho común. (Sentencia del día veintiséis de enero de mil novecientos noventa y seis. Ref. 11-Z-94)

### Ámbito de aplicación

La Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa delimita el ámbito de aplicación de la jurisdicción contenciosa; prescribe que corresponde a ésta el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. La referida ley, se erige en El Salvador una jurisdicción especializada para conocer de dichos actos, y se estipula en la misma los entes que configuran a la Administración Pública para tal efecto; es decir, al Poder Ejecutivo y sus dependencias, instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado, los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y el Gobierno Local. (Sentencia del día veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 15-L-94)

### Legitimación

La legitimación en el proceso contencioso deviene de la relación previa entre un sujeto y un determinado acto administrativo, relación que hará legítima la presencia del sujeto en el concreto proceso en que se impugne dicho acto. Es decir, la posición legitimante en que encuentre el interesado le deviene de su relación con el acto que le afecte, en tanto su esfera se vea alterada por el mismo. (Sentencia del día diecisiete de enero de mil novecientos noventa y siete, Ref. 29-H-95)  
(Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 32-F-96)

La legitimación es “la aptitud de ser parte en un proceso concreto. La legitimación presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente las que se

encuentren en determinada relación con la pretensión” (Jesús González Pérez: Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1985. Página 115).

La legitimación en definitiva indica en cada caso quiénes son los verdaderos titulares de la relación material que intentas dilucidar en el ámbito del proceso, y cuya participación procesal es necesaria para que la sentencia resulte eficaz. En este sentido, si las partes carecen de legitimación “...el desarrollo de todo el proceso no servirá para solucionar el concreto conflicto intersubjetivo que se somete al enjuiciamiento de los Jueces y Tribunales...”, y “lo que la legitimación condiciona, es la eficacia misma de la sentencia que se pronuncia sobre el objeto procesal” (Vicente Gimeno Sendra y otros: Derecho Procesal Administrativo. Tirant lo blanch) Valencia, 1993, Página 204).

Lo anterior implica, que no puede abordarse la pretensión objeto del juicio- declaratoria de ilegalidad del acto impugnado- así el demandante no es un legítimo contradictor.

( Sentencia del día diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 22-H-92)

(Sentencia del día diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 20-H-91)

### Legitimación Pasiva

La autoridad legitimada pasivamente es exclusivamente la que dicta el acto con el cual se agota la vía administrativa, la Sala es de la opinión que son susceptibles de impugnación, tanto el acto que afectó originalmente la esfera jurídica del particular, como el que lo confirma y que agota la vía administrativa. Por tanto se encuentran legitimadas pasivamente, las autoridades que han dictado ambas resoluciones.

El sujeto pasivamente legitimado es el órgano institución y no el órgano persona, así la ley de la jurisdicción contencioso administrativa establece que la demanda se puede entablar ya sea contra los órganos o funcionarios a través de los cuales éste actúa. (Sentencia del día veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 37-G-95)

### Licitación

#### a)Concepto

La licitación, citando a Miguel S. Marienhoff en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-A, es el procedimiento de selección del co-contratante de la Administración Pública, que sobre la base de

una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué entidad es la que ofrece el precio más conveniente para el Estado; señala también que la licitación puede compararse con un pedido de ofertas, en el sentido que se constituye en un llamado para que todos los que se encuentren en condiciones legales de hacerlo formulen las ofertas para la contratación respectiva.

La oferta que presenta el licitante refleja su propuesta, es decir la presentación de las condiciones y cotizaciones bajo los cuales el licitante realizaría la obra, consignando en ella los costos (tanto directos como indirectos) en que el proponente estima llevar a cabo la ejecución de la obra.

(Sentencia del día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

Por otro lado, la licitación pública constituye una garantía de la transparencia en la actuación de la Administración, para lo cual debe asegurar a los participantes la posibilidad de acceder a la condición de contratista en iguales condiciones, es decir, bajo un igual tratamiento en las exigencias de la oferta, y en los criterios para adjudicar criterios que evidentemente se verían vulnerados al permitir que uno de ellos omitiere el señalamiento en un rubro exigido, so pretexto que lo omitido correría a su costa; máxime si la omisión de consignar tal rubro en los porcentajes debidos implica que el monto de su oferta resulte más bajo que la del resto de los licitantes, colocándoles en situación de desventaja.

(Sentencia del día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

En un procedimiento de licitación los actos de adjudicación tienen un claro destinatario externo, respecto al cual produce una situación de ventaja, en tanto le reconoce que su oferta presentada fue la mejor, es decir, constituye un acto favorable.

El anterior procedimiento, etapa de actos y decisiones que culminarán precisamente con la determinación de la mejor oferta, a fin de habilitar a la formalización del contrato, tiene un carácter público, y constituye una expresión no sólo de la legalidad de la voluntad administrativa formada en el mismo, sino de garantía de los particulares.

Esta Sala reiteradamente ha expresado que “la adjudicación constituye el acto mediante el cual el Estado determina cuál es la oferta más ventajosa, y la acepta...”; “siendo el acto de adjudicación, así como los que se dictan durante el procedimiento de licitación, verdaderos actos administrativos, es decir, decisiones unilaterales de la Administración y que producen efectos respecto de personas



determinadas, corresponde a este Tribunal el conocimiento de los litigios que surjan en relación a los mismos...”, y “los efectos del acto de adjudicación consisten en crear el derecho del proponente seleccionado para que se perfeccione el contrato entre él y el Estado...”. (Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 17-T-96)

Es el mecanismo previsto por los legisladores que pretende a través de la promoción de competencia, que la inversión de la cosa pública se haga con la mayor transparencia. Por consiguiente, la Administración del Estado podrá elegir entre la variedad de ofertas y participantes que se hayan presentado, la mejor opción para los intereses públicos que tutela.

Cumplidas todas las etapas de trámite dicho procedimiento culmina con la adjudicación, que se traduce en la asignación de la prestación del servicio, suministro, construcción, etc. Al participante con mejor solvencia moral y financiera que haya presentado la oferta más ventajosa a la licitante.

Los documentos de la licitación constituyen junto con la normativa aplicable, las bases que regirán la misma y el punto de referencia en la elaboración del contrato correspondiente, del cual nacerán derechos y obligaciones para las partes suscriptoras. (Sentencia del día dos de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 63-P-96)

#### b) Términos de referencia de la licitación

Los términos de referencia de la licitación representan la inmediata definición de los parámetros que rigen el concurso, la legitimidad de estos, solo existe si hay coincidencia con lo establecido en el Reglamento respectivo. Son una pormenorización de lo regulado en el reglamento, no constituyen por sí mismos nuevas potestades para el ente administrativo, sino el reflejo de lo previamente regulado en la normativa aplicable. (Sentencia del día tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 129-C-97)

#### Materias Ajenas

Esta categoría de actos comprende aquellas materias que por su propio tenor no corresponden a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, actuaciones de la Administración Pública que no constituyen actos administrativos; por consiguiente no son susceptibles de impugnación ante la Sala de lo Contencioso

Administrativa.

(Sentencia del día veintiocho de octubre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 134-M-97)

#### Materias Excluidas

Refiérese aquellas actuaciones que aún siendo propiamente administrativas, es decir actuaciones que por su naturaleza caen dentro del ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, por determinados motivos se han apartado y excluido expresamente del conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, además de hacer referencia a una serie de materias ajenas a la referida jurisdicción, enumera también actuaciones propiamente administrativas, que se excluyen de control, las cuales constituyen recortes asistemáticos a su ámbito normal de competencia, sin que las materias excluidas pertenezcan por su propia naturaleza a un ámbito jurisdiccional diferente. Las exclusiones de ésta índole, dejan fuera de la revisión jurisdiccional creada especialmente para la revisión de actos administrativos, una materia eminentemente administrativa, con lo, cual convierten la revisión de la legalidad de tales actuaciones en un ámbito exento para el conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo, situación que contraría la tutela judicial efectiva.

Se ha sostenido reiteradamente, que en un Estado de Derecho, no existe espacio para crear ámbitos de impunidad que impidan a los gobernados defender jurisdiccionalmente sus derechos e intereses legítimos contra actuaciones alejadas de la ley, por lo cual se sostiene que la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de las referidas actuaciones.

(Sentencia del día veintiocho de octubre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 134-M-97)

#### Plazos

Los plazos para la interposición de los recursos administrativos no constituyen la restricción sino la reglamentación de un derecho. Para ejercer válidamente el derecho a interponer los recursos que la Ley contempla existe un plazo a respetar.

El plazo tiene un carácter perentorio y fatal, es decir, caduca automáticamente al transcurrir el lapso señalado por la Ley, haciendo imposible la impugnación del acto que se pretendía impugnar. (Sentencia del día veintinueve de octubre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 124-M-97)

El plazo constituye un presupuesto procesal de admisibilidad de la demanda, cuya existencia no implica la restricción sino la reglamentación de un derecho, a fin de que los actos no queden a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido. El plazo para interponer la demanda contenciosa es de orden fatal e improrrogable, es así como una vez transcurrido, no procederá la acción contenciosa, y en consecuencia las demandas que se presenten devendrán inadmisibles.

(Sentencia del día once de noviembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 8-U-94)

En lo que respecta a la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, el plazo es determinante, ya que por una parte el contribuyente puede interponer dentro de ese plazo el recurso de apelación, y por otra parte si transcurrido el plazo sin que se hubiese interpuesto el recurso, el acto de la Dirección General de los Impuestos Internos, alcanza a través de la firmeza de los actos administrativos la seguridad jurídica en la actuación administrativa de dicha autoridad.

(Sentencia del día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 64-G-96)

A partir de la notificación de las resoluciones administrativas que causan agravio, se inicia el computo del plazo para su impugnación. La impugnación se hará ante la misma administración pública emisora del acto, en caso que éste sea recurrible, o bien, ante este Tribunal por motivos de legalidad tratándose de un acto definitivo. El plazo para la interposición de la demanda contencioso administrativo es de sesenta días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación del acto definitivo, Art.11 letra a) L.J.C.A., tal categoría de acto se alcanza cuando la ley no prevé recurso alguno en sede administrativa, o bien, cuando se hizo uso en tiempo y forma de los establecidos, Art. 7 letra a) L.J.C.A. El transcurso de los plazos para adversar el acto, sin que el interesado haga uso de tal derecho, hará que la actuación administrativo sobre la que exista inconformidad adquiera estado de firmeza, que se traduce en un consentimiento tácito que imposibilita un examen judicial por razones de legalidad.

(Sentencia del día doce de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Ref.41-I-99)

Las peticiones formuladas por el administrado con posterioridad al acto que causa estado en sede administrativa, no tienen probabilidad de reabrir ni crear nuevos plazos para tener acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, pues ello significaría burlar los plazos que contempla la ley de la materia y consecuentemente se vulneraría la seguridad jurídica adquirida a través de la firmeza del acto.

(Sentencia del día once de enero de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 16-T-96)

### Potestad Discrecional

La discrecionalidad no constituye un círculo de inmunidad, sino el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico, es decir, sólo hay potestad discrecional cuando la norma la constituye de esta manera, no es una potestad extralegal.

La atribución de potestades regladas o discrecionales depende de la mayor o menor exhaustividad determinada por la ley en los supuestos que rigen la actuación de la Administración. En atribución de potestades discrecionales el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad se ve complementado por una operación apreciativa de la Administración, operación que puede desembocar en diversas decisiones igualmente justas.

Actualmente, se encuentran superadas las posturas sobre la base de las cuales ante cualquier viso de un elemento discrecional en la potestad, el Juez se abstenía de conocer. Hoy día, se reconoce que en todo acto discrecional concurren elementos reglados, y por ende controlables- tales como la existencia de la potestad, la extensión de la misma, la competencia para ejercitarla y el fin a que debe responder- que hacen el acto susceptible de impugnación, no obstante que la Sala no entre a conocer sobre el núcleo de la discrecionalidad.

De lo anterior se colige, la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, sino el ejercicio de una potestad legal que permite a la Administración ciertos parámetros de apreciación, que pueden arribar a diferentes soluciones, pero siempre respetando los elementos reglados que se encuentren presentes en la potestad, y sobre todo, entendiendo que la solución que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.

(Sentencia del día diecisiete de enero de mil novecientos noventa y siete. Ref. 29-H-95)

(Sentencia del día veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 76-A-95)

### Potestades de la Administración

Los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en su obra “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, Página 443 y siguientes, sexta edición, al abordar el tema de las potestades de la Administración, distinguen de las potestades

discrecionales el supuesto de la aplicación de los llamados “conceptos jurídicos indeterminados” y en este sentido expresan: “Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados e indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca...”

(Sentencia del día veintiuno de junio de mil novecientos noventa y seis. Ref. 49-S-91)

## Pretensión Contencioso Administrativo

### a) Elementos

La pretensión se define de acuerdo a Vicente Gimeno Sendra en su texto “Derecho Procesal Administrativo” como un acto emitido por el actor en ejercicio de su derecho de acción, que se interpone ante el órgano jurisdiccional pero que se dirige contra el adversario, y mediante el cual se solicita de dicho órgano que desarrolle una actividad frente a una persona determinada en relación con un bien de la vida. En el concepto, pueden distinguirse diversos elementos que configuran la pretensión, así: los elementos subjetivos son el órgano jurisdiccional, cuya intervención se solicita, y las partes: el actor, de quien emana la pretensión, y el demandado, frente a quien pretende. En nuestro proceso contencioso administrativo, el demandado es el órgano de la Administración que realizó la actuación sometida a revisión jurisdiccional y concretamente, la parte demandada ha de ser alguno de los entes administrativos enumerados en nuestra Ley de la materia.

Por otra parte, los elementos objetivos de la pretensión pueden enumerarse así: a) “el petitum”: consiste en la actuación determinada que se solicita al Tribunal, en la formulación concreta de la petición; en nuestro proceso contencioso administrativo, la petición consiste en la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado y su consiguiente anulación; b) “la causa petendi”: la causa o título de pedir indica al Juez cuáles son los hechos sobre los cuales debe pronunciarse, es la introducción al proceso de los hechos que integran su objeto, consiste en la afirmación del acaecimiento de los hechos a los que la norma liga la consecuencia jurídica solicitada; c) argumentación fáctica y jurídica: para conseguir una resolución que satisfaga su posición, las partes efectúan las alegaciones jurídicas que estiman convenientes, presentando los motivos de hecho y de derecho que respaldan su posición; d) la determinación cuantitativa: la pretensión puede determinarse no sólo cualitativamente sino también cuantitativamente, asignándole un valor económico. La causa petendi y el petitum son los elementos esenciales que definen y delimitan la pretensión; la argumentación fáctica y jurídica, si bien es necesaria, no la determina

ni la individualiza.

(Sentencia del día veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 59-P-95)

Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 32-F-96)

#### b) Pretensión de tercero

La pretensión del tercero se ejerce frente a la Administración Pública, lo que es propio del proceso contencioso administrativo. En consecuencia el tercero no puede en un juicio contencioso administrativo postular una pretensión frente al actor, pues esto coloca al particular en la posición de demandado, y por la naturaleza misma de la pretensión contencioso administrativo, en este proceso, sólo se puede pretender frente a los entes administrativos.

El objeto del proceso viene acotado por las pretensiones y resistencias sostenidas por las partes y, cuando el órgano jurisdiccional es llamado a pronunciarse, el ámbito de la decisión que le es solicitada o el thema decidendi queda circunscrito a los márgenes que las partes definen.

Sin embargo, no está vedada la intervención de terceros en los procesos contencioso administrativos; al contrario, nuestra ley permite que la persona a quien perjudique o beneficie el acto impugnado comparezca en el juicio. De cualquier manera, quien acude al proceso después de empezado por iniciativa de personas distintas no está facultado para retrotraer los trámites ya cumplidos, pues ingresa al proceso tal como ha venido desarrollándose, sin que pueda variar sus alcances, ni las actuaciones consumadas, ni las etapas precluidas; mucho menos puede admitirse que el tercero sea capaz de alterar la pretensión planteada en la demanda por el propio actor. En otras palabras, se tiene por parte al tercero en el sentido que puede plantear sus propios argumentos y exponer nuevas alegaciones, apoyando u oponiéndose a la causa del actor, y el juez deberá considerarlos; pero los razonamientos del tercero no pueden cambiar la pretensión, delimitada por el petitum y la causa petendi, originalmente expresada en la demanda.

(Sentencia del día veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 59-P-95)

#### Principio Antiformalista

Es en aplicación al principio antiformalista, que verificada por la Sala de lo Contencioso Administrativo la falta de algún requisito de la demanda, se notifica esta situación al imputante concediéndosele

un plazo para subsanar defectos, y sólo si no se subsanan en el plazo concedido, es cuando procede declarar la inadmisibilidad.

Evidentemente, contrariaría el principio antiformalista, el hecho que no habiendo esta Sala por una omisión realizado la prevención, se considerare tal hecho imputable al impetrante. Es decir, no ocurre que ante la falta de un requisito de la demanda deba declararse automáticamente su inadmisibilidad.

(Sentencia del día diecisiete de enero de mil novecientos noventa y siete. Ref. 29-H-95)

### Principio de Congruencia

En materia administrativa, deben observarse en una resolución, los principios generales del proceso, entre ellos, el principio de congruencia. De acuerdo a este principio, las resoluciones pronunciadas por la Administración, deben ser claras, precisas y coherentes respecto a las pretensiones que constituyen el objeto de la petición. La motivación que contiene la resolución administrativa, debe guardar relación con el problema que se pretende resolver y de esa forma pueda el particular conocer el motivo de la decisión a que se arribe; y en caso de ser desfavorable, impugnarla ante autoridad competente. A través de la motivación, elemento objetivo del acto administrativo, la Administración deberá plasmar las razones de hecho y de Derecho que le determinaron e indujeron a adoptar su decisión. La revisión de la motivación en el acto impugnado, resulta vital para el examen de la legalidad del acto que se adversa.

Como lo afirma Jaime Guasp, "la sentencia es un acto procesal que, como cualquier acto jurídico, precisa poseer una causa. Precisamente la causa de la sentencia consiste en la necesidad de otorgar respuesta fundada a las pretensiones y resistencias de las partes, de forma que no quede sin resolver ninguna de las cuestiones formuladas, ni se conceda más de lo resistido y tampoco cosa distinta a lo reclamado." (Sentencia del día treinta de abril de mil novecientos noventa ocho. Ref. 26-E-97) (Sentencia del día veintiséis de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 70-M-94)

### Principio de Instrumentalidad de las Formas

La Sala de lo Contencioso Administrativa ha establecido que el Derecho no ha de propugnar por la protección de las formas en tanto meras formas, sino atender a la finalidad que las sustenta.

El principio de instrumentalidad de las formas enuncia que las formas no constituyen un fin en sí mismas, "sino que trascienden la

pura forma y tienen por t  sis última garantizar la defensa en el juicio. No hay nulidad de forma, si la desviación no tiene trascendencia sobre las garantías esenciales de defensa en juicio".(Luis A. Rodríguez: Nulidades Procesales, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1994). En tal sentido, los defectos de forma o procedimentales, no condicionan indefectiblemente la ilegalidad el acto final. Un vicio de forma acarrea nulidad del acto cuando por dicho vicio éste carece de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, o cuando da lugar a la indefensión de los interesados en el procedimiento.

Con relación al procedimiento administrativo, los vicios de tramitación se traducen en ilegalidad del acto final, cuando el acto: ha sido dictado prescindiendo totalmente de procedimiento; en aplicación de un procedimiento distinto al previsto por la Ley para el caso concreto; o ante la omisión de trámites o reglas esenciales que pongan en situación de indefensión al administrado.

En otros términos, los vicios de forma o procedimentales sólo producen ilegalidad del acto, cuando éste se haya dictado colocando al administrado en una situación de indefensión, es decir, con una disminución efectiva, real y trascendente de sus garantías .

En virtud de lo anterior, no existe ilegalidad por la mera omisión, de formas, cuando el administrado ha tenido participación en el procedimiento administrativo, con oportunidades sucesivas y reales de defensa, y ha expuesto razones de descargo ante la Administración. En consecuencia, si el procedimiento logra su finalidad, no hay razón para declarar su nulidad.

(Sentencia del día dieciseis de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 14-U-97)

(Sentencia del día veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 81-R-96)

### Principio de Interpretación Conforme a la Constitución

La supremacía de la Constitución sobre el resto de las normas y su carácter central en la Constitución sobre el resto de las normas y "su carácter central en la Constitución y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación por operadores públicos o privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos, en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referente a la materia de que se trate". En todo ordenamiento dotado de Constitución como norma suprema, es principio rector que la Ley y todas las normas jurídicas se interpreten conforme a la Constitución; es decir, de existir varias posibilidades de



interpretación de la norma, se escoja aquella que sea conforme a la Constitución y se rechaza la que sea contraria a ésta.

Este principio tiene su fundamento en el de unidad del ordenamiento jurídico, el cual debe encajar con los preceptos, principios y valores constitucionales, situación que constituye un imperativo derivado del principio de supremacía constitucional según el Artículo 246 de la Constitución. La Constitución fundamenta la validez de todo el ordenamiento jurídico, las normas que lo integran no pueden contradecirse entre sí; de ser posible varias interpretaciones de una norma debe preferirse aquella que concilie con el precepto que la origina, tratándose por consiguiente, evitar el vacío que se produce cuando una norma se declara nula, que es cuando se vuelve necesario intentar por vía interpretativa que ésta consecuencia no se produzca. Por otra parte, obliga a que, en el caso concreto de la ley, se refuerce especialmente el principio de interpretación conforme a la Constitución, de modo que la justicia constitucional sólo proceda a declararla nula cuando no sea posible encontrarle mediante la interpretación un sentido en el que la ley resulte conforme a la Constitución.

Consecuentemente, debido a dicho principio sólo puede concluirse que la interpretación auténtica se define en el sentido que para la aplicación de las normas sobre infracciones y sanciones es necesario remitirse a las disposiciones contenidas en título VI de la Ley de papel sellado y timbres. (Sentencia del día veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 45-B-95 )

### Principio de Legalidad

En el Art. 86 Inciso final de la Constitución de la República, la Administración Pública en El Salvador, se encuentra sometida al principio de legalidad en un sentido o versión positiva, esta sujeción significa que los entes que la articulan, en el ejercicio de la función administrativa no poseen mas potestades que las que la ley expresamente les reconoce.

La administración pública encuentra su accionar circunscrito a los parámetros que establece la ley. El hecho de que la administración tenga estrictamente delimitados, su forma y campo de acción, idealmente implicaría que ésta se ajustare siempre a dichas limitantes, y por tanto sus actuaciones deberían ser siempre legales. Sin embargo, en la práctica la Administración se aleja de tales parámetros, por consiguiente, el mismo legislador plantea como consecuencias ante este supuesto, las nulidades, la inexistencia de los actos dictados, etc.

Sobre el particular, Marienhoff plantea en su Tratado de

Derecho Administrativo, “La actividad de la administración pública se concreta en hechos y actos jurídicos y no jurídicos, cuya validez depende de que la actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de las atribuciones legales. Este círculo de atribuciones legales determina la capacidad legal de la autoridad administrativa”.

(Sentencia del día treinta de marzo de mil novecientos noventa ocho. Ref. 20-T-96)

(Sentencia del día dos de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 63-P-96)

(Sentencia del día cinco de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 25-E-97)

(Sentencia del día cinco de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 41-D-97)

(Sentencia del día veinticuatro de julio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 30-E-97)

(Sentencia del día veintisiete de julio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 120-A-97)

(Sentencia del día veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 37-G-95)

La relación jurídica entre la Administración Pública y los administrados está regulada por el Derecho Administrativo, por lo que en un Estado de Derecho la Administración actúa conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa “sometimiento estricto a la ley”. El principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la Administración Pública, no como un mero límite de la actuación administrativa, sino como el legitimador de todo su accionar.

En virtud de lo anterior se afirma que las facultades con que se encuentran revestidos los entes y órganos de la Administración Pública para la consecución de sus fines, están expresamente consignados en la normativa jurídica reguladora de la actividad pública que están llamados a desarrollar. En consecuencia, los titulares tienen la obligación de supeditar las facultades encomendadas conforme a los lineamientos establecidos en la ley. Contrario sensu, conllevaría transgresiones a la ley y por supuesto violación al principio de legalidad.

La Sala de lo Contencioso Administrativa ha declarado en anteriores resoluciones que la conexión entre el derecho y el desarrollo de las actuaciones de la Administración, se materializan en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a realizar sus actos. En virtud de lo anterior, el reconocimiento del principio de legalidad contemplado en nuestra Constitución implica que la Administración Pública en el país puede ejecutar sólo aquellos actos

que el bloque jurídico le permite, y en la forma en que en el mismo se regule, es decir, sólo puede actuar cuando la ley la faculte y en los términos que le delimite. La Administración Pública puede única y exclusivamente dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexo ineludible acto-facultad-ley. En consecuencia, aquellos actos que en su procedimiento de creación omitan el anterior trinomio, resultarán ilegales.

(Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 34-L-97)

(Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 120-C-96)

(Sentencia del día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 50-V-97).

Como consecuencia de lo anterior la Administración Pública está obligada a realizar todos sus actos de acuerdo a lo dispuesto en la ley, de lo que deriva, como contrapartida, el derecho de los administrados de exigirle que observe en su funcionamiento el fiel cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.

Los principios de legalidad y debido proceso, como derechos de los administrados, plantean la necesidad de que existan los procedimientos adecuados a fin de que, en la esfera administrativa, los actos de autoridad puedan ser revisados para asegurarse que hayan sido realizados conforme al ordenamiento jurídico.

(Sentencia del día veintidós de enero de mil novecientos noventa ocho. Ref. 38-F-97)

La relación jurídica entre la Administración Pública y los administrados está regulada por el Derecho Administrativo, por lo que en un Estado de Derecho la Administración Pública actuará conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa "sometimiento estricto a la ley", artículo 86 de la Constitución. El principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la Administración Pública, no como un mero límite de la actuación administrativa, sino como el legitimador de todo su accionar.

(Sentencia del día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y siete. Ref. 24-L-96)

En todo Estado de Derecho, la Administración Pública actúa conforme a las potestades que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga. El administrado, puede ejercer y hacer valer sus derechos en los términos que se los confiere la ley. Lo anterior se traduce en el principio de legalidad y seguridad jurídica respectivamente, establecidos

ambos en la Constitución. Por tanto, la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades regladas, se reduce a la constatación del supuesto de hecho definido en la ley de manera completa y aplicar e presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado. La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo previsto en la propia ley.

(Sentencia del día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 64-G-96)

(Sentencia del día quince de julio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 68-S-96)

#### a) Doctrina de la vinculación positiva (positive bindung)

Superadas concepciones que sostenían la libre determinación de la Administración, en virtud de las cuales ésta podía realizar cualquier accionar no prohibido por la ley- sistema que doctrinariamente se denominó doctrina de la vinculación negativa- en la actualidad impera la concepción en virtud de la cual, las actuaciones de la Administración se sujetan al principio de la positive bindung o vinculación positiva, sobre la base de la cual el Derecho no es ya para la Administración una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición – quedando ésta en su terreno habilitada a actuar con su sola libertad y arbitrio- sino por el contrario, el Derecho es la cobertura que legitima toda su actuación. La conexión entre el Derecho y el despliegue de las actuaciones de la Administración, se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a desplegar sus actos. Como afirma Eduardo García de Enterría , “sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente...” “Si la Administración pretende iniciar una actuación concreta y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por proponer una modificación de esa legalidad, de forma que la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba”.

El principio de legalidad en su manifestación de vinculación positiva se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional. Es así que el artículo 86 inciso final de la Constitución señala que: “los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo, y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.

El reconocimiento de este principio implica, que la Administración Pública en el país puede ejecutar sólo aquellos actos que el bloque jurídico le permite, y en la forma que el mismo se regule;

es decir, solo pueden dictarse actos con el respaldo de una previa potestad.

El principio de legalidad aplicado a la Administración Pública ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia por la Sala de lo Contencioso, sosteniéndose que en virtud del mismo, la Administración sólo puede actuar cuando la ley la faculte, ya que toda acción administrativa se nos presenta como un poder atribuido previamente por la ley, y por ella delimitado y construido.  
(Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 17-T-96)

#### Principio de Transcendencia de las Nulidades

En virtud del principio de trascendencia de las nulidades, el vicio de que adolece el acto debe provocar una lesión a la parte que lo alega, ello plasmado en el Código de Procedimientos Civiles en el artículo 1115 el cual expresa: "...no se declarará la nulidad si apareciere que la infracción de que trata no ha producido ni puede producir perjuicios al derecho o defensa de la parte que la alega o en cuyo favor se ha establecido".  
(Sentencia del día dieciséis de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 14-U-97)

#### Principio del Formalismo Procesal

De acuerdo al principio del formalismo procesal, el proceso se encuentra sometido a las formalidades, algunas de carácter general y otras especiales para cada caso en particular. Las especiales deben ser observadas cabalmente, tal como se encuentran establecidas en la ley, ya que su incumplimiento se encuentra sancionado con nulidad y como consecuencia priva de sus efectos al acto en el que no se han guardado; no obstante lo anterior, si ese formalismo obedece a un fin trascendente, es necesario en cuanto cumple la finalidad para lo cual ha sido establecido para un caso en particular; por lo que, no obstante falte alguna de esas formas si esas formas si el acto alcanza su finalidad, su ausencia en ese acto no genera nulidad.  
(Sentencia del día veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y siete. Ref. 15-L-94)

#### Principio o Poder Genérico de Libertad

El principio o poder genérico de libertad con que actúan los particulares requiere, en ciertos casos, se requiere para su concreción de una autorización por parte del poder público. La obtención de dicha autorización se convierte en requisito sine qua non para el ejercicio

de la actividad que se pretende.

(Sentencia del día veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa ocho. Ref. 106-M-95)

El derecho de Libertad con la que actúan los particulares requiere para su concreción de una autorización por parte del poder público. Obtener dicha autorización se convierte en requisito sine quan non para el inicio o continuación de la actividad que se pretende. En rigor, la autorización opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, por lo tanto no incide en el derecho mismo, sino en la posibilidad de su ejercicio.

Afirma Trevijano Fos en su texto “ Los Actos Administrativos”, que la autorización afecta la validez del acto, de tal modo que la realización de actividad sin la previa autorización constituye un acto ilícito si la actividad es material, o ilegal si la actividad es jurídica, en consecuencia, reitera que “el sujeto que pretende obtener una autorización puede actuar sólo después de su expedición”.

Lo anterior implica que las autorizaciones producen efectos jurídicos ex nunc, es desde la emisión del acto de autorización que comienzan los efectos, y por ende puede desarrollarse la actividad.

Señala Luciano Parejo Alfonso en su “Manual de derecho Administrativo “, que la intervención administrativa via autorizaciones descansa en una valoración del interés público, y por ello requiere una valoración de las condiciones para obtenerla. El administrado se desenvuelve en una esfera de libertad, cuya única limitación es la ley. La incidencia de la administración pública sobre esta esfera de libertad, únicamente puede fundarse en la oposición de parámetros preestablecidos legalmente. Como expone Luciano Parejo Alfonso, la incidencia en la actuación de libertades o derechos se concretiza en diversas formas y momentos. Las autorizaciones constituyen una limitación que se produce con carácter previo al ejercicio de una libertad o a la actuación de un derecho, y opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, posibilitando su ejercicio. Señala claramente el mencionado autor, que “la autorización ha sido perfilada y se emplea para todos aquellos supuestos en que el control preventivo actuado se limita a la estricta comprobación objetivo jurídica de la observancia de las condiciones y los requisitos normativos definidos con carácter general, es decir, en que dicho control se construye en terminos de potestad reglada”. (Luciano Parejo Alfonso: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1994. Pag. 419)

(Sentencia del día veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 110-R-99)

## Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo, elemento formal del acto administrativo, desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión, y objetar si lo desea los puntos con que esté en desacuerdo, a través de las pruebas que considere pertinentes.

Generalmente, la concurrencia de vicios en los elementos del acto administrativo conllevan su ilegalidad. Sin embargo, a tal aseveración es necesario hacer la siguiente consideración: la Sala de lo Contencioso Administrativo, en anteriores ocasiones ha expuesto, el Derecho no ha de propugnar por la protección de las formas en tanto meras formas, sino atender a la finalidad que las sustenta.

En la tramitación del procedimiento hay que atender en cada caso la finalidad del acto, y si la misma ha sido cumplida no cabe la sanción de invalidación. Es indispensable respetarse la exigencia de un procedimiento legalmente establecido. La visión antiformalista del proceso, no supone aceptar violaciones a los procedimientos, sino, valorar si los vicios procedimentales riñen con alguna garantía constitucional, incidiendo en el derecho de defensa del administrado. Si no existe violación de esta índole, no hay nulidad que declarar. (Sentencia del día dieciséis de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 14-U-97)

El procedimiento administrativo en tanto modo de producción del acto administrativo, de emanar al mundo jurídico, constituye un elemento formal del acto, y por consiguiente condiciona su validez.

El procedimiento no es una mera exigencia formalista para la configuración del acto, sino que desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión. El procedimiento administrativo tiene así una función de garantía, en tanto se constituye en el cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado, susceptible e incidir en la esfera de sus derechos e intereses legítimos, posibilitando la participación de los administrados en la toma de decisiones del poder público administrativo.

El acto administrativo no puede ser producido a voluntad del titular del órgano a quien compete su emisión, obviando el apego a un procedimiento y a las garantías constitucionales, sino, ha de seguir necesariamente un procedimiento determinado. Existe ilegalidad cuando el acto ha sido dictado vulnerando el procedimiento legalmente establecido, y obviamente, cuando se ha pronunciado prescindiendo

total y absolutamente de él, es decir, sin respetar las garantías mínimas que aseguren la eficacia y acierto de las decisiones administrativas y los derechos de los administrados.

(Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa ocho. Ref. 75-A-95)

(Sentencia del día veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 81-R-96)

Se presume que los órganos de la Administración Pública actúan en el ejercicio de potestades que les confiere la ley al resolver peticiones o establecer obligaciones a cargo de los particulares, sin embargo, en algunos casos vulneran derechos e intereses de los administrados y es por ello que los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández sostienen;” el procedimiento administrativo constituye una garantía de los particulares”, ya que se convierte en un instrumento a fin de detectar posibles ilegalidades. Esta aseveración es de aceptación y aplicación general, por cuanto el procedimiento administrativo constituye una serie de actos, en los que interviniendo la Administración Pública y los administrados, se forma una decisión administrativa que tiende a conseguir un fin público preestablecido en la ley, el cual puede ser explícito o implícito, además debe la Administración darle cumplimiento a cada una de las etapas que lo conforman y que asegure al particular el conocimiento de los hechos que se le atribuyen u obligan, a efecto de que éste tenga conocimiento de los mismos y pueda dentro del mismo procedimiento ejercer las acciones que tenga a disposición, ya sea manifestando tácita o expresamente conformidad con el contenido de lo que se le atribuye u obliga; o por el contrario, objetar a través de las pruebas que considere a su favor a fin de desvanecer los puntos que lo afecten.

La Administración tiene la oportunidad de analizar aspectos no previstos en sus decisiones preliminares, hacer las valoraciones que conforme a la ley corresponden, para luego fundamentar la decisión administrativa, que garantice el interés público y los derechos e intereses del administrado. Con el procedimiento administrativo se pretende conseguir un doble objetivo: la garantía de los derechos e intereses de los particulares y la garantía del interés público, asegurando de esta manera un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa.

En conclusión, el procedimiento administrativo es la primera de esas garantías que tiene el particular, en tanto que supone que la actividad de la Administración tiende a canalizarse obligadamente a través de cauces determinados como requisitos mínimos para que pueda ser calificada de actividad legítima, es decir, no es más que un medio para que la Administración pueda conformar su voluntad, o adoptar una decisión que externamente se materializará en el acto



administrativo resolutorio o final. Ello en concordancia con la garantía del debido proceso, que rige nuestro sistema constitucional. (Sentencia del día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y siete. Ref. 24-L-96)

(Sentencia del día treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete. 45-V-96)

(Sentencia del día veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 45-B-95 )

### Proceso Contencioso Administrativo

El contencioso administrativo es un auténtico juicio o proceso entre partes, a diferencia de sus orígenes en Francia con el recurso por exceso e poder, en que el administrado era mas bien un "denunciante". Hoy día, y en nuestro sistema legal, el administrado es una verdadera parte procesal.

(Sentencia del día diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 22-H-92)

(Sentencia del día diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 20-H-91)

#### a) Objeto

La declaratoria de legalidad de un acto administrativo constituye la pretensión del juicio contencioso y se resolverá en sentencia definitiva. (Sentencia del día veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 37-G-95)

#### b) Finalidad

Si bien es cierto que la autoridad demandada debe expresar si ha pronunciado o no el acto impugnado, y el Código de Procedimientos Civiles establece que el que niega no tiene la obligación de probar, ello no puede implicar que la negación de la existencia del acto conlleve indefectiblemente la terminación del proceso; debe entenderse, sobre todo si se trata de procesos como el contencioso administrativo, cuya esencia es constituir el mecanismo de defensa del administrado ante el accionar ilegal de la Administración, que no obstante las autoridades demandadas nieguen haber tenido participación en el acto que se adversa, no puede condicionarse la continuación del juicio al hecho que el administrado pruebe al inicio la existencia del mismo en los casos en que ello no esté a su alcance, si en el proceso existen indicios suficientes de la existencia de tal acto.

En estos supuestos será la valoración que realice este Tribunal la que determine la continuación del proceso, ya que de lo contrario

se podría generar que los entes u órganos de la Administración, con el solo hecho de negar la existencia del acto que se les atribuya, e imposibilitar al administrado acceso al mismo, se librarán del control de la legalidad de sus actuaciones, constituyéndose así en un subterfugio para burlar la función de esta jurisdicción.

## Prueba

Se sostiene doctrinariamente, que no existe un verdadero procedimiento o serie de trámites destinados a realizar la prueba de presunciones. Sin embargo podría decirse que hay un procedimiento lógico, constituido por la operación mental o de raciocinio de la autoridad competente, cuando observa o recoge en su caso, el tránsito de un acontecimiento conocido a otro desconocido, dato procesalmente a probar, lo que caracteriza a la verdadera prueba de presunciones. Para que exista una presunción como medio de prueba es necesario pues en primer término, que se realice cierto acontecimiento, del que ha de deducirse el que se quiere conocer; y este acontecimiento (hecho o base) es el que constituye el indicio.

Para demostrar el hecho indiciario puede utilizarse cualquier medio que se disponga, del cual pueda establecerse la existencia o no de un cierto dato. Una vez que se tiene el hecho base, es necesario efectuar la conexión que lo vincula al acontecimiento que se trata de conocer; y la operación se verifica con arreglo a normas puramente lógicas de valoración subjetiva dentro de la opinión común y no jurídicas formales.

Establecida la presunción, surte efectos a favor de la Administración, produciendo una certeza provisional mientras no se desvirtúen los mismos con pruebas fehacientes, por lo tanto, la obligada a destruir la presunción establecida es la parte actora, ya que a falta de la contabilidad o registros contables que demuestren real y legalmente el movimiento de las operaciones de la actividad económica de la demandante, llevó a la Administración tributaria a presumir por ese medio la capacidad tributaria de la contribuyente; presunción que no ha sido desvirtuada fehacientemente.

(Sentencia del día veintiséis de enero de mil novecientos noventa y seis. Ref. 11-Z-94)

## Prueba en el Proceso Contencioso Administrativo

En la Jurisdicción Contencioso Administrativa, órgano contralor de la legalidad de los actos de la Administración Pública, se actúa en carácter de revisor de la resolución adoptada en un procedimiento administrativo, y en lo que a pruebas se refiere, el principio inquisitivo

impera dentro del proceso, sobre la decisión adoptada por la autoridad administrativa en su resolución. Esta disposición admite una mayor amplitud en la obtención de la prueba en el proceso e inclusive hasta aquellas pruebas que no pudieron realizarse en sede administrativa ya que no se diga discutir y recibir nuevas, cuando existe inconformidad con los hechos imputados y este Tribunal las considere trascendentes para sentenciar en juicio.

En concordancia con lo anterior, para la valoración probatoria de documentos tales como; letras de cambio, recibos y facturas, se parte del presupuesto de que medios de pruebas, son aquellos elementos que sirven de una u otra manera para demostrar y convencer al juzgador de la existencia o inexistencia de un dato determinado. (Sentencia del día nueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 14-Z-95 )

La valoración del medio de prueba documental o instrumental se traduce en el acto procesal, consistente en el examen intelectual que realiza el juez al documento aportado por la parte interesada en probar ciertos hechos o por requerimiento del juzgador, para convencerse de la verdad que pretende demostrar. De acuerdo a la clasificación de la prueba documental prescrita, la prueba puede vertirse mediante la presentación de documentos públicos auténticos y privados. Respecto a éstos ultimo, por su misma naturaleza pueden ser de infinita variedad, su eficacia probatoria estará siempre en función de la distinta modalidad que adopten, si bien con carácter general el Código de Procedimientos Civiles, exige su reconocimiento en forma legal para que puedan ser equiparados en cuanto valor probatorio, a los documentos públicos. En tal sentido, los documentos privados no reconocidos, son simplemente un principio de prueba que, por si mismo no tienen ningún valor, sino se apoyan en otras probanzas.

En concordancia de lo anterior, la letra de cambio es un título valor, que por su misma naturaleza no está comprendida en la clasificación que cita el artículo 254 del Código de Procedimientos Civiles, en consecuencia no constituye un documento de prueba. Los recibos, carecen de identificación plena de las personas firmantes, pues no se indica en cada uno de ellos el documento de identidad que los acredite como firmantes; por lo tanto invalida su credibilidad. Las Facturas presentadas no guardan relación con el ejercicio fiscal cuestionado; otras presentan enmendaduras. En consecuencia y de conformidad al artículo 262 del Código de Procedimientos Civiles, les resta valor probatorio pues no hacen fe.

Con todo, Cabe aclarar que todos los documentos expedidos en legal forma, en el ámbito de la actividad tributaria, para que tengan

la calidad de pruebas deberán estar registrados adecuadamente en los respectivos libros de contabilidad debidamente autorizados o por lo menos en los registros que la Ley y su Reglamento expresan. (Sentencia del día nueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 14-Z-95 )

### Prueba Testimonial

De acuerdo con la legislación salvadoreña, para que las deposiciones del testigo constituyan plena prueba, el Código de Procedimientos Civiles, que de conformidad al artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, preceptúa que los testigos deben ser conformes y contestes en: personas y hechos; tiempos y lugares; y circunstancias esenciales. (Sentencia del día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y seis. Ref. 57-R-93)

### Recursos Administrativos

Nuestra legislación administrativa establece que cuando el administrado considere que la Administración ha violado en su actuación disposiciones jurídicas, lesionando así sus derechos, gran parte de leyes cuentan con un control dentro de la sede administrativa para asegurar que los actos de aquella se realcen conforme al orden legal vigente. Para hacer efectivo el control de que se trata, la misma ley crea expresamente la figura del “recurso administrativo” como un medio de defensa para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese órgano o por un inferior jerárquico.

El recurso, en términos generales, es el medio que concede la Ley para la impugnación de las resoluciones, a fin de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictarlas.

Los recursos administrativos, son la vía por la cual el administrado legitimado pide a la Administración la revocación o modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal. Su característica es la finalidad impugnatoria de actuaciones que se estiman contrarias a derecho.

La apelación de actos administrativos, constituye un recurso ordinario mediante el cual, a petición del administrado, el funcionario, órgano o ente superior jerárquico a aquél que emitió el acto que se adversa, conoce del mismo a fin de confirmarlo, modificarlo o revocarlo.

La interposición de un recurso administrativo da lugar a la

incoación de un procedimiento administrativo, que si bien es distinto e independiente del que fue seguido para emitir el acto recurrido, es al igual que éste, de carácter administrativo, y está por ello sujeto a las mismas normas e inspirado en los mismos principios.

Se aclara no obstante, no todos los actos administrativos que pronuncia la Administración en el ejercicio de las facultades que la misma ley le confiere, son objeto de recurso administrativo. (Sentencia del día veintidós de enero de mil novecientos noventa ocho. Ref. 38-F-97)  
(Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa ocho. Ref. 75-A-95)

Doctrinariamente, la interposición de los recursos administrativos requiere de una calidad específica- derecho subjetivo o interés legítimo.

La habilitación legal para la interposición se origina en el carácter o forma en la que determinados sujetos se ven afectados por el acto administrativo de que se trata y en los términos que la normativa aplicable lo regule.

En el derecho administrativo esta lesión o afectación se concretiza en las figuras del derecho subjetivo, interés legítimo y el interés simple.

Por regla general, las legislaciones otorgan legitimación para impugnar un acto únicamente a los administrados que encajen en las primeras dos figuras, excluyendo de dicha posibilidad a los administrados que alegan como afectación la mera violación del ordenamiento jurídico-interés simple.  
(Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 45-D-97)

#### a) Acceso a jurisdicción: agotamiento de recursos

El acceso al contencioso exige el agotamiento de los recursos administrativos. La jurisprudencia entiende que el agotamiento de la vía administrativa se entiende en tanto, “se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes; es decir, que se hayan interpuesto aquellos recursos contenidos en el ordenamiento jurídico aplicable vigente, y cuando la ley lo disponga expresamente”.

#### b) Acceso directo

Ante la ausencia de medios impugnatorios no cabe exigir el

agotamiento de los recursos, de ahí que dichos actos son impugnables directamente en el plazo establecido. Situación especial en este ámbito, aún bajo prescripción legal, es la que se ha dirimido en la sentencia del 27 de julio de 1998, número 120-A-97. la Sala entiende que en la actualidad el conocimiento de conflictos administrativos prescritos para el juez laboral establecidos por el Art. 94 de la Ley del Seguro Social está tácitamente derogados. En vista que ha esa época no existía un tribunal especial. Por lo cual, no puede exigirse dicho mecanismo para el agotamiento de la vía administrativa.  
(Sentencia del día siete de julio de mil novecientos noventa ocho Ref. 43-D-97)

#### c) Procedimiento para tramitación de un recurso

La primera fase del procedimiento para la tramitación de un recurso , es la iniciación; es preciso que el administrado interponga el recurso atendiendo a los requisitos y presupuestos que la Ley de la materia señale. En segundo lugar, es necesario que la entidad administrativa admita la apelación.

Resuelta ésta, el trámite de la apelación será el que contemple la Ley aplicable al caso, respetando las normas elementales de todo procedimiento administrativo.

Todo procedimiento tiene aplicación reglas básicas y generales, que garantizan la protección a los derechos del administrado, y la transparencia en el actuar de la Administración.

En consecuencia, la tramitación de un recurso ha de sujetarse a reglas mínimas, que hagan efectiva la garantía de audiencia, la existencia de una fase contradictoria, entre otros.  
(Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa ocho Ref. 75-A-95)

#### d) Su interposición y decisión judicial subsiguiente

Los recursos administrativos, son la vía por la cual el administrado legitimado pide a la administración la revocación o modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal. La nota característica de los recursos es la finalidad impugnatoria de actuaciones que se estiman contrarias a Derecho. Ante la interposición de un recurso, la administración puede:

- Inadmitir el recurso
- Admitir y confirmar la resolución impugnada;
- Admitir y declarar ilegal en parte el acto recurrido,

- Admitirlo, y luego aceptar que existe el vicio alegado, con lo cual el acto impugnado sale del mundo jurídico.

En este caso, la revisión y ulterior proscripción del acto original (favorable o desfavorable para su destinatario) es motivada por el administrado recurrente legitimado para tal efecto y no por la propia administración.

#### Sala de lo Contencioso Administrativo

La Sala de lo Contencioso Administrativa es competente para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los Actos de la Administración Pública.

(Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 26-H-94)

(Sentencia del día veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 69-M-94)

(Sentencia del día diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 83-P-99)

Este tribunal ejerce una función de contraloría de los actos administrativos dictados por los funcionarios públicos en ejercicio de potestades, sean éstas regladas o discrecionales. En este orden de ideas, no por impugnar actos administrativos ante la Sala de lo Contencioso Administrativa, ésta corre el riesgo de convertirse para el caso, “en el órgano subsidiario que resolverá sobre los criterios emitidos por el Registrador respecto a las características necesarias para inscripción de las marcas”, no se trata de invadir esferas de competencia, sino ejercer un control sobre los actos, si estos han sido dictados conforme a las potestades enmarcadas en la ley, a las cuales hace referencia el funcionario, por lo tanto, no están en discusión las potestades legales, sino la legalidad del acto dictado en ejercicio de éstas.

(Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 26-H-94)

#### Sana Crítica

Sana crítica implica que el juzgador debe emplear las reglas de la experiencia, de la lógica, de la historia, de la sicología, de la sociología, de la imaginación (la que también tiene sus procedimientos, para los juzgadores), para que al concluirse un proceso administre justicia con mas acierto, ya que la prueba será valorada de acuerdo con lo dicho y para el caso concreto. Manual de Derecho Probatorio. Dr. Jairo Parra Quijano, Ediciones Librería del Profesional, santa fe de Bogotá, Colombia, 1998, Pag.111.La prueba debe valorarse en conjunto,

luego de haberse analizado individualmente. “Cuando se regla que el juez (el funcionario), expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba, no cabe duda que se consagra el método analítico, es decir, el estudio individualizado de cada medio probatorio, las inferencias que se hacen y las reglas de la experiencia que se aplican. Este método de estudio explicado en la providencia, muestra al justiciable y a la sociedad la manera ponderada y cuidadosa como el funcionario estudia las pruebas, Permite igualmente a las partes observar que medio de prueba fue mal evaluado, para poder utilizar los recursos. Una vez que se hace el estudio anterior se procede a evaluar las pruebas en conjunto, haciendo una unión intrínseca”. Op.Cit. Pag.7.

(Sentencia del día veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 36-L-98)

### Silencio administrativo

La denegación presunta de una petición, ficción legal de consecuencias procesales que habilita la interposición de la acción contencioso administrativa, se constituye cuando “la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud”, ello de conformidad al artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Es así que la referida ley exige que haya transcurrido un plazo de sesenta días contados desde la fecha de la presentación de la solicitud, sin que la autoridad o funcionario haga saber su decisión al interesado, para que se entienda configurada la ficción procesal. Una vez configurado el acto denegatorio presunto, el administrado dispone de un plazo de sesenta días para la interposición de la demanda, en este sentido , el plazo para interponer la demanda en el caso de denegación presunta, será de sesenta días contados desde el siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición.

En virtud de lo anterior, el administrado una vez transcurridos los sesenta días para tener por creado el acto denegatorio presunto, dispone de un plazo de sesenta días para impugnarlo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

(Sentencia del día once de noviembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 8-U-94 )

### Teoría del Órgano (Legitimación Pasiva)

En el juicio contencioso no son demandadas las personas individualmente consideradas, sino como órgano institución. En este



sentido, Miguel S. Marienhoff hace la distinción entre el órgano persona y el órgano institución, señalando que la persona física forma parte del órgano institución, y es la encargada de actuar y expresar su voluntad por el ente; no es así posible ni debido confundir al órgano con su titular, y que en el proceso contencioso, como se expresó, la legitimación pasiva no corresponde al funcionario de turno, sino al cargo u órgano institución. Es así que los funcionarios no han sido demandados en su carácter personal, sino precisamente como funcionarios de la Institución. (Sentencia del día treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete. 45-V-96 )

(Sentencia del día dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ref. 58-R-95)

En nuestro sistema legal está permitido demandar ya sea a los funcionarios o autoridades a través de quienes las entidades realizan las funciones, o a la entidad misma, y que en concordancia con tal postura, las disposiciones de la ley de la materia hace referencia a “la autoridad o funcionario demandado”, es decir, se reitera que será parte en el juicio contencioso- y debe intervenir como tal- el ente u órgano emisor del acto. Consecuentemente, podrá mostrarse parte en el juicio, el órgano designado para plasmar la voluntad del ente, y por ende el emisor material de los actos que en tal ejercicio se dicten. La Sala ha establecido que se puede entablar la demanda no sólo contra los entes, sino también contra los órganos de los mismos. (Sentencia del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 17-T-96)

(Sentencia del día treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete. 45-V-96)

### Ejecución de sentencias

La prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuere cumplido. El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no sólo la facultad de exigir y obtener una sentencia no fuere cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva comprende no sólo la facultad de exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada en derecho, sino, que lo en ella resuelto sea llevado a efecto. Finalmente, la Ley Básica de la Reforma Agraria establece los procedimientos para fijar el monto de la indemnización. (Sentencia del día veintiséis de junio de mil novecientos noventa ocho. Ref. 70-M-94 )

