

TEXTO DE APOYO

TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO II

La Jurisdicción

Contencioso Administrativa

ESCUELA DE CAPACITACIÓN JUDICIAL
"DR. ARTURO ZELEDÓN CASTRILLO"
SAN SALVADOR, JULIO 2004

PLENO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA DE EL SALVADOR

Presidenta
Licda. Silvia Lizette Kuri de Mendoza

Consejales Propietarios
Dra. Mirna Ruth Castaneda de Alvarez
Dra. María Hortensia Cruz de López
Dr. René Mauricio Castillo Panameño
Dr. Jaime Benjamin Trabanino Llobell
Licda. Marta Alicia Aguirre de Pérez
Lic. José Ricardo Reyes Escoto

Proyecto de Capacitación Inicial y Continua de Operadores Jurídicos.
AECI - CNJ

Escuela de Capacitación Judicial
Dr. José Ernesto Criollo - Director
Licda. Berta Diaz Zelaya - Sub-Directora

Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España
Dr. Francisco Sancho López - Coordinador de la Oficina Técnica de Cooperación
Dra. Beatriz González - Directora del Proyecto de Capacitación

Autor:
Dr. Eduardo Gamero Casado,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad De Huelva (España)

Unidad de Producción Bibliográfica y Documentación, CNJ - ECJ
Jefe de la Unidad: Licda. Karen de Sermeño
Diseño: Licda. Patricia Martínez
Diagramación: Erika Ortiz

Los artículos publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores

Consejo Nacional de la Judicatura
Final Calle Los Abetos No. 8 Colonia San Francisco, San Salvador
Tels. 245-2449, 245-2450 y 245-2451.

INDICE

PRESENTACIÓN.

PRIMERA PARTE: ÁMBITO SUBJETIVO Y MATERIAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 1

1.- Presupuesto del análisis: la jurisdicción como requisito procesal. 1

2.- Origen de la jurisdicción contencioso-administrativa: la consagración del préalable o privilegio de autotutela declarativa o en segunda potencia de la Administración. 2

- a) El nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. 2
- b) El préalable como recurso al acto. 7
- c) El préalable como manifestación del privilegio de autotutela en segunda potencia. 9

3.- El Derecho Administrativo como fundamento de la pretensión deducida ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Exclusión material del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa de las pretensiones fundadas en otras ramas del Derecho. 11

- a) El Derecho Administrativo como fundamento de la pretensión procesal contencioso-administrativa. 11
- b) Los órdenes jurisdiccionales distintos del contencioso-administrativo y su esfera de atribuciones: alcance general. 12
- c) Pretensiones fundadas en Derecho Constitucional y en Derecho Parlamentario. 13
- d) Pretensiones fundadas en Derecho Civil y Mercantil. 14
- e) Pretensiones fundadas en normas de Derecho Laboral. 16
- f) Cuestiones penales. 16
- g) Pretensiones que, aun fundadas en normas jurídico-administrativas, tienen atribuido su conocimiento a otro orden jurisdiccional. 17
- i) Normas con rango de ley. 18
- Conflictos de jurisdicción. 18

4.- Otras materias ajenas y materias excluidas del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los actos políticos o de Gobierno: alcance del control judicial contencioso-administrativo. 18

5.- Ámbito subjetivo: concepto de Administración Pública a efectos del control jurisdiccional contencioso-administrativo. 22

SEGUNDA PARTE: EL OBJETO DEL JUICIO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. ESPECIAL
REFERENCIA A LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL COMO PRETENSIÓN DE LAS PARTES. 27

1.- Actividad administrativa impugnabile.	27
a) Actos administrativos definitivos (resolutorios) expesos.	27
b) Actos administrativos definitivos (resolutorios) presuntos.	27
c) Actos de trámite.	27
d) Reglamentos. Vías de control judicial de los reglamentos en el Derecho salvadoreño.	28
e) Contratos administrativos.	28
f) Actos separables del resto de contratos.	28
2.- Actividad administrativa no impugnabile.	28
3.- Las pretensiones de las partes como objeto del juicio contencioso- administrativo.	29
a) Concepto de pretensión.	29
b) Clasificación de las pretensiones.	30
1) Pretensiones de cognición: meramente declarativas, constitutivas y de condena.	30
2) Pretensiones de ejecución.	32
c) Las pretensiones en el contencioso-administrativo salvadoreño.	33
1) Análisis específico de la pretensión de reconocimiento de un derecho frente a un acto expreso o presunto desestimatorio.	34
2) Análisis específico de la pretensión de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración.	37
d) Momento en el que introducir las pretensiones.	40
4.- El agotamiento de la vía administrativa previa y su efecto preclusivo respecto de las pretensiones de las partes. Supuestos problemáticos	41
a) La imposibilidad de introducir en la vía judicial pretensiones que no hubieran sido previamente deducidas ante la propia Administración.	41
b) Concepción de la vía administrativa como “primera instancia”: régimen de las pruebas.	41
c) Consecuencias sobre los actos de inadmisión de recursos administrativos.	43
d) La vía de hecho.	43
e) La inactividad de la Administración.	43

TERCERA PARTE: LA LEGITIMACIÓN ANTE EL ORDEN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. 47

1.- Introducción.	47
2.- Teoría general de las partes en el proceso.	48
a) Introducción.	48
b) Tipos de partes.	48
3.- Capacidad para ser parte y capacidad procesal.	50
4.- Legitimación.	50
a) Legitimación activa. En particular, el interés legítimo o directo.	50
b) Legitimación pasiva.	52
5.- Representación y defensa de las partes.	52
a) Representación de los particulares.	52
b) Representación de la Administración Pública.	52
6.- Particularidades de las partes en el proceso contencioso- administrativo salvadoreño.	53
a) En relación con la legitimación: derechos subjetivos e intereses legítimos de terceros.	53
· El art.9 LJCA: legitimación activa de titulares de derechos y de intereses legítimos.	53
· El art.14 LJCA y la problemática de los emplazamientos	54
b) En relación con la representación:	55
· El funcionario público: ¿actuación a título propio –exonerativa de responsabilidad– o en representación de la Administración pública?.	55
· El Fiscal General de la República –art.13 LJCA–: ¿representación abstracta o coincidencia de intereses con la Administración?.	55

CUARTA PARTE: DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA. 58

1.- Teoría general del control de la discrecionalidad administrativa: doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia	58
2.- Rendimiento efectivo de la teoría general en el contencioso- administrativo salvadoreño contemporáneo.	59
3.- Contraste con la aplicación de la misma dogmática jurídica en el contencioso-administrativo español.	60

4.- Nuevas tendencias dogmáticas acerca de la discrecionalidad administrativa	63
---	----

ANEXOS:

I. Ejercicios	68
-------------------------	----

II. Selección de doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, obtenida en su portal de Internet, y organizada por voces.	75
---	----

III. Selección de sentencias de las salas de lo Constitucional y de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, y Selección de sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo español.	133
---	-----

PRESENTACIÓN

El presente texto de apoyo es la guía seguida por el capacitador, en el Curso Especializado en Derecho Administrativo que se desarrolló en la Escuela de Capacitación Judicial “Dr. Arturo Zeledón Castrillo”, los días 26 a 30 de julio de 2004.

La elección de los temas expuestos se basó en las inquietudes manifestadas por operadores jurídicos salvadoreños, por ello, los diferentes temas no se vertebran entre sí con criterios sistemáticos.

El objetivo de este curso especializado, es profundizar en aspectos procesales administrativos, de cuestiones controvertidas, tanto doctrinal como jurisprudencialmente.

El planteamiento metodológico es el de llevar a cabo una exposición dialogada de las nuevas tendencias doctrinarias y jurisprudenciales provenientes del Derecho Procesal Administrativo comparado (francés, alemán y español, principalmente), para discutir y deliberar colectivamente sobre su eventual aplicación en el contencioso-administrativo salvadoreño, con el propósito de coadyuvar a la plena realización del derecho a la protección jurisdiccional consagrado en la Constitución.

Esta metodología docente exige a cada capacitando la realización de un esfuerzo personal por integrar las nuevas tendencias expuestas en el Derecho salvadoreño, analizando si el estado actual de la legislación positiva y de la práctica judicial, permite inyectar estos avances jurídicos en el ordenamiento salvadoreño.

Presupuesto de análisis: modelo de control judicial de la Administración instaurado en El Salvador. Es el propio de los sistemas jurídicos llamados “de Derecho Administrativo”:

- La Administración se encuentra apoderada con privilegios exorbitantes.
- También existen garantías específicas frente a su actuación para preservar al individuo.
- Esto se traduce también en una jurisdicción específica, dirigida a controlar la actuación administrativa, y a garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos.

La estructura de este material es la propia de la función que desempeña: no constituye un trabajo académico de naturaleza

estrictamente investigadora, sino una guía para la profundización en materias concretas del proceso contencioso-administrativo que presentan aspectos problemáticos tanto en su dogmática general como en el ordenamiento salvadoreño. Por ello, se prescinde de abundar en citas bibliográficas o en otras fuentes de conocimiento, para promover la reflexión de los capacitandos a través de la guía conceptual que ofrecen los textos desarrollados, y estimular sus inquietudes intelectuales mediante el contraste con otras piezas jurídicas, que se anexan a modo de material complementario: un resumen seleccionado de la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia; sentencias de dicha Sala y de lo Constitucional; además otras de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo español.

Asimismo, se tendrá presente que el curso se complementa con las monografías: “La jurisdicción contencioso-administrativa”, y “El acto administrativo”, elaboradas por el propio capacitador, y publicadas por el Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador. Sus contenidos se dan por conocidos a fin de introducirse en la formación especializada que brinda este módulo instruccional.