

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS



LA UNIFORMIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LA  
SEGUNDA INSTANCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS  
ADMINISTRATIVOS COMO UNA GARANTIA A LA SEGURIDAD JURIDICA  
DE LOS ADMINISTRADOS

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTADO POR:

CRUZ SANTOS, SATURNINO CS06033

FUENTES RIVAS, HAIRO VLADIMIR FR05009

RIOS ALVAREZ, JUAN CARLOS RA06085

DOCENTE ASESOR

MSC: NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIERREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, ABRIL 2017

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

MSJ: HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA  
**(PRESIDENTE)**

DOCTOR: HENRY ALEXANDER MEJÍA  
**(SECRETARIO)**

MSC: NELSON ARMANDO VEQUERANO GUTIERREZ  
**(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
MAESTRO ROGER ARMANDO ARIAS  
RECTOR

DR. MANUEL DE JESÚS JOYA  
VICERRECTOR ACADEMICO  
ING. NELSON BERNABE GRANADOS  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO  
MAESTRO CRISTOBAL RÍOS  
SECRETARIO GENERAL

LIC. RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARIN  
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
DRA. EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA  
DECANA

DR. JOSÉ NICOLAS ASCENCIO  
VICEDECANO  
MSC. JUAN JOSE CASTRO GALDÁMEZ  
SECRETARIO

LIC. RENE MAURICIO MEJIA  
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS  
LIC. MIGUEL ÁNGEL PAREDES B.

DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACION  
LICDA.MARÍA MAGDALENA MORALES  
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

A Dios Todopoderoso le doy las gracias por la vida, por darme la fuerza y la sabiduría para culminar esta etapa de mi vida.

A mis padres Saturnino y Felipa de Jesús (Q.D.D.G.), quienes a pesar que no estuvieron físicamente conmigo, pero sé que espiritualmente me estuvieron apoyando para salir adelante.

A mi esposa Marina Isabel, por su paciencia, comprensión y apoyo a lo largo de mi carrera universitaria.

A mis hijos Flor de María, Manuel Antonio y Gerson Antonio, quienes son el regalo más grande que me ha dado Dios y por quienes me he esforzado a seguir adelante.

A mis compañeros de tesis Hairo Vladimir y Juan Carlos, por su ayuda y su apoyo incondicional en los momentos difíciles, y a todas las personas que hicieron posible cumplir esta meta.

*Saturnino Cruz Santos*

A Dios por darme siempre la sabiduría en los estudios realizados a lo largo de mi vida, a mi Madre: María Dolores Rivas de Fuentes por sus consejos y apoyo incondicional en todo momento, también a mis hermanos por su paciencia y comprensión, especialmente a mi compañera de vida, por apoyarme en toda la carrera universitaria, por su amor, cariño, paciencia y comprensión, que sin su ayuda no hubiese sido posible este objetivo.

HAIRO VLADIMIR FUENTES RIVAS

Gracias en primer lugar a Dios por haberme otorgado la vida y darme la capacidad y las fuerzas para culminar este trabajo de graduación, a mi madre por su apoyo incondicional a mis hermanos y en especial a mi hermanito menor porque estuvo y estará presente todos los días de mi vida, a mi tía que me condujo por los caminos del bien y a esa persona especial que brindó su apoyo tanto en mis momentos malos como buenos que se presentaron, mil gracias a todos ellos, y a mis compañeros de tesis que en determinado momento me brindaron un consejo sabio en esta etapa de la vida, que DIOS LES BENDIGA HOY Y SIEMPRE.

JUAN CARLOS RIOS ALVAREZ.

## CONTENIDO

RESUMEN.....	i
INTRODUCCION.....	ii
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	iii

### CAPITULO I

#### HISTORIA DE LOS RECURSOS

1. 1. Antecedentes históricos de los Recursos Judiciales.....	2
1.1.1.2. Derecho Griego.....	3
1.1.1.4 Derecho Germano Antiguo .....	5
1. 1.2. La Edad Media.....	6
1. 1. 2. 1. Derecho Feudal Español .....	7
1. 1. 3. Edad Moderna .....	8
1.2. Antecedentes históricos de los Recursos Administrativos .....	9
1.2.2. Origen del Derecho Administrativo .....	13
1.2.3. Origen de los Recursos Administrativos .....	18
1.2.4. Derecho Administrativo en Centroamérica .....	20
1.2.5. Derecho Administrativo en El Salvador.....	21
1.2.6. La Administración Pública en El Salvador y su organización.....	23
1.2.7. Recursos administrativos en El Salvador.....	32
1.3. Consideraciones finales.....	34

### CAPITULO II

#### ASPECTOS DOCTRINARIOS DE LOS RECURSOS

2. 1. 2. Características de los Recursos Judiciales.....	39
--	----

2. 1. 2. 3. Desistibles.....	40
2. 1. 2. 4. Operan de Instancia de parte.....	41
2. 1. 3. Fundamento.....	42
2. 1. 4. Clasificación de los Recursos Judiciales .....	46
2. 1. 4. 2. Criterio Doctrinario. ....	47
2.2.1. Definiciones .....	48
2.2.2. Características.....	50
2.2.3. Clasificación.....	53
2.2.4 Naturaleza Jurídica .....	55
2.2.4.2 Recursos administrativos como garantía .....	56
2.2.4.3. Potestad de Auto-Tutela .....	59
2.2.6. Diferencias entre los Recursos Administrativos y los Recursos Judiciales .....	61
2.3 La Segunda Instancia Administrativa.....	64
2.3.2. Elementos de la Segunda Instancia.....	65
2.3.3. Ventajas de la Segunda Instancia.....	66
2.3.4. Desventajas de la Segunda Instancia .....	67
2.3.5. Justificación de la Segunda Instancia .....	69

### CAPITULO III

#### GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD JURIDICA

3.1. Antecedentes históricos de la seguridad jurídica .....	76
3.2. Antecedentes Históricos de la Seguridad Jurídica en El Salvador.....	79
3.3. Definiciones .....	81



3. 4. Dimensiones de la seguridad jurídica .....	85
3.4.1.2 Corrección estructural.....	86
3.4.2 Seguridad Subjetiva.....	87
3.5.1 Certeza Ordenadora .....	88
3.6 Exigencias de la Seguridad Jurídica .....	89
3.7.1 Irretroactividad de la ley .....	90
3.7.2 Garantía de Audiencia .....	91
3.7.3 Principio de legalidad.....	92
3.9. Consideraciones finales.....	98

#### CAPITULO IV

##### LOS PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITE DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA

4.1 Recursos Administrativos Aduaneros .....	102
4.1.1.1 Sanciones Aduaneras.....	104
4.1.1.2 Recursos Aduaneros En El CAUCA. ....	105
4.1.2.1. Recurso de Revisión.....	106
4.1.2.2 Recurso de Apelación.....	107
4.1.3 Ley Especial para sancionar Infracciones Aduaneras .....	109
4.1.3.1 Recurso de Reconsideración .....	112
4.1.3.2 Recurso de Revisión.....	113
4.2 Leyes Administrativas que regulan segunda instancia. ....	114
4.2.2. Ley Orgánica de La Universidad de El Salvador y el Reglamento General de La Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador. ....	117

4.2.2.1 Recursos que no son conocidos por el jefe jerárquico y no generan instancia.....	119
4.2.2.2. Recursos que son conocidos por el Jefe Jerárquico y generan Instancia. ....	120
4.2.3 Ley del Servicio Civil.....	121
4.2.3.2 Procedimiento para la aplicación de un despido o destitución y los recursos administrativos para la defensa del administrado. ....	122
4.2.4. Anteproyecto de Ley de La Función Pública.....	124
4.2.5 Comparación entre la Ley del Servicio Civil y el Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.....	128
4.3 Leyes Administrativas que no regulan segunda instancia. ....	130
4.3.1 Ley de Ética Gubernamental.....	130
4.3.2 Ley de Competencia. ....	134
4.3.3 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).....	136
4.4. La necesidad de sancionar la Ley de Procedimientos Administrativos.	139
4.5. Consideraciones finales.....	144

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.2 Recomendaciones Institucionales.....	147
5.2.1 A la Asamblea Legislativa. ....	147
5.2.2 A la Corte Suprema de Justicia.....	148
5. 2. 3. A las Universidades. ....	150

## Resumen

El Derecho Administrativo, a diferencia de otras ramas del Derecho, es relativamente nuevo, ya que tuvo su origen en la Revolución Francesa, en el siglo XIX.

En ese orden de ideas, se dice que históricamente los recursos judiciales preceden a los recursos administrativos, ya que han existido en casi todas épocas, salvo en los pueblos más primitivos donde la justicia se dictaba por una invocación divina y fue cuando el proceso se hizo laico, que surgen los medios de impugnación.

Además, se hace un recorrido de los aspectos doctrinarios de los recursos, tanto judiciales como administrativos, tales como su denominación, sus características, su fundamento, su clasificación, etc.

En cuanto a la seguridad jurídica, en un principio no se implementó en debida forma, sino que fue hasta la Revolución Francesa que se organizó un sistema jurídico, ubicando al individuo como sujeto de derechos, basado en el principio de Seguridad Jurídica.

Para finalizar, se hace un análisis de la legislación administrativa salvadoreña, con el fin de establecer los diversos procedimientos y trámite de los recursos regulados en las diferentes leyes administrativas, determinándose que en el Derecho Administrativo salvadoreño, existe una diversidad de leyes en las que se regulan diferentes procedimientos administrativos que los funcionarios públicos deben seguir, sin que existan regulaciones tan básicas, tales como los principios que definan la actuación de la Administración Pública; los derechos de los administrados, la regulación uniforme de los recursos administrativos.

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado por estudiantes egresados de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador, para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

Los recursos administrativos representan el medio legal por medio de los cuales el administrado puede impugnar los actos de la Administración Pública que considere lesivo a sus derechos subjetivos o intereses personales, pero ante la carencia de una Ley de Procedimientos Administrativos, existe actualmente una multiplicidad de leyes, dando como resultado a una diversidad de recursos, de plazos para su interposición, tramitación, etc.

Entonces, al abordar el tema la Uniformidad de los Recursos Administrativos y la Segunda Instancia en los Procesos Sancionatorios Administrativos como una Garantía a la Seguridad Jurídica de los Administrados, el objetivo es realizar un estudio jurídico-bibliográfico sobre la diversidad de recursos administrativos que existen en la legislación administrativa salvadoreña, así como la importancia de la segunda instancia en los procesos sancionatorios administrativos, y determinar ¿En qué medida la falta de uniformidad de los recursos administrativos y la segunda instancia en los procedimientos sancionatorios administrativos afecta la seguridad jurídica de los administrados?, a partir del estudio de los recursos administrativos regulados en la legislación salvadoreña.

## ABREVIATURAS

<b>dC.</b>	Después de Cristo
<b>Tj.</b>	Tribunal Judicial
<b>TSI.</b>	Tribunal de la Santa Inquisición
<b>aC.</b>	Antes de Cristo
<b>SCA.</b>	Sala Contencioso de lo Administrativo
<b>Sj.</b>	Seguridad Jurídica
<b>So.</b>	Seguridad Objetiva
<b>Ss.</b>	Seguridad Subjetiva
<b>Df.</b>	Dimensión Funcional
<b>Dm.</b>	Dimensión Material
<b>Sm.</b>	Seguridad Material

## SIGLAS

<b>CAUCA</b>	Código Aduanero Uniforme Centro Americano
<b>RECAUCA</b>	Reglamento de Código Aduanero Uniforme Centro Americano
<b>LESIA</b>	Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras
<b>COMIECO</b>	Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica
<b>LOUES</b>	Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador
<b>RGLOUES</b>	Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador
<b>LSC</b>	Ley del Servicio Civil
<b>TSC</b>	Tribunal del Servicio Civil
<b>CSC</b>	Comisión del Servicio Civil
<b>ALPA</b>	Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos
<b>PLPA</b>	Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos
<b>LPA</b>	Ley de Procedimientos Administrativos
<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de la Empresa Privada
<b>ENADE</b>	Encuentro Nacional de la Empresa Privada

## **CAPITULO I**

### **HISTORIA DE LOS RECURSOS**

En el presente capítulo, se hace un estudio sobre el origen y naturaleza de los recursos y seguirlos en su camino evolutivo, para poder llegar a conocer y tener la capacidad de interpretar su razón de ser.

Para ello, se estudió las diferentes etapas por las cuales han recorrido los recursos como medios de impugnación, tanto de las resoluciones judiciales como de los actos administrativos.

Los recursos se han desarrollado a través de diferentes etapas, pues la historia demuestra que la idea de los recursos se registra desde las civilizaciones más antiguas, a excepción en los pueblos más primitivos que los desconocieron o los negaron por estar regidas bajo las reglas que dictaban la divinidad y era inconcebible que se pudieran cometer errores.

En otra época, era imposible la impugnación de las sentencias en vista de que el juez era un particular, por lo cual no se podía pedir el reexamen de la misma cuestión ante otro juez jerárquicamente superior al que había pronunciado la sentencia.

En otra etapa posterior, ya surgen los recursos como un medio de revisión de la sentencia, incluyendo que en algunos países, por un ansia ilimitada de justicia, la cosa juzgada era tan débil que siempre existía la posibilidad de plantear otro recurso.

Es así como los recursos, surgen y se desarrollan simultáneamente con el nacimiento y evolución de la civilización humana, sobre todo en los

pueblos con regímenes políticamente liberales o de marcada orientación democrática, tal es el caso de Grecia y Roma, siendo en estos pueblos donde se sentaron las bases del Derecho occidental, sobre todo el Derecho romano.

## **1. 1. Antecedentes históricos de los Recursos Judiciales**

### **1. 1. 1. Edad Antigua**

La Edad Antigua, es una época histórica que inicia con la aparición de la escritura y llega hasta la caída del Imperio Romano, en el siglo V, d. de C, en el año 476, y coincide con el surgimiento y desarrollo de las primeras civilizaciones más importantes en el mundo, tales como: Egipto, Grecia, Roma.

En esta época, los recursos, como medios de impugnación, no existían como tales, sino como herramientas que utilizaban las autoridades para solucionar un conflicto entre sus miembros, donde una conducta no lícita entre los mismos, llevaba como consecuencia la imposición de un castigo, que bien recaía sobre la vida del culpable o era expulsado de la comunidad; dichos medios de castigo buscaban un fin totalmente distinto al que persigue los actuales medios de impugnación, sino más bien, lo que se buscaba era el perdón a través de la oralidad ante las autoridades competentes.

#### **1.1.1.1 Derecho Egipcio**

En el derecho egipcio, se encuentran algunos antecedentes remotos de lo que son los recursos como medios de impugnación, ya que durante la civilización Egipcia existía una jerárquica judicial y se establecieron recursos,

por lo tanto, los ciudadanos podían recurrir a un órgano superior, al cual se le denominaba la Corte Suprema que estaba compuesta por treinta miembros elegidos por las ciudades de Menfis, Tebas y Heliópolis<sup>1</sup>

#### **1.1.1.2. Derecho Griego**

Las dos polis griegas más importantes fueron Esparta y Atenas, donde el Derecho griego dio origen a las primeras manifestaciones de la impugnación de las decisiones tomadas por los Tribunales de justicia. Esparta se destacó por su poderío militar, descuidando el arte y las actividades económicas. En cambio, Atenas, se convirtió en el motor del mundo griego, desarrollando un modelo más perfeccionado de democracia limitada y puso las bases de la sociedad occidental.

En la Antigua Grecia, cualquier ciudadano estaba facultado para formular una acusación por delito público, ante un Arconte, que era un funcionario del Estado, y quien a la vez, convocaba al tribunal que estaba compuesto por personas al azar, el que luego de un debate oral y público de las pruebas presentadas, emitía un fallo, del cual los ciudadanos podían apelar ante la Asamblea del Pueblo de las sentencias de los tribunales, dando origen a las primeras manifestaciones de los medios de impugnación, contra las decisiones desfavorables de sus ciudadanos.

#### **1.1.1.3. Derecho Romano**

En Roma, la evolución de los recursos pasa por diversas etapas: Monarquía, República e Imperio, aunque al principio la idea de un recurso no existe, al contrario, la cosa juzgada se consideraba como absoluta y la sentencia aparece casi inmovible e irreversible, y en el régimen de la

---

<sup>1</sup> Enrique Vescovi, *Los Recursos Judiciales y Demás Medios de Impugnación en Iberoamérica*, (Buenos Aires: Ediciones De Palma, 1998), 16.



*legis actionis*, sólo se admitía la *provocatio* a los comicios para pedir clemencia, sin desconocer la sentencia.

Durante la primera época, es decir, en la monarquía, del proceso penal regido por la Monarquía Romana, se permitió recurrir o alzarse contra las decisiones del Rey, quien era el único Magistrado, ante la Asamblea del Pueblo, lo que se le conoció como *Provocatio ad Populum*, que antes se llamaba “*Apellare*” o lo que en realidad era “*intercessio*”, facultad que era conferida a los ciudadanos varones para provocar la reunión de la asamblea Popular, con el fin de evitar la ejecución de la decisión del rey o los Magistrados Inquisidores.<sup>2</sup>

En la segunda época del derecho romano, la denominada República, con la llegada Roma de Servio Tulio, en el año 166, dio origen a una serie de reformas que la Asamblea del Pueblo se constituía de tres formas diferentes, a saber: “Los “comicios curiales”, integrados por patricios, de muy escasa competencia; los “Comicios Centuriales”, integrados por patricios y plebeyos, y los Comicios por Tribu, en los que los ciudadanos de más baja condición económica eran admitidos en un plano de igualdad, que atendían siempre asuntos políticos”.<sup>3</sup>

En esta época surgió el recurso de revocación como un medio para impugnar las resoluciones, que fue conocido en ese entonces con el nombre de “*revocare in dumplum*” del que podía usar el litigante vencido en los casos de “*cognitio extraordinaria*”, mediante el cual podría impugnarse una sentencia injusta o nula, cuyo efecto consistía en que el magistrado la

---

<sup>2</sup> Cibory Mauricio Miranda Martínez, *Los Recursos en el Proceso Penal Juvenil*, (San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2009), 3.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

revocara o impusiera al recurrente, caso contrario, la sanción de pagar el doble de la cosa litigiosa.

Durante el periodo romano imperial, todos los poderes públicos estaban en manos del emperador, lo que produjo unificación y centralización del ordenamiento jurídico; entre algunos de los poderes, el emperador tenía el de decidir las causas civiles y criminales, el de avocarse, por propia iniciativa o en virtud de una privada *supplicatio*, el conocimiento de cualquier proceso.

Pero más adelante, a medida que se incrementaban los asuntos, se tornó la necesidad de que el emperador delegara sus funciones a tribunales inferiores, a través de los jueces que lo representaban; es aquí donde nace la verdadera apelación como tal, que era una *provocatio* no *ad populum* (no ante el pueblo) para ante el Emperador, en nombre de quien se dictaba la justicia, devolviéndosele así la competencia a través de la impugnación, de ahí, el efecto devolutivo del recurso de apelación. Al final del proceso romano existían tres recursos: La Apelación. *La Restitutioin Integrum* y la Nulidad (un anticipo de la casación).<sup>4</sup>

#### **1.1.1.4 Derecho Germano Antiguo**

En este periodo, no se concibe el fenómeno de los recursos, porque el proceso era una expresión de la divinidad y de ésta deriva su carácter de infalible, además, el juicio era dirimido por un Tribunal Judicial constituido por la Asamblea del Pueblo integrada por los hombres libres o guerreros, y el presidente de ella (Rey, Príncipe o Juez) proclamaba la decisión, que era inmutable.

---

<sup>4</sup> Vescovi, *Recursos Judiciales*,16.

Los germanos dividieron las acciones penales en privadas y públicas, donde el ofendido o sus familiares se les concedían el derecho de persecución privada, por vía del derecho de venganza o por concertación pecuniaria.

El procedimiento se realizaba por dos vías: una ordinaria y otra extraordinaria, la primera provenía de una acusación de la parte interesada y cuando hacía del conocimiento el hecho punible al Tribunal, el interesado citaba a la vez al acusado para determinada fecha del debate; en la segunda, era para aquellos casos en los que el acusado era sorprendido infraganti, por lo que su tramitación era más rápida. En ambos casos, *“la sentencia acordada por la Asamblea Popular, la cual no admitía recurso alguno, pero sí se podía recurrir de la propuesta de la resolución, lo cual originaba un duelo entre partes, cuyo ganador hacía prevalecer su derecho”*.<sup>5</sup>

### **1. 1.2. La Edad Media**

La edad Media comienza en el año 476 con la caída del Imperio Romano, hasta 1492 con el descubrimiento de América, abarcando los siglos V y el XV, no obstante, el aporte dejado por las primeras civilizaciones, no sufrió variaciones significativas durante los primeros años, sino que los mismos se dieron con posterioridad, dado a los nuevos cambios económicos, políticos y sociales.

La Edad Media, es una época histórica que se caracterizó en primer lugar por ser básicamente un sistema político original regido por el feudalismo, donde los reyes sólo disponían de un poder limitado; no eran más que la cabeza de toda una jerarquía de señores, vinculados entre ellos por lazos

---

<sup>5</sup> Miranda Martínez, *Recursos en el Proceso Penal Juvenil*, 5.

de esclavitud, siendo el señor feudal el que administraba justicia, dirigía la policía, etc.

Con el fraccionamiento del poder, los señores creaban cada uno su tribunal de justicia o la dictaban por sí mismos, pero a medida que crecía su poder, los reyes los restauraban los recursos ante ellos mismos o sus delegados. En esa época, se confundía el sistema germano con el romano que empezaba a desaparecer; renació la apelación como medio ordinario y dos extraordinarios: la *supplicatio* y la restitución *in tegrum*.<sup>6</sup>

### 1. 1. 2. 1. Derecho Feudal Español

Los romanos, que conquistaron la región para finales del siglo III a C. y la dominaron hasta mediados del siglo V, introdujeron el procedimiento penal romano.

De acuerdo con lo que señala Cibory Mauricio Miranda Martínez, “*Los Reyes y Emperadores de la Edad Media establecieron un sistema de administración de justicia durante el feudalismo que inició a finales del siglo V y que se consolidó en el siglo XIV, el cual una vez hecho absoluto su poder frente a los señores feudales, los delegó en tribunales y funcionarios de forma jerárquica, al punto que las decisiones de éstos podían ser recurribles, lo que hacía regresar la jurisdicción, según las leyes emitidas en cada uno de los reinos o territorios gobernados*”<sup>7</sup>; entre esas leyes están el Código de Eurico, Brevario de Alarico, El Fuero Juzgo Ibérico, Legislación Foral, el Fuero Real, Las Partidas y Leyes de Castilla.

---

<sup>6</sup> Vescovi, *Recursos Judiciales y Demás Medios de Impugnación*, 17.

<sup>7</sup> Miranda Martínez, *Recursos en el Proceso Penal Juvenil*, 6-7.

En España, la ley visigótica estableció los recursos ante el emperador, y el Fuero Juzgo, siguiendo las tendencias de la época, aumentó en forma por demás exagerada el número de apelaciones que las Partidas restringían, permitiendo solamente dos por cada sentencia; sin embargo, en la justicia colonial, por razones geográficas e históricas, aumentó el término de recurrencia y aumentó considerablemente los plazos para interponerlos y fallarlos.

### **1. 1. 3. Edad Moderna**

La Edad Moderna es un período comprendido entre los siglos XVI, XVII y XVIII, que inicia con el descubrimiento de América en 1492 y finaliza con la Revolución Francesa en 1789. Su ámbito geográfico empieza siendo en Europa y se extiende por todo el mundo.

El descubrimiento de América, que es el acontecimiento más trascendental y sorprendente del siglo XV, ejerció una influencia decisiva en las ciencias sociológicas y jurídicas, a tal grado que hizo cambiar los mapas del mundo. Las circunstancias políticas, económicas y sociales de ese nuevo mundo, exigieron, tan pronto, un derecho autónomo, especial, absolutamente distinto al derecho clásico castellano, naciéndose así el derecho indiano, el cual, en un principio, nació del contrato celebrado entre la Corona y el jefe o empresario de la expedición, denominado Capitulación, por medio del cual la primera facultaba a la otra realizar expediciones o descubrimientos.

### **1. 1. 4. Época Contemporánea**

La Edad Contemporánea, es otro período de la historia que comienza con la Revolución Francesa, es decir, en 1789 y a finales del siglo XVIII, cuyo periodo se extiende hasta nuestros días, periodo que sin duda marcó el final de las monarquías absolutas y el comienzo de una nueva forma de

pensar que dio lugar a importantes transformaciones en todos los ámbitos de la vida.

En el tema que nos ocupa, trajo renovación en la materia procesal y de los recursos, y una primera tendencia fue la supresión de los recursos, porque se consideraba al juez siervo de la ley, la cual sólo debía aplicar y no interpretar. Sin embargo, inmediatamente se reconoció el principio del doble grado, admitiendo la posibilidad de la apelación y en defensa de la ley y de los fueros del poder legislativo frente a los jueces, aparece la casación, creando un órgano (del Parlamento, primero, del Ejecutivo, después) cuya función era la de vigilar cómo se aplicaba e interpretaba correctamente la ley.

Entonces, según Vescovi, *“llegamos así a la época contemporánea, con la tendencia a suprimir el exceso de las instancias, en un afán por acelerar el proceso”*,<sup>8</sup> en aras de resolver con mayor prontitud los conflictos sociales que se tramitaban en las sedes judiciales.

## **1.2. Antecedentes históricos de los Recursos Administrativos**

### **1.2.1. Origen de la Administración Pública**

Para entender el origen del Derecho administrativo y los recursos administrativos, es necesario abordar primero el origen de la Administración Pública, porque siguiendo un criterio personal se dice que el Derecho Administrativo simplemente es el Derecho de la Administración.

La Administración pública, según José Juan Sánchez González, *“tiene sus orígenes en las primeras sociedades primitivas organizadas donde se*

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, 19.

*manifiesta la necesidad social de organizar los esfuerzos de cada individuo para lograr los fines comunes para su supervivencia y desarrollo humano, es decir, en sociedades donde han existido estructuras administrativas, en las cuales se ha distinguido la presencia de una autoridad que subordina y rige las actividades del resto del grupo y que se encarga de promover la satisfacción de necesidades colectivas fundamentales<sup>9</sup>.*

De lo expuesto por dicho autor, se colige que la Administración aparece desde que el ser humano comienza a trabajar en sociedad, es decir, desde que desarrolló las prácticas agrícolas y cesó de vagar por el campo cazando y recolectando. De este modo, arribó a la existencia sedentaria y a la construcción de pequeñas villas y es así que a lo largo de la historia encontramos a pueblos antiguos que trabajaron unidos en agrupaciones formales, por ejemplo, los ejércitos griegos y romanos, la iglesia católica romana, la compañía de las indias orientales, etc.

Este nuevo concepto de organización social generó nuevas necesidades, tales como un método y una técnica elementales para manejar los negocios comunes del grupo.

A medida que dichas villas crecieron, la aparición de la figura de los primeros administradores también aumentó y se desarrolló, llegando a ser sacerdotes, reyes, ministros, quienes acumularon riqueza y poder en sus sociedades, siendo los problemas típicos para estos administradores de esa época: las tributaciones, la utilización eficiente de recursos, la división del trabajo, los arreglos y acuerdos comerciales y la conducción de la guerra y la paz.

---

<sup>9</sup> José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como Ciencia*, (México: Plaza y Valdez, 2001), 34.

La revolución industrial es un periodo que se originó en 1776, en Inglaterra y que se extendió por todo el mundo civilizado, con la invención de la máquina de vapor por James Waltt, cuya aplicación en la producción trabajo una nueva concepción del trabajo que vino a modificar completamente la estructura social y comercial de la época, provocando en el orden económico, político y social, cambios rápidos y profundos.

Entre esos cambios se dieron ciertos acontecimientos que tuvieron un impacto real sobre las prácticas administrativas, entre los más importantes de estos eventos estuvieron el crecimiento de las ciudades, la aplicación del principio de especialización, el uso extendido de la imprenta y los principios de la Revolución industrial.

Fue en esta época cuando Inglaterra cambió dramáticamente: de ser una nación de terratenientes se convirtió en “taller del mundo”. La primera nación que hizo victoriosamente la transición de una sociedad agraria-rural a una comercial industrial.

Probablemente, entre las más importantes innovaciones durante este periodo están los cambios en las organizaciones de la producción básica. Se ha definido esta época como la que marca el cambio paulatino de la fuerza muscular en el trabajo por la fuerza de la máquina. Sin embargo, las repercusiones no fueron sólo de carácter industrial sino que tuvieron una importancia en todos los campos de la vida: social, económica, intelectual-técnica y política.

El sistema fabril, tal como se conoce hoy en día, no llegó a constituirse sino hasta la introducción de la maquinaria movida por combustión, siendo uno de los mayores beneficios de la introducción de esta maquinaria es que



elevó la productividad de manera impresionante, pero al mismo tiempo aumentó el costo y el requerimiento del capital. Además, eran pocos los que tenían acceso a dichas máquinas por su valor monetario, y en ese entonces los trabajadores tenían que llegar al lugar donde existían dichas máquinas, es decir, a las factorías.

Esta centralización de hombre-máquina fue razonable, ya que sólo así se definía como un costo razonable centralizando dicha supervisión, aunque la razón de este sistema no fue la introducción de herramientas y máquinas al proceso productivo, sino el deseo de controlar hombres, máquinas y materiales bajo un mismo techo, lo que significó mayor opresión para los trabajadores que *“cumplían jornadas laborales que sobrepasaban las dieciséis horas diarias; la explotación de la mano de obra femenina e infantil se evidenciaba en una menor remuneración y en la ejecución de trabajos peligrosos y dañinos para ambos.”*<sup>10</sup>

En la evolución histórica de la rama del Derecho Administrativo que realiza García de Enterría y Fernández al señalar que a partir de la Revolución Francesa, momento en que nace el Derecho Administrativo, y durante la primera mitad del siglo XIX, la Administración pública se identifica con el Poder Ejecutivo, en el marco constitucional del principio de división de poderes<sup>11</sup>, lo que significa que éste, pasa a ser considerado entonces como una función del Estado-persona, es decir, el Estado, sería, ante todo, una persona jurídica, lo que permite iniciar, justificar y sostener la magna construcción de su comportamiento ante el Derecho.

---

<sup>10</sup> Walter Francisco Flores Chacón y Enrique Armando Hernández Aguilar, “La Facultad Discrecional de los funcionarios de la Administración Pública en los Reglamentos del Área de la Salud,” (Trabajo de Graduación, Universidad de El Salvador, 2012), 40.

<sup>11</sup> Ricardo Mena Guerra, *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*, (San Salvador: 2005), 47, file:///C:/Users/User/Downloads/Gnesis\_del\_derecho\_administrativo\_en\_El\_Salvador\_Ricardo\_Mena\_Guerra\_1%20(3).pdf.

### 1.2.2. Origen del Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo ha llegado a su actual estado de evolución doctrinaria, legislativa y jurisprudencial a través de un proceso de acumulación y adaptación de técnicas e instituciones provenientes de diversos períodos históricos, el cambio de las circunstancias históricas ejerce una preponderante influencia sobre los fines de las instituciones del Estado, que van sufriendo un proceso de constante adaptación a las necesidades públicas, muchas veces opuestas a las razones que motivaron su creación. Por ello, resulta indispensable la comprensión histórica de los principios que hoy nutren al Derecho Administrativo y a sus principales instituciones, a fin de poder explicar e interpretar su origen, desarrollo y transformación.<sup>12</sup>

El Derecho administrativo tiene raíces comunes en casi la totalidad de los Estados del continente europeo, debido a que es un producto cultural que se ha ido creando al ritmo de la construcción del Estado de Derecho, desde sus orígenes hace más de dos siglos, cuando se consolida la división de poderes y la garantía de los derechos de los ciudadanos ante los poderes públicos en el marco del Estado Constitucional.

Entre sus características más importantes se encuentra su mutabilidad, dada su íntima relación con el ejercicio del poder político, que regula y ordena, experimenta de manera directa e inmediata los cambios que se producen en la estructura, el origen, los objetivos y las formas de manifestación del poder.

Entre el Derecho Administrativo del Estado Liberal del siglo XIX y el del siglo XX, propio de un Estado intervencionista, democrático y social, hay

---

<sup>12</sup> Juan Carlos Cassagne, *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*, 10<sup>o</sup> ed. (Buenos Aires: La Ley, 2011), 58.

profundas diferencias. También las instituciones, los conceptos, las técnicas jurídicas del Derecho administrativo varían más que los respectivos sistemas de Derecho privado, debido a que existe una relación directa entre el sistema de Derecho administrativo y la Constitución de cada Estado, de ahí que no en todos los Estados europeos exista una Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Entre las manifestaciones culturales que forman los precedentes históricos del Derecho administrativo tenemos:<sup>13</sup>

En primer lugar la presencia de una Administración, más o menos extensa, articulada como organización estable y jerarquizada, encargada de la gestión cotidiana de los asuntos públicos.

Durante la Edad Media la autoridad de la corona con su poder sobre señoríos feudales y estamentos con apoyo de una nueva burocracia profesional.

A partir del Renacimiento y con las monarquías absolutas, la nueva organización burocrática y jerarquizada se extendió por Europa, era una administración central compleja y repartida en un sistema de consejos o un modelo departamental con secretarios de Estado. Desde un punto de vista funcional, el Estado, fue sumando a sus funciones tradicionales otras por fomentar la riqueza del país y el bienestar de los súbditos, particularmente en el despotismo Ilustrado, quedando así una organización centralizada y jerarquizada, todavía reducida en sus efectivos, pero segura de su poder y en vías de expansión.

---

<sup>13</sup> Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, 12ª ed. (Madrid: Tecnos, 1994), 124-125.

De lo expuesto se infiere que el Derecho público existe como tal desde que existe la civilización, ya que por muy simples que fueran los sistemas políticos siempre han necesitado de normas que rijan las relaciones entre el poder y los súbditos. Pero a pesar de ello y de que las garantías judiciales alcanzaron ya en el antiguo régimen un notable estado de desarrollo, no puede hablarse todavía en esta época de Derecho Administrativo porque no existe aún la Administración Pública, por lo que es difícil hablar en esta época de una justicia administrativa, aunque, para ese entonces ya existían órganos contenciosos y recursos en materia administrativa, por ejemplo, las Cámaras de Cuentas, jurisdicciones para problemas de aguas y bosques y la Corte de Monedas, pero las actividades de estos organismos estaban regidas por el principio de la soberanía del monarca, que implicaba, a su vez, que "toda justicia emana del rey", es decir, estos tribunales más que juzgar a la Administración, lo que hacían era defender los intereses de ésta, los cuales, a su vez, eran los del rey.<sup>14</sup>

Luego se encuentra el sometimiento de esa organización y de quienes la dirigen a unas normas jurídicas de funcionamiento y de relación que les imponga el deber de respetar derechos de individuos y grupos sociales.

Desde un punto de vista jurídico, los juristas de la corona dedujeron los principios y reglas que legitimaban la extensión de los poderes del rey por encima de cualquier otro poder y sobre las personas y bienes del reino, apelando a distintas fuentes de legitimación, es decir, al Derecho Romano y Canónico; aunque no existía en el antiguo régimen una clara distinción entre lo

---

<sup>14</sup> Carmen Chinchilla Marín, *Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del derecho Administrativo*, Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo, Tres Estudios, (Madrid: Civitas, 1992), 21-22.

que corresponde al rey por patrimonio o por jurisdicción, como tampoco existe una total separación entre Derecho Público y Privado, de tal manera que el monarca emerge como una unidad superior y soberana por la concentración del poder que se reúne en sus manos, es decir, las normas que emanan del soberano no lo ligan, no pueden auto limitarlo y actúa con total discrecionalidad.

En dicho periodo, la supremacía del príncipe se apoyó en el *ius politae* que lo facultaba a ejercer sobre los administrados un poder necesario a fin de procurar el orden público y el bienestar general, no sujetándose a ningún precepto o principio legal ni consuetudinario.

Sin embargo, entre las instituciones contemporáneas que hoy conocemos y que contribuyeron a engrosar el *ius politae*, se encuentran: la expropiación por causa de utilidad pública, la competencia en razón del territorio y las instrucciones y las circulares.<sup>15</sup>

Ese Estado absoluto, tuvo sus bases económicas en las corrientes mercantilistas que le sirven de apoyo y sustento: El absolutismo y mercantilismo que se desarrollan y mueren casi conjuntamente. El mercantilismo sustituyó la economía agrícola-pastoril de la Edad Media por un sistema económico basado en el comercio y en el artesanado que coincide con el despoilamiento de las áreas rurales.

El monarca dirige todos los esfuerzos a la acumulación de riquezas, lo que explica el intervencionismo estatal intenso en la vida económica, siendo necesario que se ejerzan fuertes controles sobre la riqueza mobiliaria, el atesoramiento de oro y plata.

---

<sup>15</sup> Cassagne, *Curso de Derecho Administrativo*, 60.

Pero fue precisamente la desvinculación progresiva de la monarquía de normas existentes que contribuyó a difundir la idea de un Derecho natural, universal y objetivo, fundado en la razón, contrario tanto a la arbitrariedad del poder absoluto como a los privilegios estamentales, surgiendo el Estado de Derecho, el cual emergió en Europa como consecuencia de la descomposición del régimen feudal.

3) Finalmente, se tiene un sistema de garantías que permiten asegurar la primacía de las normas y el respeto de los derechos frente a eventuales extralimitaciones de las autoridades públicas y sus agentes, por la cual, la monarquía absoluta redujo la efectividad del sistema de garantías jurídicas, pues toda autoridad proviene del rey y este principio limita la posibilidad de un control efectivo de las decisiones y actuaciones de los servidores reales de la época.

Actualmente se admite que la evolución que ha sufrido la Administración Pública en Inglaterra ha dado origen a un verdadero Derecho administrativo, ya que si bien aún las diferencias son sensibles, se advierte la aparición y aumento de las prerrogativas estatales, una atenuación de las autonomías de los entes locales y el surgimiento de tribunales especiales para enjuiciar la actividad de la Administración Pública.

En Europa, la posición mayoritaria de los autores respecto a la evolución del Derecho Administrativo como ciencia jurídica, es que éste existió siempre, lo que es relativamente reciente es su transformación en ciencia jurídica, pero que su actual estado de evolución doctrinaria ha sido a través de un proceso de acumulación y adaptación de técnicas e instituciones provenientes de diversos períodos históricos, como el Derecho Regio y Estado de Policía.

Puede decirse entonces, que a partir de la Revolución Francesa, en 1789, el Derecho Administrativo tiene su origen como rama jurídica, ya que tan importante suceso produjo grandes innovaciones, entre ellas el apareamiento del concepto de Estado Legal de Derecho que, según Mónica Madariaga Gutiérrez, en términos generales, se entiende por Estado de Derecho “*la sumisión del poder a normas; aquel Estado en que gobierna la ley y no los hombres*”<sup>16</sup>, es decir, los órganos administrativos deben de estar jurídicamente obligados.

Sin embargo, esa racionalización y limitación del ejercicio del poder, no significó la aparición inmediata del Derecho Administrativo, sino que éste nació con la consolidación de la Revolución Francesa, en 1789, donde se reconocieron los principios de legalidad y la división de poderes, derechos que fueron reconocidos en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; pero también gracias a la labor jurisprudencial del Consejo de Estado Francés, el cual fue creando principios para regular la actividad administrativa, entre éstos: legalidad, presunción de legalidad, el de la culpa o falla del servicio para sustentar la responsabilidad de la Administración Pública, el de la dualidad de contratos de la Administración, etc, así como el aporte de grandes pensadores y juristas de la época, tales como: los franceses Hauriou, Duguit y Weil; los alemanes como Mayer y Merkl o italianos como Santi Romano, Zanobini y Giannini.

### **1.2.3. Origen de los Recursos Administrativos**

En cuanto a los antecedentes de los recursos administrativos, si partimos de la idea de que el Derecho Administrativo, como una rama

---

<sup>16</sup> Mónica Madariaga Gutiérrez, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*, 2ª ed. (Chile: Jurídica, 1993), 36.

jurídica, tuvo su origen en la Revolución Francesa, es fácil concluir que al igual que los recursos judiciales, los recursos administrativos, no han existido ni pudieron existir siempre, porque es imposible la posibilidad de un recurso frente a los actos de la Administración en la época de los emperadores romanos o de las monarquías absolutas o Estado Policía, donde el poder no tenía más limitaciones que el puro capricho del soberano.

Para que sea posible hablar de recursos administrativos frente a los actos de la Administración Pública, es necesario que el Estado dicte una norma y se someta a ella en su actuar cotidiano, que diga cómo, por dónde y hasta dónde puede llegar con su actuación. Hablamos del Estado de Derecho que impone a la Administración, un régimen jurídico que ordene su vida y al propio tiempo garantice los derechos de los particulares.

Respecto a la idea de que la Administración está sometida al Derecho existen diversas soluciones que dan las distintas escuelas doctrinarias a saber:<sup>17</sup>

a) Doctrina Tradicional

La doctrina tradicional parte de la absoluta independencia entre los conceptos del Estado y Derecho, de tal manera que es el Estado el que produce el Derecho, por lo que éste aparece como creatura de aquél.

b) Doctrina Institucionalista de Romano

Esta doctrina es realizada por Santi Romano, para quien, la definición del Derecho, como regla de conducta, es insuficiente porque ha sido elaborada por los privatistas desde su peculiar ángulo de vista. Para él, viendo al Derecho, como esencialmente público, los ordenamientos jurídicos se conciben, no sólo como un conjunto de reglas, sino como las complejas y

---

<sup>17</sup> Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, 63-67.



varias organizaciones que producen, aplican y garantizan tales normas, concluyendo que *el Derecho no es sólo normas; es más, el Derecho antes de ser norma, es organización, estructura, institución.*<sup>18</sup>

c) Postura que se mantiene

La doctrina del ordenamiento jurídico, es una de las más aportaciones de la literatura jurídica de los últimos tiempos por parte de Santi Romano, con la que hace una formulación del concepto de derecho. No obstante, existen objeciones insuperables a la negación de la tesis jurídica del Derecho como norma de comportamiento y a las consecuencias que ello acarrea en orden al tema de la sumisión de la Administración al Derecho, entre esas objeciones están: Que el Derecho presenta una exigencia deontológica, mientras que la institución es un hecho; que toda situación de hecho tiende a convertirse en una situación de Derecho, y que la institución se resuelve en un conjunto de normas, por una parte, y de relación y conexión entre los diversos órganos de la institución, por otra parte.

#### **1.2.4. Derecho Administrativo en Centroamérica**

Durante la Colonia, Centroamérica estuvo sometida a las instrucciones de la Corona Española y para el establecimiento de una organización político administrativa en las Colonias, España creó y constituyó instituciones políticas que garantizaran el control y supervisión de los territorios conquistados.

Entre esas instituciones estaban las gobernaciones, las Capitanías Generales, las Gobernaciones de Provincias, las Reales Audiencias, las Presidencias, los Virreinos, las Intendencias y las Alcaldías Mayores. No obstante, en España también se crearon instituciones políticas administrativas, tales como la Casa de Contratación de Sevilla, que era un organismo rector

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* 65

del intercambio comercial con las indias y también tenía funciones de carácter judicial, y el Consejo Real y Supremo de las Indias, cuya competencia fundamental era “*nombrar servidores de la Colonia, autorizar las expediciones de descubrimiento, controlar la Hacienda Pública colonial y el trato de los indios*”.<sup>19</sup>

Paulatinamente hubo una serie de elementos que fueron introducidos a los indígenas, entre estos existieron ciertas normas de carácter legal, como la denominada Recopilación de Leyes de Indias y Normas de Derecho Indiano, aunque, según el Doctor Napoleón Rodríguez Ruiz, “*Antes y después de ellas, hubo otras recopilaciones, y en el siglo XVIII, en el reinado de Carlos III, se dicta la Ley del Nuevo Código*”.<sup>20</sup> Sin embargo, la Recopilación de Leyes de Indias, consistía en un cuerpo normativo más completo que regulaba lo concerniente al ámbito judicial, tanto civil, penal y eclesiástico; además, regulaba las instancias pertinentes de juzgamiento radicados en las colonias hasta llegar a la metrópolis, por lo tanto, los dictados de las decisiones eran verificados por los representantes del Reino en América.

Sin embargo, la aplicación de las normativas coloniales no bastaron, ya que en lo que respecta a lo penal y procesal, habrían que acudir a los ordenamientos que regían en España, especialmente en Castilla.

### **1.2.5. Derecho Administrativo en El Salvador**

El origen del Derecho Administrativo salvadoreño, tiene como fuente histórica, las propias leyes de indias o sea el ordenamiento jurídico colonial heredado de España, el cual a su vez, individualmente recibió las corrientes

---

<sup>19</sup> Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, (San Salvador: Cuscatlán, 2014), 44.

<sup>20</sup> Napoleón Rodríguez Ruiz, *Historia de las Instituciones Jurídicas salvadoreñas*, (San Salvador: Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, 2006), 39.

de influencias del Derecho Romano, Francés e Inglés. Pero, el surgimiento del Derecho Administrativo en El Salvador, fue tardío, ya que a pesar de que en 1841, se había constituido en un Estado unitario conformado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se siguió aplicando el Derecho indiano, naciendo las primeras instituciones jurídicas administrativas con la promulgación del Código Civil, en 1860.<sup>21</sup>

Por ello, no tenemos tradición en Derecho Administrativo, por lo que éste constituye un Derecho de reciente desarrollo, lo anterior también tiene su base en un aspecto histórico importante, como lo es, el irrespeto de la Constitución a través de la historia.

Que *“la Constitución, así como la adopción de algunas leyes, más bien fueron concebidas por parte de los gobernantes, como formas que permitían dar una apariencia de legitimación al ejercicio arbitrario del poder”*<sup>22</sup>, lo que significa que no se existía respeto al principio de división de poderes, pues no se tenía conciencia por parte de los funcionarios ni de los ciudadanos del valor normativo de la Constitución y sin duda impidió que se produjera una verdadera consolidación del Estado Constitucional en nuestro país.

Pero, para efectos de hacer un análisis del surgimiento del Derecho administrativo en el Salvador, hay que remontarse a la Constitución de 1950, base fundamental de las Constituciones posteriores de 1962 y 1983, donde el constituyente dejó sentada la posibilidad de que el Órgano Judicial cuente con una jurisdicción contencioso administrativa, pero no fue sino hasta enero de 1979, que se cumple con dicho mandato constitucional, al crearse la Sala

---

<sup>21</sup> Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 49.

<sup>22</sup> Dafne Yanira Sánchez, *Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes*, Congreso Internacional de Derecho Administrativo, (San Salvador: Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, 2011), 509.

de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, lo que sin duda, constituye posiblemente el hecho histórico más importante del siglo pasado en nuestro país.

Posteriormente, en los últimos años de la década de los ochenta, se aprueba la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; que fue a partir de ahí que la SCA de la Corte Suprema de Justicia, al igual que el Consejo del Estado Francés, a través de la jurisprudencia, comenzó a despertar interés por ir deduciendo concepciones y haciendo pronunciamientos que contribuyeron al conocimiento y desarrollo del Derecho Administrativo.

#### **1.2.6. La Administración Pública en El Salvador y su organización**

La existencia del Estado obedece a la necesidad de satisfacer en la mejor forma las necesidades del grupo social que lo integra, pero también ejerce un control coercitivo ante conductas ilícitas a través del *ius puniendi*.

El *ius puniendi* del Estado, concebido como “*la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito*”,<sup>23</sup> se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que ejercen dicha jurisdicción y, además, en la actuación de la Administración Pública.

Es por ello que el Estado se encuentra estructurado en una diversidad de entes públicos, con personería jurídica o no, que llevan a cabo sus respectivas funciones, que en términos generales se concretan en tres: legislativa, jurisdiccional y administrativa, esto en sentido formal, ya que en sentido material, las funciones del Estado son: políticas, económicas, sociales, jurídicas, etc.

---

<sup>23</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia referencia 73-P98, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

La Administración Pública, desde un punto de vista objetivo puede verse como la actividad o la función del Estado, y desde el punto de vista subjetivo, como la persona jurídica, una pluralidad de personas jurídicas o una pluralidad de órganos que ejercen dicha función, la cual puede concebirse como la serie de actos que en ejecución de las leyes satisfacen o tienen a satisfacer, en concreto, los intereses generales.

Por lo tanto, la Administración Pública en El Salvador, constituye una pluralidad de órganos- con o sin personalidad jurídica- titulares de relaciones jurídicas administrativas puestos al servicio de la comunidad.

Pero, para la consecución de tal finalidad, la Administración puede ejercitar potestades determinadas, entre las que se encuentra la potestad sancionadora, la cual puede definirse como la *“atribución que le compete a la Administración Pública para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo.”*<sup>24</sup>

Ese poder ha sido reconocido en el art. 14 Cn.<sup>25</sup> en el cual, aunque se establece que corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas, se habilita constitucionalmente a la Administración para que pueda sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, es decir, la facultad de hacer uso de medidas coercitivas que tengan como finalidad la privación de un derecho o de un bien a los particulares por transgresiones determinadas al ordenamiento jurídico.

---

<sup>24</sup> Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 3ª ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965), 608.

<sup>25</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

Por otra parte, la Administración Pública en El Salvador, se puede visualizar, según los términos que establece la Constitución, la cual expresa que el poder público emana del pueblo, y que los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias, y ya la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala qué órganos constituyen la Administración Pública. De ahí que del Art. 86 inc. 1° de la Cn.,<sup>26</sup> se desprende que los órganos fundamentales del Gobierno son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por lo que para efectos del presente trabajo únicamente se hará alusión a éstos.

El Órgano Legislativo. Este es representado por la Asamblea Legislativa, que es un cuerpo colegiado compuesto actualmente por 84 diputados, elegidos por sufragio universal, por un período de 3 años y pueden ser reelegidos. Este Órgano tiene su base legal en el Título VI, Sección Primera, Capítulo I de la Constitución de la República, específicamente del artículo 121 al 149 de la misma.

A la Asamblea Legislativa le compete fundamentalmente la atribución de legislar y a ese efecto, le corresponde decretar, interpretar auténticamente, reformas y derogar las leyes secundarias; ratificar los tratados que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales o denegar su ratificación, entre otras atribuciones que ya están determinadas por la Constitución.

El Órgano Ejecutivo. Este Órgano está integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes. Constitucionalmente se encuentra regulado en el

---

<sup>26</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

Titulo VI, Sección Primera, Capítulo II de la Constitución de la República, específicamente del artículo 150 al 171 de la misma; siendo completadas tanto sus funciones como sus atribuciones por el Reglamento Interno de dicho Órgano, específicamente en los artículos 16, 21, 28, 32, 34, 35, 36, 37, 38, etc.

El período presidencial tiene un tiempo de duración de cinco años sin que se permita la reelección. El Presidente de la República es el Comandante General de la Fuerza Armada tal y como lo establece el artículo 157 de la Constitución de la República.<sup>27</sup>

Para la gestión de los negocios públicos dentro del Estado salvadoreño están las diversas Secretarías de Estado, entre las cuales se distribuyen los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría de Estado estará a cargo de un Ministro quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros.

Hay un Consejo de Ministros integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado o quienes hagan sus veces y sus funciones y atribuciones están reguladas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, en su Capítulo IV, específicamente del artículo 21 al 27 del mismo, entre las que se encuentran: cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales; mantener ileso la soberanía de la República la integridad territorial; procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interna y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad; celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa y vigilar

---

<sup>27</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

su cumplimiento; y dirigir las relaciones exteriores; sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar.

El Órgano Judicial. Está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias. Este Órgano encuentra su asidero legal en el Título VI, Sección Primera, Capítulo III de la Constitución de la República, específicamente del artículo 172 al 190 de la misma; siendo completadas tanto sus funciones como sus atribuciones por la Ley Orgánica Judicial.

Corresponde exclusivamente al Órgano Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley. La administración de justicia es gratuita.<sup>28</sup>

La Corte Suprema de Justicia está integrada por 15 Magistrados, siendo uno de ellos el Presidente de la Corte, de la Sala de lo Constitucional y del Órgano Judicial. A la Sala de lo Constitucional, le corresponde conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo,<sup>29</sup> el habeas corpus y las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

Entre las atribuciones que tiene la Corte Suprema de Justicia están las siguientes: conocer de los procesos de amparo; ordenar el curso de los suplicatorios o comisiones rogatorias que se libren para practicar diligencias

---

<sup>28</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

<sup>29</sup> Según jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la competencia de ésta en cuando al amparo, es la de vigilar y potenciar la supremacía de la Constitución, en el sentido de que los actos de autoridad sean ajustados al orden normativo fundamental; pero está limitada de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los mismos.



fuera del Estado y mandar a cumplimentar los que proceden de otros países, sin perjuicio de los dispuesto en los tratados; conceder la extradición; conceder conforme a la ley el permiso para la ejecución de sentencias pronunciadas por los tribunales extranjeros; vigilar que se administre pronta y cumplida justicia; y nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y Jueces.

Para la administración política, el territorio de la República de El Salvador está dividido en 14 Departamentos, agrupados en tres zonas geográficas: Zona Occidental, Zona Central y Zona Oriental, los cuales comprenden 39 Distritos y 262 Municipios.

Dentro de los Departamentos hay un Gobernador, nombrados por el Órgano Ejecutivo y para el Gobierno Local los Departamentos al dividirse en 262 Municipios, se rigen por Consejos formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, para un período de tres años, quienes podrán ser reelegidos. Ahora bien, debido a la multiplicidad, complejidad y especialización de las funciones del Estado, exige la delegación o asignación de algunas de dichas funciones en otros órganos-institución, por lo que es necesaria también la existencia de una organización administrativa para alcanzar los fines de la Administración Pública, que según la doctrina se reconocen cuatro formas de organización administrativa: la desconcentración, la descentralización y centralización.<sup>30</sup>

En la centralización Administrativa importa reunir varias materias en un centro común e implica necesariamente dependencia de un poder central.

---

<sup>30</sup> Mónica Alejandra Hernández Sánchez y María Elena Leal Gutiérrez, *La Administración Pública*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México), <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>, sitio consultado el 16 de junio del año 2015.

Los órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema. Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, *“se encuentran subordinados a los órganos superiores, y éstos a la vez se subordinan a los de mayor jerarquía y así sucesivamente hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el titular del Ejecutivo Federal,*<sup>31</sup> que en nuestro caso, es el Órgano Ejecutivo, representado por el Presidente de la República. El ejemplo típico son los distintos Ministerios.

La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente. Sin embargo, el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y su autonomía es únicamente técnica, administrativa y a veces financiera, es decir, *“se le otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitada y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”*<sup>32</sup>.

En el país, algunos ejemplos de órganos desconcentrados son la Dirección General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas, etc.

Existe Descentralización cuando a través de una norma jurídica se crea una entidad con personalidad jurídica propia, con autonomía económica, técnica y administrativa. El ente descentralizado es una persona distinta a la del Estado teniendo libertad en su actuación.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* 23.

<sup>32</sup> *Ibíd.* 20

De acuerdo al autor Juan Carlos Cassagne, en su Libro Derecho Administrativo, tomo uno, al hablar de entidades descentralizadas y empresas estatales, dice que hay dos formas de descentralización: la descentralización territorial y descentralización institucional.<sup>33</sup>

La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten, fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública. En nuestro ordenamiento, un ejemplo de descentralización por territorio lo constituye el Municipio.

La Descentralización Institucional o por Servicio se fundamenta sobre una base técnica, y consiste en crear mediante la ley una entidad con personalidad jurídica propia cuya finalidad principal será la prestación de un servicio público o la fiscalización del mismo. Ejemplos de este tipo de órganos serían: la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA (Arts. 1 y 2 Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social "ISSS" (Arts. 1, 4 y 5 Ley del Seguro Social), entre otros.

---

<sup>33</sup> Cassagne, *Derecho Administrativo*, 353.

En este orden de ideas, también en el Título VI de nuestra Constitución de 1983,<sup>34</sup> encontramos el acápite Órganos del Gobierno, Atribuciones y Competencias, donde se regula el Gobierno Local, que comprende dos secciones: Las gobernaciones y las municipalidades.

Las gobernaciones: Al referirse a las Gobernaciones el artículo 200 Cn. Dice: *“Para la Administración política se divide el territorio de la República en departamentos cuyo número y límite fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la ley”*.<sup>35</sup>

Las municipalidades, desde 1945, por mandato Constitucional, los Alcaldes y Concejales son designados por elección popular, obteniendo cierto grado de autonomía a partir de 1950, la cual fue acrecentada en nuestra Constitución vigente de 1983.

Así, la Constitución nos indica que los Municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, estando regidos por un Código Municipal, que sienta los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Sin embargo, sabiamente nuestra ley primaria, se encarga de aclarar que los Municipios están obligados a colaborar con otras Instituciones Públicas en los planes de desarrollo nacional y regional. En el mismo sentido, los Organismos del Estado deben colaborar con la Municipalidad en los planes de desarrollo local, artículos 203 y 206 Cn.

---

<sup>34</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

<sup>35</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

### **1.2.7. Recursos administrativos en El Salvador.**

De acuerdo con un estudio realizado por Gonzalo Armienta Hernández, los recursos administrativos tienen antecedentes muy antiguos.

Según este autor, ya en la época de la Colonia se conocía los recursos los cuales se interponían ante el Virrey y tenían por objeto atacar los abusos de las autoridades fiscales.

Es de mencionar que desde el siglo XVI hasta principios del siglo XIX, Centroamérica estuvo incorporada en la Capitanía General de Guatemala, algunas veces conocido como Reino de Guatemala.

Oficialmente, la Capitanía era parte del Virreinato de Nueva España, y por lo tanto, bajo el control del virrey español, en Ciudad de México. Sin embargo, este no fue administrado por el virrey sino por un Capitán General independiente, el cual primero tenía sus instalaciones en Antigua Guatemala y después en Ciudad de Guatemala.

Pero afirma Vásquez Alfaro que es en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de infracciones a las Leyes Fiscales y para la aplicación de penas de 1929, que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas Comisiones de Calificadoras. Es a partir de este periodo sostiene el maestro Vásquez Alfaro, que podemos hablar de verdaderos recursos administrativos en el Derecho

Con la conquista de Centroamérica y en especial de El Salvador, se inició un periodo en la historia americana, la llegada de los españoles marcó el inicio de un nuevo sistema jurídico, que si bien es cierto no se produjo de

manera radical, aunque esto no significó que desapareciera el Derecho indígena, por el contrario, los conquistadores se vieron en la inevitable necesidad de aceptarlo, el cual junto con el Derecho castellano, vino a constituir el nuevo Derecho colonial: El Derecho Indiano, de *tal manera que el Derecho castellano era visualizado como ley general y el Derecho indiano como ley particular, esto es que para resolver una cuestión jurídica se debería preferir a este sobre aquel*<sup>36</sup>.

Entre otros propósitos que tuvo el Gobierno Español fue precisamente la obtención de las inmensas riquezas que ofrecían las tierras, de ahí la necesidad de establecer una serie de controles tendientes a la obtención del pago de cargas fiscales, es decir, de las contribuciones que reclamaba España por la explotación y obtención de riqueza; estas medidas trajeron una serie de abusos de quienes detentaban la facultad de recaudar las contribuciones, los afectados reclamaban derechos ante estos abusos lo cual motivo la adopción de medidas concernientes a interponer recursos ante el Virrey, básicamente en contra de actos que no se sujetaban a los términos previstos por la disposición que los establecía.

Por su parte, el Virrey, quien no obstante tenía facultades para decidir sobre la procedencia de los recursos, encomendaba la resolución de éstos a una comisión u otras instituciones para su correspondiente resolución, debiendo resolver en un plazo bastante prolongado.

*La mayoría de las veces las autoridades superiores de la Colonia ponían en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, la denuncia de un abuso o un exceso por información o queja. Si*

---

<sup>36</sup> José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, 5° ed. (México: Porrúa, 1997), 57- 58.

*la información o la queja llegan al Virrey este puede tratar de hacer que desaparezca el agravio por la vía gubernamental expidiendo una orden a las autoridades o particulares que lo cometan, cuando el Virrey no estima oportuno emitir una orden que pueda poner fin al abuso hace intervenir a la justicia, mandando a algún magistrado que se informe y resuelva según derecho<sup>37</sup>.*

Tratándose de las provincias que componen hoy El Salvador, se admitía recurso para el intendente (Alcalde) de San Salvador, Santa Ana, ante el Gobernador de la provincia; ante la Real Audiencia de los Confines, la cual comprendía desde el territorio de Guatemala hasta Nicaragua.

En El Salvador, en 1879 se dictó la Ley Única del Régimen Político, la cual ha sido reformada en cinco ocasiones desde 1895, hasta 1947, siendo ésta última la que se encuentra vigente. En dicha ley se regula la División Política de El Salvador, así como de los gobiernos departamentales, con todas sus atribuciones y obligaciones, haciéndose énfasis en que la Ley, en su Art. 27 y siguientes, regula el recurso de apelación, el cual procede contra toda providencia que dicten los gobernadores, sea ésta sentencia o interlocutoria con fuerza de definitiva, pero en el caso en que dicho recurso no sea admitido por el gobernador, el apelante podrá recurrir directamente ante el Poder Ejecutivo (hoy Órgano Ejecutivo).

### **1.3. Consideraciones finales**

El Derecho Administrativo es una rama del Derecho relativamente nueva con relación a otras ramas del Derecho como lo son el Derecho Civil y

---

<sup>37</sup> Gonzalo Armienta Hernández, *Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos*, 6° ed, (México: Porrúa, 1997), 53-54.

el Derecho Penal, ya que el primero tuvo su origen en la Revolución Francesa, en el siglo XIX.

Por ende, en el desarrollo de este capítulo, se habla, en principio, de los recursos judiciales, pues es a partir de la existencia de estos es que se generan los llamados recursos administrativos, además porque el procedimiento judicial al igual que el procedimiento administrativo está dotado de principios que deben de respetarse al momento de su tramitación, entre estos principios encontramos, los principios de oficialidad, principio de contradicción, etc.

En ese orden de ideas, se puede concluir que históricamente los recursos judiciales, han existido en casi todas épocas, salvo en los pueblos más primitivos donde la justicia se dictaba por una invocación divina, pues quien dictaba la sentencia, lo hacía con voluntad divina y era inconcebible que cometiese errores, por lo tanto, la justicia, se consideraba infalible.

Fue cuando el proceso se hizo laico, que surgen los medios de impugnación de la sentencia que hoy conocemos, ya que la decisión no se considera infalible, al contrario, basta considerar la posibilidad que el Juez pueda equivocarse al momento de dictar una sentencia, lo que da lugar a la interposición de los recursos.

En el caso de El Salvador, los recursos y específicamente los recursos administrativos han existido durante todo el proceso de la colonia hasta la independencia de El Salvador. No obstante, debe señalarse que no constituyeron verdaderos medios de defensa en los que el gobernado tuviera garantías reconocidas y que en la práctica se tradujera en un instrumento efectivo a favor de los derechos de los administrados, de tal manera que se puede terminar diciendo que la presencia de los recursos administrativos



en El Salvador, tiene sus antecedentes en la época colonial, donde ya se observa la reglamentación de recursos que el particular podría interponer en contra de los actos administrativos de la autoridad.

## **CAPITULO II**

### **ASPECTOS DOCTRINARIOS DE LOS RECURSOS**

Los recursos en general, son medios de impugnación de los actos procesales, es decir, realizado el acto, la parte agraviada por él tiene, dentro de los límites que la ley le confiera, poderes de impugnación destinados a promover la revisión del acto y su eventual modificación.

Son pues, actos procesales a cargo del litigante, cuyo objetivo es atacar las resoluciones judiciales, para obtener la revocación en la alzada y un nuevo pronunciamiento que lo favorezca. Son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto.

Por lo tanto, para comprender mejor el objeto de estudio, se analizarán las diferentes corrientes doctrinales sobre los recursos judiciales como medios de impugnación, donde se analizarán sus definiciones, características, clasificación, etc.

#### **2.1. Recursos Judiciales**

##### **2.1.1. Definiciones**

El término impugnación proviene del latín *impugnare*, compuesto por “*in*” y “*pugnare*”, que significa “combatir”.<sup>38</sup> Se refiere tanto a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los

---

<sup>38</sup> Beatriz Quintero y Eugenio Priero, *Teoría General del Proceso*, Tomo II, (Bogotá: Temis, 1995), 263.

Tribunales, como las resoluciones judiciales que sean firmes o contra las cuales cabe algún recurso.

Las impugnaciones en general para Jaime Guasp, constituyen “*procesos de impugnación*”, que son “*aquellos en que se destina una tramitación especial a la crítica de los resultados procesales conseguidos en otra tramitación principal. En un sentido muy lato considera como impugnación al acto del demandado mediante el cual se opone a la pretensión del demandante, o cualquier otro de las partes que enfrenta alguna actitud asumida por la contraria*”<sup>39</sup>

La Doctrina procesal española, entiende por medios de impugnación como “*los instrumentos legales a disposición de las partes y en supuestos excepciones del Ministerio Fiscal o de otras instituciones que han de perseguir con los mismos un interés público para intentar la modificación o la anulación de una resolución judicial y que todos esos medios tienen su origen en la posibilidad del error humano*”<sup>40</sup>.

Según Ibañez Frochan recurso, es “*el acto procesal mediante el cual la parte en el proceso o quien tenga legitimación para actuar en él, pide que se subsanen los errores que lo perjudican cometidos en una resolución judicial*”<sup>41</sup>

El recurso puede definirse como “*El acto jurídico procesal de la parte o de quién tenga legitimación para actuar mediante el cual se impugna una resolución judicial, dentro del mismo proceso que se pronunció, solicitando*

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* 268.

<sup>40</sup> Oscar Antonio Canales Cisco, *Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño III*, ( San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2005), 4.

<sup>41</sup> Quintero y Priero, *Teoría General del Proceso*, 269.

*su revisión a fin de eliminar el agravio que sostiene se le ha causado con su dictación”.*<sup>42</sup>

De lo anterior, se puede intentar a dar una definición de las formas de impugnación de las resoluciones judiciales diciendo que recurso es entendido como la acción que se deriva de la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial o administrativa, para pedir al mismo juez o tribunal o autoridad que la ha proferido, que quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido, o para acudir a otro juez, tribunal o autoridad competente, en solicitud de que sea revocado el fallo que se reputa perjudicial.

### **2. 1. 2. Características de los Recursos Judiciales**

Los recursos judiciales, tienen sus propias características, entre las que se pueden mencionar: el ejercicio facultativo, la posibilidad de desistir y el uso amplio del interesado, las cuales se detallan a continuación:

#### **2. 1. 2. 1. Facultativos**

La posibilidad de recurrir es potestativa respecto de sus titulares, es decir, *“es a voluntad del agraviado que se utiliza o no el recurso judicial”.*<sup>43</sup>

#### **2. 1. 2. 2. Renunciables**

El carácter facultativo del recurso judicial permite a su titular la renuncia del mismo, renuncia que puede realizarse en dos momentos: primero, ni siquiera utilizar el recurso frente a la resolución judicial adversa; y, segundo, la renuncia a la continuación del recurso judicial una vez iniciado el trámite.

---

<sup>42</sup> Tomás Barahona Jiménez, Magdalena Pineda Tabach y Francisco Salmona Maureira, *Los Recursos*, (Chile: 2004), 12.

<sup>43</sup> Canales Cisco, *Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño III*, 20.

La característica bajo estudio, se refiere al primer supuesto, donde ni siquiera se inicia el trámite impugnativo, pudiendo realizarse de las siguientes maneras:

Renuncia expresa, se produce cuando la parte expresa su conformidad con el contenido de una sentencia.

Renuncia tácita, las partes no interponen recurso alguno en el plazo fijado por la Ley Procesal para impugnar la sentencia.<sup>44</sup>

### **2. 1. 2. 3. Desistibles**

El desistimiento de un recurso judicial es una consecuencia de la facultad de ejercicio del mismo. Mediante el desistimiento se entiende que, una vez interpuesto y admitido el recurso, el recurrente puede desistir en la continuación y conclusión del trámite recursivo.

La diferencia es que nuestra legislación establece que cuanto se trata de un recurso ordinario, para que el Juez pueda resolver, se necesita la aceptación del desistimiento de la parte contraria, ya sea personalmente o por medio de su procurador con poder especial, excepto cuando se trata de los recursos extraordinarios

---

<sup>44</sup> Respecto a la renuncia de un recurso, la sala de lo Constitucional, en sentencia referencia 9-97, respecto al derecho de acceso a los medios impugnativos o derecho a recurrir dice que "en el "derecho a recurrir", en las mencionadas sentencias se ha sostenido que el art. 986 ord. 2° del C. Pr. C., "vía interpretación constitucional adecuada (...), [se refiere] a una renuncia intraprocesal y no extraprocesal, es decir, a una declaración de voluntad expresa e inequívoca dentro del proceso mismo". Dicho lo cual, se ha subrayado que "la renuncia anticipada contraría al contenido esencial de los derechos reconocidos en los arts. 2, 3 y 11 Cn., pues se pretende sustraer de la esfera jurídica de los particulares, cuando éstos se sometan a un proceso, un derecho de rango constitucional sin ninguna justificación más que por un supuesto acuerdo previo de voluntades entre las partes".

#### **2. 1. 2. 4. Operan de Instancia de parte**

Según Alejandro Espinoza Solís de Ovando, “*Los recursos sólo pueden interponerlos las partes agraviadas con la resolución que se recurre*”<sup>45</sup>, lo que significa que el Juez no puede auto impugnar su resolución, salvo en los casos en que la ley faculta al juez que dictó la resolución para enmendar simples errores o de poca consideración al momento de dictar el fallo.

Por lo tanto, el uso del recurso judicial pertenece únicamente a las partes que han intervenido en el proceso. Sin embargo, excepcionalmente, cuando se trata de los recursos ordinarios, también puede recurrir un tercero.

#### **2. 1. 2. 5. Legitimación procesal exclusiva del afectado**

Oscar Antonio Canales Cisco, sostiene que la “*utilización del recurso judicial es exclusiva del agraviado por una actuación jurisdiccional*”,<sup>46</sup> afirmación que se puede apreciar en el recurso de apelación, del cual pueden hacer uso toda persona que resulte perjudicada por la resolución judicial, aunque no sea parte procesal en el proceso donde se pronunció la resolución perjudicial.

Sin embargo, según la doctrina, el uso del recurso judicial pertenece a cualquier persona que afecte una actuación jurisdiccional, no sólo a las partes como pudiera pensarse; excepcionalmente, la misma legislación procesal indica cuando la legitimación activa se atribuye sólo a las partes afectada.

---

<sup>45</sup> Alejandro Espinoza Solís de Ovando, *Manual de Procedimiento Civil*, (Chile: Jurídica, 1952), 20.

<sup>46</sup> Canales Cisco, *Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño*, 21.

En el mismo sentido se manifiesta el Doctor Francisco Arrieta Gallegos, al decir que los recursos judiciales presentan las siguientes características:<sup>47</sup>

Es facultativo. Lo que quiere decir que la parte puede o no hacer uso de él, no está obligada a interponerlo.

Es renunciable. Las partes pueden renunciar del recurso expresa o tácitamente. La renuncia expresa, según dicho autor, se puede hacer de dos maneras: ante el Juez competente, ya se conformándose con la sentencia o previamente mediante escritura pública otorgada ante Notario por ambas partes contratantes, escritura que generalmente se suscribe con anterioridad al proceso, o sea cuando las partes contratan.

### **2. 1. 3. Fundamento**

La razón de ser de los recursos reside en la falibilidad del juicio humano y en la consiguiente conveniencia de que, por vía de reexamen, las decisiones judiciales se adecúen, en la mayor medida posible, a las exigencias de la justicia.

Jaime Guasp, al tratar sobre el fundamento de los recursos, lo hace en los siguientes términos: “Un primer fundamento del recurso puede buscarse en motivos de índole subjetiva y hacerlo consistir en la satisfacción del impulso o estímulo psicológico que siente todo perjudicado por una resolución judicial; en el fondo, este primer fundamento es lógicamente el mismo primer fundamento de todo proceso: existe una pretensión, luego el

---

<sup>47</sup> Francisco Arrieta Gallegos, *Impugnación de las Resoluciones Judiciales*, (San Salvador: Jurídica salvadoreña, 1999), 5.

Estado debe recogerla, examinar su conformidad o disconformidad con el Derecho objetivo y, según el resultado de tal examen, actuarla o no<sup>48</sup>.

Esta imperfección del hombre, siempre expuesta al error, puede ocasionar a las partes en litigio algún gravamen, algún perjuicio, alguna lesión a sus intereses.

El Estado tiene un interés propio en que tal error se repare. La parte agraviada tiene reconocida la facultad, desde los tiempos del duelo judicial, de gestionar la reparación del error<sup>49</sup>.

Por eso, quizá no exista país alguno en donde no haya un sistema de recursos, mediante el cual el Estado tienda a asegurar el mejor ejercicio de la función jurisdiccional y, por ende, de la administración de justicia; y es que por muy diligentes que sean los Jueces y Magistrados y por muy firme y decidido su propósito de enmarcarse estrictamente dentro de la ley, siempre incurren en errores, aplicando indebidamente la ley, ya que como seres humanos que son, no escapan a la regla de la falibilidad.

Puede explicarse esta aseveración, en el sentido de que como la jurisdicción está a cargo de hombres que, como tales, son falibles, se persigue enmendar sus equivocaciones mediante la reconsideración de la decisión por el mismo que la profirió o bien por uno de jerarquía superior, que por sus conocimientos y experiencia, garantice, hasta donde sea posible, una óptima justicia. Por eso, como bien lo afirma Beatriz Quintero y Eugenio Prieto, en su *Obra Teoría General del Proceso Tomo II* que “*Los medios de*

---

<sup>48</sup> Mercy Julissa Coca Rivas y Miguel Alberto Renderos Granados, “La Apelación dentro del sistema de Impugnaciones del Código Procesal Civil y Mercantil”, (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2010), 24.

<sup>49</sup> *Ibíd.* 28.



*impugnación aparecen como el lógico correctivo contra las irregularidades de los actos convirtiéndose en medios para sanearlos”.<sup>50</sup>*

La Doctrina Procesal argentina sostiene que “*Cuando el error se traslada hacia el contenido del proceso, no a la forma, sino al derecho material en juego, el vicio se trasunta en la mala conformación de los fundamentos del resolutivo*”. A esta imperfección se le identifica como errores “*In iudicando*”.<sup>51</sup>

Otros autores salvadoreños, como el Licenciado Sergio Luis Rivera Márquez, en el Libro Ensayos Doctrinarios sobre el Nuevo Proceso Penal salvadoreño, resume los fundamentos de los recursos en los siguientes:

La falibilidad humana es otro de los fundamentos para la interposición de los recursos. Los seres humanos somos imperfectos, sujetos a cometer errores.

El juzgador es un ser humano y como tal puede equivocarse; por eso, es natural que en las decisiones de los jueces, estén sujetas a errores, pues si esta posibilidad no existiera el proceso terminaría con toda normalidad y se satisfaría así su fin primordial, o sea, la recta aplicación de la norma jurídica al caso concreto.<sup>52</sup>

Tradicionalmente se hace referencia a dos tipos de errores: a) Error *in procedendo*, alude a la violación de normas de naturaleza procesal, que

---

<sup>50</sup> Quintero y Priero, *Teoría General del Proceso*, 269.

<sup>51</sup> Canales Cisco, *Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño III*, 12.

<sup>52</sup> Sergio Luis Rivera Márquez, *La Actividad Impugnativa en el nuevo Código Procesal Penal*, Ensayos Doctrinarios sobre el Nuevo Proceso Penal salvadoreño, (San Salvador: Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, 2011), 302.

afectan a la legalidad de la tramitación del procedimiento, a la actividad procesal; b) Error *in iudicando*,<sup>53</sup> este se relaciona al juzgador en su función de configurar o enjuiciar los hechos sometidos al proceso.

Interés de justicia. Los recursos garantizan un doble interés: el interés particular de cada una de las partes como el general o público, de ahí que tal interés de justicia determina la necesidad de que el vicio se subsane o elimine, para lo que la ley procesal franquea a los interesados el derecho a recurrir.<sup>54</sup>

Fundamento jurídico. Sobre la base de la existencia de un error de procedimiento (actividad procesal) o de fondo (incorrección en el juicio contenido en el pronunciamiento) la impugnación constituye un remedio para su corrección, vendrían a ser una reconsideración de lo resuelto a los efectos de garantizar su adecuación a la legalidad, depurándola de los errores o vicios en que la misma haya podido incurrir, desde esa perspectiva se convierte en un mecanismo de perfección procesal.<sup>55</sup> De tal manera, que el fundamento jurídico de los recursos es darle el debido cumplimiento a la Constitución de la República en cuanto al derecho que tiene todo ciudadano a la segunda instancia, así como la de buscar el fortalecimiento del principio de la seguridad jurídica.

---

<sup>53</sup> Según Vescovi, el *error in iudicando*, es un error sobre el fondo y consiste normalmente en una violación a la ley, ya sea desaplicándola o aplicándola erróneamente. Dichos en otras palabras, puede consistir en la aplicación de una ley no aplicable, la no aplicación de la que fuere aplicable, o en la errónea aplicación de ella. En cambio, el *error in procedendo*, consiste en la desviación de los medios que señala el Derecho Procesal para la dilucidación del proceso, es decir, son los vicios del procedimiento, las irregularidades que afectan a los diversos actos procesales que componen el proceso.

<sup>54</sup>La idea de justicia, al igual que el concepto de dignidad humana, aparece en el preámbulo de la Constitución de la República, cuando hace alusión a que el Estado salvadoreño está organizado para la consecución de la misma, siendo la evocación a la justicia y de lo justo algo reiterado dentro de dicho texto fundamental.

<sup>55</sup> Rivera Márquez, *La Actividad Impugnativa en el nuevo Código Procesal Penal*, 303.

#### **2. 1. 4. Clasificación de los Recursos Judiciales**

Doctrinariamente existe una variedad de clasificación de los recursos, pero para efectos de este trabajo sólo se clasificarán los recursos de acuerdo a dos criterios ya definidos: El criterio legal y el criterio doctrinario.

##### **2. 1. 4. 1. Criterio legalista**

El criterio legalista organiza al sistema impugnativo contenido en la Legislación Procesal Civil salvadoreña, dividiéndolo en dos grupos: Recursos ordinarios y Recursos extraordinarios.

##### **2. 1. 4. 1.1. Recurso Ordinario:**

Según Montero Aroca, en los recursos ordinarios, la ley no establece un *numerus clusus* de motivos que condicionan su admisión, tampoco la limitación *de los poderes del tribunal ad quem*<sup>56</sup>.

##### **2. 1. 4. 1. 2. Recurso Extraordinario:**

En los recursos extraordinarios, según el mismo autor consultado para la elaboración del presente trabajo de investigación, *“La ley fija unos motivos cuya alegación por la parte recurrente es requisito de admisión, sirviendo al mismo tiempo para delimitar el marco de los poderes del tribunal ad quem*<sup>57</sup>, es decir, para la interposición de dichos recursos, además de los requisitos formales que hay que cumplir, se caracterizan por tener una serie de limitaciones, limitaciones que se convierten en requisitos o presupuestos

---

<sup>56</sup> Juan Montero Aroca y José Flors Maties, *Los Recursos en el Proceso Civil*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2001), 30.

<sup>57</sup> *Ibíd.* 34.

para la interposición y admisión del recurso, lo que de alguna manera restringen las resoluciones recurribles.

#### **2. 1. 4. 2. Criterio Doctrinario.**

La Doctrina Procesal española clasifica los recursos, atendiendo al criterio del órgano competente para conocer del recurso judicial, en recurso no devolutivo y recurso devolutivo.<sup>58</sup>

##### **2.1.4.2.1. Recurso Judicial no devolutivo.**

Esta clase de recuso opera cuando su conocimiento y decisión es competencia del mismo órgano que dictó la resolución impugnada. La nota distintiva de esta clase de recursos es la competencia funcional para conocer de él.

##### **2.1.4.2.2. Recurso devolutivo**

Son aquellos cuyo conocimiento y decisión es competencia de un órgano distinto y superior al que dictó la resolución objeto de impugnación, son ejemplo tipo de esta clase de recursos en nuestro país, el recurso de apelación y el recurso de casación, artículo 508 y 519 CPCM.

## **2.2 Recursos Administrativos**

El acto administrativo es la forma más frecuente de manifestación de la Administración Pública. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha adoptado el concepto de acto administrativo elaborado por Zanobini y ampliado por García de Enterría y Fernández. Para el primero: *“es un acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la*

---

<sup>58</sup> Canales Cisco, *Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño*, 23.

*Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa*".<sup>59</sup> Para los segundos, el acto administrativo es: "...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria."<sup>60</sup>

De una forma general, se pueden clasificar los actos de la Administración Pública en dos especies: los actos favorables y los desfavorables. Los primeros hacen alusión a aquellas decisiones administrativas que inciden favorablemente en su destinatario externo, ya sea otorgándole o reconociéndole un derecho o una facultad.

Por el contrario, los actos desfavorables son los que limitan o perjudican la situación que los administrados gozaban antes de la emisión de los mismos, ejemplos de ellos son las sanciones, las revocaciones, las denegaciones de peticiones, entre otros.

En este último caso, se traslada la carga de la impugnación a los administrados, por lo que el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnar el acto administrativo desfavorable o de gravamen, bien ante la propia Administración de quien el acto procede o ante la jurisdicción Contencioso administrativa.

### **2.2.1. Definiciones**

Para dar un concepto de lo que son los recursos en materia administrativa, nuevamente nos apoyaremos en algunos conceptos que dan los diferentes autores acerca del recurso administrativo.

---

<sup>59</sup> Sala de lo Civil, sentencia referencia 186-CAL-2009, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010).

<sup>60</sup>Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6ª ed. (Madrid: Civitas, 1993), 520.

Para González Pérez, el recurso administrativo puede definirse “como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter”<sup>61</sup>.

En sentido amplio, los recursos administrativos serán “los remedios o medios de protección del individuo para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la Administración,”<sup>62</sup> cuyo objetivo es hacer eficaz las garantías individuales de las personas, entre éstas, la garantía de la seguridad jurídica que obliga a que las autoridades del Estado no apliquen arbitrariamente el orden jurídico a los individuos.

En sentido restringido cabe distinguirse entre los distintos remedios administrativos para la defensa del administrado ante la Administración, los “recursos” stricto sensu “impugnación de actos,” las “reclamaciones” y las “denuncias”<sup>63</sup>

La Sala de lo Contencioso Administrativo, en reiterada jurisprudencia ha sosteniendo que los recursos administrativos son la vía utilizada por el cual el administrado legitimado pide a la Administración la revocación o modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal.<sup>64</sup>

Por lo tanto, de acuerdo con los autores citados y jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, podemos concluir que los recursos administrativos, son los instrumentos o

---

<sup>61</sup> Héctor Jorge Escola, *Tratado Teórico-Práctico de Los Recursos Administrativos*, (Buenos Aires: Depalma, 1967), 212.

<sup>62</sup> Agustín Gordillo, *El Procedimiento Administrativo*, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 4, 5º ed. (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2002), III-1

<sup>63</sup> *Ibíd.* III-14

<sup>64</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia definitiva referencia 75-A-95, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1998).

medios que la Ley provee, a quien esté facultado, para la impugnación de las resoluciones administrativas, ante una autoridad administrativa, a efecto de que en sede administrativa, se subsanen los errores de fondo o de forma en que se haya incurrido al dictarlas, es decir, sirve como un medio de defensa para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación del acto dictado.

### **2.2.2. Características**

Los recursos administrativos tienen las siguientes características<sup>65</sup>:

Impugnación, o sea observación de un acto anterior, con el propósito de que mediante un nuevo procedimiento, la Administración Pública se pronuncie sobre la nulidad, anulación o reafirmar el acto administrativo.

Dirigida contra un acto administrativo, excluyéndose así aquellos procedimientos que tienen por finalidad otros efectos distintos, como es la observación de la conducta de un funcionario.

Deducida ante un órgano de la Administración, o sea, planteada en vía administrativa, incluso ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado. Cuando el recurso se plantea ante un órgano independiente, distinto de los que componen la administración activa, aun cuando forme parte de la administración, tiene el carácter de un recurso o acción contenciosa.

Además los recursos administrativos se pueden caracterizar según el mismo autor consultado en los siguientes elementos, los cuales se detallan a continuación:

---

<sup>65</sup> Escola, *Tratado Teórico-Práctico de Los Recursos Administrativos*, 212.

Los recursos administrativos constituyen siempre una actividad de control. En efecto, cualquier que sea la forma que ellos adopten, estos recursos no son sino un juicio lógico jurídico sobre la actividad administrativa impugnada, es decir, una apreciación sobre si esa actividad está o no conforme al derecho, sobre si es legítima, juicio que se expresa en la resolución que pone fin al recurso, dictada por el órgano competente<sup>66</sup>.

Los recursos administrativos constituyen una actividad de control administrativo, o sea, que se lleva a cabo por los órganos de la misma Administración, ya se trate de órganos especializados o comunes, pero siempre integrantes de la llamada administración activa.

Son pues, los órganos administrativos y muchas veces, como ya hemos dicho, el órgano que dictó el acto objetado, los que consideran y resuelven el recurso, lo que ha dado lugar a que se diferencien; sobre tal base, los recursos administrativos de los llamados recursos contenciosos, que están a cargo de órganos independientes, que aunque sean administrativos no integran, sin embargo, la administración activa, manteniendo una función de tipo jurisdiccional exclusivamente.

Los recursos administrativos constituyen una actividad de control de tipo represivo o, como nosotros la hemos denominado, correctivo. En efecto, estos recursos se articulan contra actos o decisiones ya dictadas por la Administración Pública en el ejercicio de sus facultades que la ley le confiere, a fin de examinarlos y expedirse sobre su regularidad. Es así un control a posteriori, que busca la sustitución, modificación o corrección del acto ya existente.

---

<sup>66</sup> Ibíd. 214.



Los recursos administrativos sólo se originan por la instancia de una parte interesada, que es quien los articula y promueve, determinando, asimismo, el objeto y dirección de la impugnación que a tal fin efectúa. La Administración no puede, de oficio, tramitar un recurso administrativo, y los actos no impugnados por esta vía quedan, pues, válidos y eficaces, sin que su ejecución pueda cuestionarse, salvo los casos en que proceden otras formas de control<sup>67</sup>.

Los recursos administrativos se plantean y deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo que sustituya, modifique o revoque el que ha sido objetado, totalmente o al menor en la parte motivo de la impugnación. En consecuencia, y según la definición que hechos aceptado del acto administrativo, estos recursos proceden contra las declaraciones unilaterales de voluntad de la administración pública, que producen efectos jurídicos respecto de los administrados, no pudiendo, por ello, plantearse respecto de los contratos administrativos, los reglamentos y otros actos que no afectan las relaciones de la administración con las personas individuales o colectivas con las que se lleva a cabo su actividad<sup>68</sup>.

Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa, garantizando, subsidiariamente al objetivo de proteger esos derechos e intereses.

Pero esta idea, puramente individualista, va siendo reemplazada por una concepción de mayor valor social, según la cual si bien siempre subsiste, como finalidad, esa defensa subjetiva, el objeto primerio es ahora el de asegurar la juridicidad de la acción administrativa, en el complejo alcance

---

<sup>67</sup> *Ibíd.* 215.

<sup>68</sup> *Ibíd.* 215-216.

que ya conocemos, y con ella el interés de la administración, que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación.

De tal modo, al instar los recursos administrativos, los particulares, defendiendo sus derechos subjetivos, concurren a mantener la irregularidad administrativa y el predominio del principio de legalidad, sobre cuya trascendencia es ya innecesario insistir<sup>69</sup>.

Además de las características antes expresadas en este trabajo, los recursos administrativos se pueden estudiar con las siguientes características que son construidas por los múltiples usos lingüísticos. Entre los más destacados que ha estudiado la doctrina, encontramos que un recurso administrativo puede ser o bien un derecho, o un acto jurídico o un medio de defensa<sup>70</sup>

### **2.2.3. Clasificación**

Algunos autores del Derecho administrativos utilizan como primer criterio clasificatorio, el que es el más antiguo y común entre los autores de Derecho administrativo, referido a la autoridad que resolverá el recurso administrativo: a) Ante la misma autoridad emisora del acto impugnado, b) ante el superior jerárquico (regularmente conocido como recurso jerárquico) y c) ante órgano especializado (denominado como recurso jerárquicamente impropio)<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p.216.

<sup>70</sup> German Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera, *Control de la Administración Pública*, Segundo Congreso Iberoamericano, de Derecho Administrativo, (México: Universidad Autónoma de México, 2007), 225-226.

<sup>71</sup> Miguel Pérez López, *Los Recursos Administrativos en el Distrito Federal*, (México: Distrito Federal), <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/Alegatos/pdfs/48/53-07.pdf>, sitio consultado el 03 de marzo de 2015.

Por su agotamiento previo a la jurisdicción, los recursos se clasifican en: a) Obligatorios y b) optativos.

Por su finalidad los recursos son: a) de legalidad y b) de oportunidad.

Según su objeto, los recursos pueden ser: a) de revocación, b) de adecuación y c) de sustitución.

Por su causa los recursos serían: a) Objetivos y b) Subjetivos. Siguiendo la doctrina de George Vedel, Vazquez Alfaro presenta un criterio que divide a los recursos en: a) Recursos de Derecho común y b) Recursos Administrativos Especiales.

De los distintos criterios de clasificación de los recursos administrativos hay tres que importa enfatizar por su trascendencia práctica los cuales son: a) por el órgano que conoce del recurso, b) por su interposición y c) por su extensión material. En el primer criterio tendríamos a los recursos resueltos por la misma autoridad emisora del acto impugnado, los llamados jerárquicos y los jerárquicamente impropios. En el segundo aparecen los obligatorios y los optativos. En el tercero se encuentran el recurso común y los recursos especiales.

Según Nava Negrete los recursos administrativos se pueden dividir en dos grandes grupos: *“los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversas que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial”*<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Alfonso Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo*, (México: Porrúa, 1959), 103.

## **2.2.4 Naturaleza Jurídica**

Sobre la naturaleza jurídica del recurso administrativo existen variadas posturas doctrinales de las cuales pueden resumirse en tres: la primera que considera que es un derecho subjetivo a favor del administrado, para accionar ante la Administración en virtud de un agravio ocasionado por un acto administrativo (Medio de Impugnación).

La segunda que es un mecanismo de control de parte del administrado, frente a la propia Administración pública, ya que conlleva a la revisión de sus actuaciones administrativas (Garantía) y la tercera que constituye una carga para el administrado, ya que es necesaria su utilización para acceder a la revisión del acto administrativo ante la vía judicial (Potestad de Auto tutela).

Los recursos administrativos, entendidos como los instrumentos legales reconocidos por el ordenamiento jurídico para que aquellos particulares que se sientan afectados en sus derechos e intereses por un acto administrativo, que termine un procedimiento administrativo o de trámite que le ponga fin o cause indefensión, han sido considerados en su naturaleza jurídica de distintas maneras.

### **2.2.4.1 Recursos Administrativos como medios de Impugnación**

En este sentido, podemos expresar la noción de recurso administrativo como medios de impugnación administrativa de los actos administrativos dictados por la Administración Pública, al señalar esto podemos entender que los recursos administrativos, son los medios de impugnación de los actos administrativos<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Brewer Carías Allan Randolph, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, (Caracas: Jurídica Venezolana, 1982), 229.

Según de la lectura del tratadista español Jesús González Pérez, quien considera al recurso administrativo como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter<sup>74</sup>.

#### **2.2.4.2 Recursos administrativos como garantía**

Los recursos administrativos son considerados como garantía de los particulares frente a la Administración pública, por ser el medio que permite la reacción frente a una violación o desconocimiento de los derechos e intereses de los particulares, con lo cual se busca eliminar el daño ocasionado.

En este sentido, expresa García de Enterría que *"constituyen una garantía para los afectados por aquéllas en la medida que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas y, eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan"*<sup>75</sup>.

En este mismo orden de ideas se expresa García de Enterría al sostener: *"Es más, se trata de una garantía universal, pero ello no autoriza a olvidar que dada, su estructura y configuración técnicas, esa garantía tiene un alcance limitado"*<sup>76</sup>.

Tal limitación se refiere al hecho de ser ejercido ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, por lo que, en el conocimiento de los recursos administrativos la Administración pública reúne dos condiciones:

---

<sup>74</sup> Pérez López, *Los Recursos Administrativos en el Distrito Federal*, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/Alegatos/pdfs/48/53-07.pdf>.

<sup>75</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Volumen II 7ª ed. (Madrid: Civitas 1995), 506.

<sup>76</sup> *Ibíd.* 506.

parte y juez. La condición de parte, pues le corresponde en algún grado, defender la legalidad y oportunidad del acto que dictó; pero esa defensa la realiza frente a sí misma, respecto de lo cual expresa García de Enterría: "Nemo iudex in causa sua. Nadie puede ser juez en sus propios asuntos, o dicho de otro modo, a nadie puede reconocérsele la condición de verdadero juez cuando decide su propia causa"<sup>77</sup>.

Es evidente entonces, que el particular se encuentra en desventaja, pues en los recursos administrativos le toca solicitarle a un ente que ya manifestó su voluntad que la modifique, lo cual es difícil de ocurrir, partiendo del hecho que existe un criterio formado, por lo cual García de Enterría sostiene que *no se puede obligar a nadie intentar sacar agua de un pozo seco, y el pozo está seco cuando la Administración se ha pronunciado, de modo que no hay porqué forzar a intentar sacar agua de ese pozo*<sup>78</sup>.

Se puede decir que los individuos tienen tales y cuales recursos a su disposición y en tal caso cabe hablar de remedios o protecciones procesales a disposición del particular, es decir, de derechos que el individuo tiene y puede ejercer. En este modo de expresión pues el recurso es un derecho de los individuos que integra su garantía constitucional de la defensa. Este enfoque no es en absoluto desdeñable pues del derecho del particular a recurrir se sigue su derecho a obtener una decisión al respecto<sup>79</sup>.

En tal situación cabe entonces hablar de acto que es por lo demás el principal y más frecuente uso de la palabra. Normalmente pues con el

---

<sup>77</sup> Ibíd. 507

<sup>78</sup> García de Enterría y Fernández, *Hacia una Justicia Administrativa*, 67.

<sup>79</sup> Gordillo, *El Procedimiento Administrativo*, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 4, 5<sup>o</sup> ed. 111-16.

término recurso denotamos la impugnación articulada por alguien contra un acto de la Administración<sup>80</sup>.

En diferentes sentidos es correcto decir que el recurso es un derecho como institución o remedio procesal que se tiene el derecho de ejercitar o un acto en cuanto interposición del remedio procesal, ejercicio del derecho precitado.

Es necesario, además, destacar que la interposición del recurso no es en absoluto un hecho ya que en cuanto manifestación de voluntad de un particular destinada a producir una modificación de derechos configuración estricta y necesariamente un acto jurídico.

A su vez el acto de interposición del recurso implica un reclamo o una pretensión o solicitud pero ello no significa que por naturaleza sea en si tal cosa: el reclamo o la pretensión son tan solo el contenido del acto de recurrir<sup>81</sup>

En tal sentido el recurso es un medio de defensa de los derechos del individuo ante las autoridades públicas.

Por ello señala Marienhoff que los recursos administrativos se dan principalmente a favor de los administrados.

En suma, en distintas situaciones de hecho y por lo tanto en distintos sentidos, el recurso, es tanto un medio de defensa como un derecho de los individuos<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> *Ibíd.* III-19

### **2.2.4.3. Potestad de Auto-Tutela**

La Administración pública como órgano del Estado se encuentra investido de un conjunto de facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico, las cuales son denominadas potestades, dentro de las cuales encontramos la potestad de auto tutela.

Esta potestad de auto tutela administrativa, tiene tres manifestaciones: la declarativa, la ejecutiva, y la denominada por García de Enterría reduplicativa o en segunda potencia<sup>83</sup>.

Este tercer tipo de auto tutela reduplicativa o en segunda potencia, tiene manifestaciones concretas a favor de la Administración, dentro de las cuales se encuentra: en primer término, a la interposición preceptiva de vías administrativas antes de permitir el acceso a los tribunales de quienes pretendan impugnar las declaraciones ejecutivas o las ejecuciones coactivas de la Administración<sup>84</sup>

### **2.2.5 Fundamento.**

En seguimiento de las ideas elaboradas por Fix-Zamudio, apoyadas en la doctrina de Jesús González Pérez y Andrés Serra Rojas nos expresa que los recursos administrativos tienen un doble fundamento jurídico:

La conveniencia de que la Administración pública revise sus propios actos para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la Administración. Sobre este fundamento existe la indebida interpretación en las distintas Administraciones

---

<sup>83</sup> García de Enterría y Fernández, *Hacia una Justicia Administrativa*, 495.

<sup>84</sup> *Ibíd.*



publicas de México de que el recurso administrativo representa el respeto del derecho de audiencia a favor de los órganos lo cual lleva a la conclusión de preferir el agotamiento obligatorio de dicho medio de impugnación.

En realidad el recurso es una expresión del poder de revisión de los actos y resoluciones administrativas que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada generalmente a través del propio recurso<sup>85</sup>.

Los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad a favor del administrado. A este doble fundamento jurídico, además se le agrega que el recurso administrativo es una forma de control interno de los órganos administrativos auxiliares del poder ejecutivo por el cual se trata de corregir o enmendar afectaciones al Estado de Derecho o actuaciones que redundan en perjuicio del interés público<sup>86</sup>.

Por lo que se refiere a la doctrina mexicana Alfonso Nava Negrete sostiene que la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos que la ley establece con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la Administración activa, generadora del acto que se impugna por lo que el recurso debe caracterizarse como un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no como proceso o juicio o como una vía jurisdiccional promovida ante un tribunal aun cuando dicho procedimiento se estructura de manera similar al judicial<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Pérez López, *Los Recursos Administrativos en el Distrito Federal*, (México, Distrito Federal), <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/Alegatos/pdfs/48/53-07.pdf>.

<sup>86</sup>Pérez López, *Los Recursos Administrativos en el Distrito Federal*, (México, Distrito Federal), <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/Alegatos/pdfs/48/53-07.pdf>.

<sup>87</sup> Héctor Fix Zamudio, *Concepto y contenido de la Justicia Administrativa*, (México: Colegio Nacional, 1983) ,167.

## 2.2.6. Diferencias entre los Recursos Administrativos y los Recursos Judiciales

Ambos recursos difieren entonces por los siguientes caracteres<sup>88</sup>:

Autoridad que los decide. El caso del recurso jurisdiccional la autoridad que resuelve es siempre un juez; en el recurso administrativo, en principio, un funcionario administrativo, aunque esto admite excepción en el caso de las actividades administrativas de la justicia, cuyos procedimientos administrativos son en muchos casos decididos por el juez, e igualmente en el caso de las actividades administrativas del Congreso, en que son decididos por un legislador. (El secretario o el presidente de las Cámaras.)

También puede tratarse, según hemos explicado en su lugar, de un órgano de una persona no estatal que no sea, por lo tanto agente público.

Función que ejerce el que los decide. En el recurso o acción jurisdiccional el juez ejerce función jurisdiccional; en el recurso administrativo, su resolución implica función administrativa, sea administrador, juez o legislador quien decide el recurso.

Carácter en que actúa quien decide. En el primer caso es tercero imparcial, ajeno a la contienda; en el segundo, trátase de un funcionario administrativo, de un legislador o de un juez que resuelve el recurso.

Una diferencia también fundamental, pero que no se da en todos los casos, hace al grado de autonomía que tiene quien decide: El órgano judicial

---

<sup>88</sup>Agustín Gordillo, *Teoría del Derecho Administrativo*, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 8, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013), 490.

actúa siempre por definición con independencia, no estando sujeto a órdenes o instrucciones; en cambio, en los recursos administrativos el órgano puede actuar con mayor o menor autonomía y en la mayoría de los casos sin ninguna independencia, puesto que está estructurado jerárquicamente.

Extensión del control ejercido. En un caso el control es sólo de legitimidad y está destinado a restablecer el ordenamiento jurídico violado en cuanto infringe los derechos del individuo afectado, y éste los ha reclamado; en el otro caso, el control es de legitimidad que considera objetivamente la vigencia de la legalidad, incluso cuando no afecta los derechos del individuo o éste no los ha reclamado; y es también control de oportunidad.

Derechos protegidos. En el primer caso a veces solamente derechos subjetivos; en el otro, tanto derechos subjetivos como intereses legítimos e incluso intereses simples.

Facultades procedimentales del órgano disidente. Durante el trámite de los remedios judiciales, el juez no puede usualmente actuar de oficio y la impulsión del proceso pertenece a las partes, prevaleciendo además el principio de la verdad formal; en el trámite de los recursos administrativos, el administrador tiene facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento e instruir la prueba, y prevalece el principio de la verdad material.

Naturaleza del acto que decide el recurso. En un caso se trata de una sentencia; en el otro de un acto administrativo.

Estabilidad de la decisión. En el primer caso la sentencia es vinculante también para el juez y se torna inmutable; en el segundo la administración

sólo está parcialmente limitada y puede, en cierta hipótesis, modificar su acto.

Recurribilidad de la decisión. La decisión del recurso administrativo, que, como dijimos, constituye un acto administrativo, es a su vez impugnabile por nuevos recursos administrativos y acciones jurisdiccionales; la decisión de la acción judicial, en cambio, sólo es susceptible de ser impugnada por otros recursos judiciales.

Onerosidad o gratuidad. En el orden judicial por lo general impera el principio de las costas al vencido, con sólo algunas excepciones, mientras que el procedimiento administrativo es gratuito, no existiendo sellado, ni impuesto de actuación, ni costas. Hacer un recurso administrativo puede, pues, no costar nada; interponer una demanda generalmente no resultará gratuito.

Intervención profesional requerida. En las acciones judiciales se exige siempre el patrocinio letrado; en los recursos administrativos no es necesario el patrocinio letrado.

De manera similar se pronuncia Manuel María Diez, al decir que *“en el caso del recurso administrativo, resuelve la Administración como parte en el procedimiento y ejerciendo control en cuanto a la legitimidad y oportunidad del acto; en este caso, protege tanto derechos subjetivos como intereses legítimos y actúa de oficio, impulsando el procedimiento e instruyendo la prueba. En cambio, en la acción Judicial, el que decide es un órgano judicial en el ejercicio de sus funciones judiciales y actúa como un tercero imparcial e independiente en el ejercicio de sus funciones”*<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Manuel María Diez, *Derecho Administrativo V*, (Buenos Aires: Plus Ultra, 1980), 323.

## **2.3 La Segunda Instancia Administrativa**

Las fases procesales de un determinado proceso judicial o administrativo deben organizarse en el texto normativo, tomando en cuenta que debe ajustarse a los derechos y garantías previstos en la Constitución.

Es así que en la primera etapa del proceso, que es el de conocimiento, deberá garantizarse a las partes una efectiva oportunidad de contradicción, comunicándoles el inicio del proceso y todas aquellas decisiones que puedan afectar sus expectativas al interior de éste, y otorgarles las mismas oportunidades de alegar y probar mediante los medios de prueba pertinentes, así como la posibilidad de que se elimine o sustituya la resolución judicial o administrativa que decide la controversia a través del mecanismo de los recursos.

Pero, lo anterior va a depender del legislador, es decir, si se configura un proceso de única o segunda instancia; pero también de la organización de la Administración pública, en el caso de los procedimientos administrativos. En los procesos de única instancia, según la hipótesis que pretendemos probar, la falta de segunda instancia, vulneraría derechos constitucionales, por lo que a nuestro criterio creemos importante tener acceso a un segundo grado de conocimiento para hacer valer los derechos de las personas en un grado superior de la jurisdicción judicial o administrativa.

### **2.3.1 Definición de Instancia y Segunda Instancia**

La instancia, puede definirse como *“cada uno de los grados o periodos jurisdiccionales fijados por la ley a los diversos asuntos que se entregan a los tribunales de justicia para su conocimiento y fallo”*<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Manuel Urrutia Salas, *Manual de Derecho Procesal*, (Chile: Jurídica, 1949), 213.

Ahora bien, la segunda instancia es un “*nuevo examen de una cuestión litigiosa sobre la que ha recaído ya sentencia definitiva*”,<sup>91</sup> es decir, es el nuevo examen realizado por el Tribunal superior de la sentencia emitida por un Tribunal inferior en grado.

### **2.3.2. Elementos de la Segunda Instancia**

Doctrinariamente son dos los elementos que concurren en el principio de la doble instancia que aunque sean precisamente para los recursos judiciales también pueden ser aplicados a los recursos administrativos los cuales son:

Que el mismo asunto sea visto en dos oportunidades y que lo sea por distintos jueces<sup>92</sup>. En materia administrativa, sería que el acto administrativo sea visto por la entidad administrativa facultada por ley para conocer en segunda instancia.

En conclusión de lo anteriormente expuestos, se infiere que los elementos antes expuestos hacen referencia a que hayan dos opiniones jurídicas sobre la legalidad y pertinencia de la decisión de la institución administrativa que emitió el acto administrativo que se impugna y que esa decisión sea apreciada por una persona diferente, lo suficientemente versada, es decir, que cuente con los conocimientos técnicos administrativos necesarios para conocer y resolver la legalidad del acto; y, además, le dé la oportunidad a las partes en contienda- al Estado y al administrado- para expresarse sobre el asunto.

---

<sup>91</sup> Andrés de la Oliva y Miguel Ángel Fernández, *Lecciones de Derecho Procesal*, (Promociones, Publicaciones Universitarias) p 397

<sup>92</sup> Solís de Ovando, *Manual de Procedimiento Civil*, (Santiago de Chile: Jurídica, 1952), 37

### 2.3.3. Ventajas de la Segunda Instancia

Las ventajas que se han expresado a través de este trabajo, corresponden a las que los autores en materia civil han desarrollado para la segunda instancia en materia procesal civil, pero que también podrían ser aplicables en materia administrativa.

En favor de la impugnabilidad y de la segunda instancia en lo que al recurso de apelación se refiere, se dan múltiples argumentos como los siguientes:

Celeridad, es decir, el proceso se desarrolla en menor tiempo;

La impugnación, surge de un ansia natural de justicia;

Conviene ahondar el verdadero sentido de la impugnación y en especial del recurso de aplicación, ósea el de la segunda instancia no se trata, normalmente de una revisión total del proceso, sino de la sentencia conforme a los sistemas que nos rigen<sup>93</sup>.

Pero además consultando otro autor podemos manifestar que “*en favor de la apelación existen las siguientes razones*<sup>94</sup>:

1. *Por el recurso de apelación es posible que los jueces o entidades administrativas superiores enmienden los agravios que los inferiores causen con sus fallos.*

2. Las partes mediante la apelación pueden salvar o enmendar las omisiones o defectos en que hayan incurrido en la primera instancia por impericia, ignorancia o negligencia.

---

<sup>93</sup> Vescovi, *Los Recursos Judiciales y demás Medios Impugnativos en Iberoamérica*, 25.

<sup>94</sup> Solís de Ovando, *Manual de Procedimiento Civil*, 41-42.

3. La existencia del recurso de apelación permite que los jueces de primera instancia o entidades administrativas, a sabiendas que tribunales superiores pueden revisar y modificar sus fallos se esmeran en no cometer injusticias ni causar agravios a las partes.

4. La doble revisión de la cuestión controvertida hace posible que el fallo dictado por jueces superiores o entidad jerárquica administrativa que pueden tener mayor preparación y mejor criterio que los inferiores, se ajuste más a la verdad.

Independientemente del cristal con que se vea, el recurso será siempre un privilegio para la Administración Pública por dos motivos<sup>95</sup>: se le confiere la posibilidad revisar sus propios actos y enmendar posibles errores cometidos.

#### **2.3.4. Desventajas de la Segunda Instancia**

Sin embargo hay autores que niegan la importancia de la apelación y la critican manifestándose partidarios de la instancia única por las siguientes consideraciones<sup>96</sup>:

1. Tanto el juez de primera instancia como los de segunda pueden cometer errores e injusticias. Y en nuestro caso los jefes de instituciones administrativas como los entes superiores jerárquicamente pueden cometer errores y causar agravios.

---

<sup>95</sup> Ulises Jovel, *Los Recursos Administrativos en doctrina de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador*, (San Salvador, 2010), <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EEqwq2MiHJiK5yeK4V2Wn3kvOdrDEuNRUQSEkY9WPYayYDpuD7F08elf1nYaXuA5fkM5i9qLVr+okpysqytqIn3zYkJsZLoDOXUG428X03plcJbkYGoJr28xzMSdBYEb tbBYMlbcFHRWSsuzXff7n0lleSb9xES8MB+ydRglR6rm0s63dCX1WR8Tnqk7pSzqQ>, sitio consultado el día 30 de diciembre de 2015.

<sup>96</sup> Solís de Ovando, *Manual de Procedimiento Civil*, 42-43.



2. “Si se estima que la segunda instancia permite acercarse más a la verdad que la primera ¿Por qué no establecer tres o más instancias?”

3. “Si los jueces de primera instancia no ofrecen garantía suficientes de preparación y rectitud y los de segunda si las ofrecen, debería entregarse el conocimiento de los asuntos directamente a estos que son los mejores jueces.

El anterior criterio, también sería aplicable en materia administrativa”.

4. “La peregrinación por dos instancias, apareciendo enteramente inútil la primera, hace incurrir en un mayor desembolso innecesario a las partes y en una ostensible pérdida de tiempo”.

5. “La mentalidad de la doble instancia produce el mismo efecto que la conciencia previa de la revancha que existe en los juegos; se considera a la segunda instancia como una etapa normal del juicio constituyendo la primera solo un estadio provisorio del mismo. Y es pernicioso otorgar a las partes la posibilidad de corregir los errores que con un poco de diligencia se han podido evitar”.

6. “Si los fallos con que terminan las dos instancias son contradictorios se resta autoridad a la cosa juzgada pues las partes dudaran acerca de cuál de las dos resoluciones es la justa”.

7. La segunda instancia presupone más tiempo invertido en la toma de las decisiones ya sea por los jueces que integran los tribunales de segunda instancia o por lo jefes de las entidades administrativas jerárquicamente competentes para decidir de asuntos administrativos es decir las partes tienen que afrontar una nueva decisión en otra instancia es por ello que se le objeta a la doble instancia “¿Qué en una sola instancia hay más celeridad, que si el tribunal de segunda instancia prevalecerá porque no se suprime la primera instancia? que los tribunales de segunda instancia, son integrados por magistrados de mayor edad,

*por ende más conservadores y cristalizan la jurisprudencia de las primeras instancias, se señala que puede evitarse la mayor irreflexibilidad en el juzgar por el juez de primera instancia por medio de un órgano colegiado de instancia única*<sup>97</sup>.

### **2.3.5. Justificación de la Segunda Instancia**

A continuación daremos a conocer las justificaciones por las cuales se considera que el recurso de apelación es tan importante, pero desde el punto de vista procesal Civil.

Dentro de las opiniones sobre este importante recurso están los que están a favor porque subsista y otros por el contrario piensan que es más conveniente la única instancia, o sea, la supresión de la alzada.

Se dice que si la decisión definitiva es la de un Juez superior o entidad administrativa jerárquica, desde un principio debe recurrirse a él para que decida, en única instancia, que por confiable, hace innecesaria su revisión.

A favor se afirma que no se puede sustituir la primera instancia por la apelación, porque precisamente la apelación, en la concepción revisora, realiza su función a base de contar, como material previo, con la resolución de primera instancia que se trata de mejorar.

Las razones en que se apoyan los que son del criterio de que la Segunda Instancia es la solución para combatir los posibles errores de los

---

<sup>97</sup> Vescovi, *Recursos Judiciales*, 25.

jefes jerárquicos, o autoridades administrativas y jueces es decir son de la opinión de que subsiste el recurso de alzada o apelación son en síntesis las siguientes:

a) Es necesario que haya un tribunal superior que pueda corregir los errores y las injusticias que con tanta frecuencia se cometen en primera instancia, sobre todo si el Tribunal de segunda instancia está integrado por personas que no solo tengan mayor capacidad jurídica sino que por los requisitos que exija la ley para su nombramiento sean moralmente capaces de desempeñar la función depuradora que se les encomienda;

b) El recurso de apelación presenta la ventaja de que satisface las exigencias de una justicia mejor y la posibilidad de que los litigantes puedan hacer valer en segunda instancia pruebas y razones que no formularon en la primera. Además colma en anhelo de encontrar un juez superior que corrija los errores y violaciones a la ley cometida por el inferior<sup>98</sup>.

La propuesta que en este trabajo se formula tiene como principal punto de partida, reconocer como valiosa la existencia de la doble instancia en todas las materias, no sólo en lo penal, tal como lo garantiza la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8 inciso 2 h).

En tal sentido, el Pacto de San José de Costa Rica consagra definitivamente el derecho de una segunda instancia. Ya que cuando hablamos de segunda instancia nos estamos refiriendo a un *“recurso amplio, mediante el cual se pueda impugnar tanto las cuestiones de Derecho como*

---

<sup>98</sup> Rafael Gallina, *Manual de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, (Buenos Aires: Hispano Americano), 456.

*las de hecho efectuadas por un juez ante un juez o tribunal superior o ante una entidad administrativa. Esta sola posibilidad impugnativa amplia debe ser efectuada mediante recurso ordinario del tipo del de apelación que es un recurso que abre una segunda instancia<sup>99</sup>”.*

Pero también, es de analizar que de acuerdo a la información consultada respecto a la segunda instancia, la doctrina está dividida, ya que para unos doctrinarios la segunda instancia constituye una garantía para lograr la fiscalización de los actos administrativos y que por medio de ella se obtiene mayor seguridad jurídica, siendo ésta, una de las hipótesis de la presente investigación.

Sin embargo, para otros, la segunda instancia, tanto el Juez de Primera Instancia como el Juez de Segunda instancia, pueden cometer errores; que si los jueces de Primera Instancia no ofrecen garantía y preparación y los de Segunda Instancia sí, por qué no se les entrega el conocimiento a éstos últimos, etc.

En definitiva, se dice que la segunda instancia desvaloriza el juicio de primer grado e implica graves implicaciones para el administrado, tanto en dinero, tiempo y trabajo. No obstante, la segunda instancia ha seguido siendo reconocida, como una institución necesaria y eficaz por la mayoría de los tratadistas y ha sido aceptada por la universalidad de las legislaciones, incluso la nuestra.

Ahora bien, en el país, la segunda instancia no tiene rango constitucional, sino que es una institución de contenido procesal que tiene

---

<sup>99</sup> Manuel A González Castro, *El Derecho al Recurso en el Pacto de San José de Costa Rica*, (Córdoba: Lerner Editora, 2005), 285.

que ver con el derecho de acceso a la justicia, es decir, el derecho de acceder a los medios de impugnación, ya sea vía judicial o vía administrativa.

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en una doctrina ya consolidada, ha encuadrado la existencia y efectivamente de los medios de impugnación dentro de lo que ha denominado el “derecho a los recursos”, el cual se enmarca en el Art. 11 Cn., derecho que ha definido como *“una categoría jurídica constitucional en virtud de la cual es posible atacar el contenido de una decisión que cause perjuicio a efecto que la misma autoridad que la proveyó o alguna otra en su caso, conozca sobre lo misma”*.<sup>100</sup>

En ese mismo orden de ideas, los Tratados Internacionales, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su Art. 9.4. dice: “Toda persona que se privada de libertad en virtud de detención o prisión, tendrá derecho a recurrir ante un Tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la detención fuere ilegal”.<sup>101</sup> Y en el Art. 14. 5. Dice: “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un Tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”<sup>102</sup>.

Asimismo, el Art. 8. 2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dice: “Recurrir el fallo ante el Juez o Tribunal superior”.

---

<sup>100</sup> Sala de lo Constitucional, sentencia referencia 714-199, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001).

<sup>101</sup> Florentín Meléndez, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables a la Administración de Justicia*, 6ª. Ed. (San Salvador, publicación especial, Corte Suprema de Justicia, 2008, 157.

<sup>102</sup> *Ibíd.* 159

Desde esa perspectiva, podríamos decir que El Salvador, apuntaría a la generalización de una segunda Instancia. Pero también, es de seguir analizando la jurisprudencia de la misma Sala, que en cuanto a los medios de impugnación dice. *«El derecho a los medios impugnativos o derecho a recurrir es un derecho de naturaleza constitucional procesal, que si bien esencialmente dimana de la ley también se ve constitucionalmente protegido en cuanto constituye una facultad para las partes a fin de que tengan la posibilidad de agotar todos los medios para obtener una reconsideración de la resolución impugnada por parte del tribunal o ente administrativo superior en grado de conocimiento. (...) Una vez que el legislador ha establecido un medio para la impugnación de las resoluciones recaídas en un concreto proceso o procedimiento, o para una específica clase de resoluciones, el derecho de acceso al medio impugnativo adquiere connotación constitucional.»*<sup>103</sup>

También la misma Sala ha sostenido que en cuanto al derecho de recurrir de los actos dictados por la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades, que *“tanto el derecho al planteamiento de los recursos en sede administrativa como el acceso a la vía judicial para el control de los actos administrativos, son esencialmente derechos de configuración legal, derechos de prestación que sólo puede ejercerse a través de los cauces que el legislador secundario establece”*.<sup>104</sup>

Ese mismo criterio ha seguido el Tribunal Constitucional Español, en cuanto al derecho de recurrir, al decir que *“no existe propiamente un derecho derivado de la Constitución a disponer de un recurso contra las sentencias*

---

<sup>103</sup> Sala de lo Constitucional, sentencia de amparo referencia 112-2008, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010).

<sup>104</sup> Sala de lo Constitucional, sentencia de amparo referencia 117-1997, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1997).

*absolutorias, de modo que su establecimiento y regulación pertenecen al ámbito de libertad del legislador”.*<sup>105</sup>

Asimismo, la SC ha sostenido que para acceder a la Jurisdicción Contenciosa administrativa *“el administrado debe hacer uso de los recursos establecidos en los respectivos ordenamientos jurídicos. Lógicamente si la ley de que se trate no tiene contemplado recurso alguno, al administrado le queda expedita la vía para impugnar directamente ante esta jurisdicción el acto cuestionado. De los precedentes párrafos se desprende que el hecho que un ordenamiento jurídico no tenga contemplado recurso contra determinado acto, no significa que la normativa en cuestión viole el derecho de defensa”.*<sup>106</sup>

Por otra parte, analizado la jurisprudencia tanto nacional como internacional, es importante agregar que la segunda instancia contribuye al desarrollo del principio de seguridad jurídica, puesto que con ella, el administrado puede lograr una modificación del acto administrativo dictado en primera instancia y que puede tener lugar tanto dentro de un proceso judicial como administrativo, siempre y cuando la Ley así lo establezca; pero también como ha quedado establecido, el derecho a la segunda instancia, es un derecho de configuración legal y se encuentra sometido a los requisitos y requerimiento que la ley establece, es decir, donde siempre que haya un órgano superior que tenga el poder jerárquico sobre todas las actividades de los órganos inferiores, entre las que se encuentran la de resolver las impugnaciones administrativas, habrá lugar una segunda instancia administrativa.

---

<sup>105</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia referencia 15/2009, (España, Tribunal Constitucional Español. 2009).

<sup>106</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia referencia 86-T-2003, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

Además, en el desarrollo de la segunda instancia, hay que ver la naturaleza de cada Institución, por un lado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que es un ente meramente jurisdiccional y, por otro, la Administración pública, que carece de dicho elemento esencial, que es toda relación procesal-judicial: la jurisdicción. Por lo tanto, no es admisible en ningún sentido que el procedimiento administrativo se considere como una instancia y el ente jurisdiccional como segunda instancia, y así lo ha sostenido la Sala de lo Contencioso Administrativo, en su sentencia de referencia 53-E-2001, al decir *“que el juicio contencioso administrativo no es una instancia procesal para el debate y valoración de pruebas (las que en todo caso deben ser propuestas y valoradas oportunamente) sino respecto de la legalidad de los actos de la administración.* <sup>107</sup>

---

<sup>107</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia referencia 53-E-2001( El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003).



## CAPITULO III

### GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD JURIDICA

La seguridad jurídica, es un derecho fundamental que tiene el individuo en sus relaciones con el poder público y un deber de éste frente al gobernado.

La noción de seguridad jurídica nace con la modernidad, pero la explicación sociológica sostiene que dicho valor es el resultado de la certidumbre que se buscaba en la economía capitalista.

Pero el objetivo del presente capítulo es realizar un estudio desde algunas de sus etapas históricas, haciéndose una referencia teórico-histórica de los antecedentes que lo postularon hasta la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Asimismo, se pretende plantear la relación seguridad jurídica-recursos administrativos, como instrumentos legales que significan a favor del administrado a la hora de interponer un recurso administrativo ante una decisión que le provoca algún agravio.

#### **3.1. Antecedentes históricos de la seguridad jurídica**

Entre el siglo V y el siglo XV, en donde existía una relación entre siervo y señor, los mandatos se dictaban por los señores feudales, quienes eran considerados absolutos e ilimitados entre sus súbditos. Por eso, muy bien sostiene Mónica Maradiaga Gutiérrez, al manifestar que *“La normatividad existente solo servía a la imposición de este tipo de relación (siervo-señor),*

*toda vez que mutaba dependiendo de las circunstancias que se presentaran en cada momento que aquella relación estamental otorgaba un poder ilimitado al gobernante sobre sus súbditos,*<sup>108</sup> lo que de alguna manera limitada la función de invocar la justicia por parte del siervo.

En esa época, por la gran influencia que tenía la iglesia católica, el raciocinio era en cierta medida prohibido, por el temor de ir en contra de la doctrina de la iglesia; que los grandes avances tanto tecnológicos como científicos, fueron surgiendo a cuenta gotas, y los que trataban de sobresalir utilizando el conocimiento científico eran ejecutados por la misma iglesia, lo que traía que la seguridad jurídica ni se conociera por estar todo los campos del conocimientos relacionados al catolicismo al imperio de la iglesia.

Desde un punto de vista moderno, en el Derecho de aquel tiempo, si bien existió ese importante valor jurídico, estaba desvinculado del enfoque jurídico y era un concepto ligado a factores puramente sociales y religiosos, por lo que no generaba seguridad jurídica, pues la misma era incierta y no existían las suficientes herramientas para que las instituciones encargadas de administrar justicia y las normas se desarrollaran eficazmente.

Con la aparición del Estado, entre los Siglos XIV y XV, como una entidad ficticia conformada por órganos independientes e imparciales entre sí, da lugar a que haya una división de poderes en donde hay una distribución y ordenación de las funciones que son ejercidas por organismos distintos encargados de velar que existan las reglas del juego adecuadas para que el aparataje del Estado funcione conforme a las reglas establecidas por la Constitución y esto es lo que considera que se considera Mónica Madariaga

---

<sup>108</sup> Madariaga Gutiérrez, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*, 74.

Gutiérrez, como *“El núcleo central de la idea de seguridad jurídica, es creación del pensamiento jurídico liberal del Estado parlamentario representativo, pero arranca ya en el origen del Estado como Estado absoluto y se prolonga en el Estado Social. La aparición del Estado como forma política del mundo moderno al reclamar como hemos dicho, el monopolio de la fuerza y al suprimir o al menos, iniciar la supresión del pluralismo de fuentes del Derecho convirtiendo progresivamente al Derecho en estatal, permitirá la consideración del mismo como sistema primera condición indispensable para que podamos hablar de seguridad jurídica.”*<sup>109</sup>

Ya entre el siglo XVI y siglo XVIII, en donde la seguridad jurídica no presentaba mayores cambios; pero sí, el Renacimiento significó la primera reacción histórica relevante frente a aquellas formas de inseguridad, es decir, el hombre del Renacimiento cobró conciencia de que había una relación entre conocimiento y seguridad e ignorancia e inseguridad.

Más tarde, con la ilustración, en el siglo XVIII, alentaría los ideales de la paz, la certidumbre, la racionalidad y, en consecuencia, la seguridad, valor que fue exaltado por el constitucionalismo liberal, pues la Ilustración supuso el uso de la razón para explicar la existencia del hombre en el mundo, cuyos pensadores retomaron las ideas de Hobbes para establecer los nuevos fundamentos del Estado liberal y que dieron paso acciones políticas que se dieron en Europa durante el siglo XVIII, como la Independencia de los Estados Unidos de Inglaterra en 1776 y la Revolución Francesa en 1789 que derrocó la monarquía en ese país. Dichas ideas se basaban en los principios de igualdad, libertad y fraternidad promovidos por pensadores como Montesquieu, Rosseau, Diderot, Voltaire, Locke entre otros.

---

<sup>109</sup> *Ibíd.* 219.

Pero fue hasta después de la Segunda Guerra mundial que la seguridad jurídica recobró su valor, siendo en Roma, donde nace el derecho y las primeras normas, que por primera vez se utilizó el término seguridad jurídica con la exposición de la Ley de las Doce Tablas, que “*constituyó la fuente más importante del derecho civil o quiritorio*”.<sup>110</sup>

### **3.2. Antecedentes Históricos de la Seguridad Jurídica en El Salvador.**

En las Colonias Españolas de América, no se dejaron esperar las reacciones ante los cambios que se habían dado en Europa y Norteamérica, debido a que España estaba perdiendo la hegemonía en el poder tanto como en América Latina por el descontento que hubo por las Reformas Borbónicas del Rey Carlos III que se dieron entre 1759 y 1788 que generaron una crisis económica y política especialmente en Centro América

Fue en noviembre de 1811 que en El Salvador, se dio el primer movimiento revolucionario por alcanzar la independencia de España, pero fue un intento fallido y es hasta el 15 de septiembre de 1821, que todas las naciones que formaban Centro América, declaran su independencia, siendo así que el 1º de Julio de 1823 se constituye la total independencia tanto de España como de México, a lo que se le dio el nombre de Provincias Unidas de Centro América. En San Salvador, se proclama la nueva entidad política que se denominó Estado del Salvador, donde se consolida con la promulgación de la Constitución Federal, el 22 de noviembre de 1842, la que tuvo como propósito principal afianzar los derechos del hombre, los principios

---

<sup>110</sup> Luis Rodolfo Arguello, *Manual de Derecho Romano*, 3ª ed. (Buenos Aires: Astea, 1998) <https://sosunedr.ch.files.wordpress.com/2013/09/luis-rodolfo-argc3bcello-manual-dederecho-romano.pdf>.

inalterables de igualdad, seguridad y prosperidad, establecer el Orden Público y formar una perfecta federación conformada por los cinco países centroamericanos.<sup>111</sup>

Posteriormente se dio un cambio importante, como es la Constitución de 1841, la cual si bien fue considerada como la primera constitución salvadoreña en incorporar los principios fundamentales bajo los cuales se orienta la Constitución, dicta nuevas reglas fundamentales que mejoran la forma de gobierno para ser regido, afianzando una estable y duradera libertad, seguridad, igualdad y propiedad, como únicos medios de conducir las sociedades a su bienestar. Esta Constitución es la que da a El Salvador el carácter de un Estado unitario, soberano e independiente.

Luego se da la Constitución de 1841, que en esencia tenían el mismo contenido, y sólo cambiaban ciertos artículos donde se limitaba la duración del periodo presidencial, es decir, se cambiaban contenidos de forma más no de fondo. No fue sino hasta la Constitución de 1950 que se hacen cambios radicales, llegando a convertirse en una de las más emblemáticas dentro del Derecho Constitucional salvadoreño.<sup>112</sup>

En 1983 se dicta la Constitución que actualmente está vigente, cuyo contenido gira en torno a una concepción personalista de la organización jurídica de la sociedad, es decir, un respeto a la dignidad de la persona, alejándose así de los espectros que habían orientado a los documentos constitucionales sobre una base estadista de la ordenación jurídico política.

---

<sup>111</sup> Martha Jazmine Castro Domínguez, Elyn Jeannette Medina Alvarado y Reina Karina Mejía de Anaya, "Los Nombres de Dominio del Internet y sus Incidencias en la Seguridad Jurídica en El Salvador", (Trabajo de investigación, Universidad de El Salvador, 2008), 24

<sup>112</sup> *Ibíd.* 26

Sin embargo, desde el surgimiento de las Constituciones anteriores, son estas las encargadas de establecer los parámetros fundamentales para el goce de seguridad jurídica.

### 3.3. Definiciones

La palabra seguridad, según Beltrán Gambier, *“proviene de la palabra latina securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura) que significa estar seguros de algo y libres de cuidados.*

Desde una perspectiva del Derecho constitucional, según la jurisprudencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, la seguridad jurídica es *“la condición resultante de la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de la persona, y una limitación a la arbitrariedad del poder público, condiciones indispensables para la vigencia del Estado Constitucional de Derecho”*<sup>113</sup>.

Desde una perspectiva doctrinaria cuando se hace alusión al valor seguridad se evoca la formulación teórica de Thomas Hobbes, para quien la seguridad será el valor fundamental que debe de perseguir el Estado, ya que esa es justamente su razón de existencia.

Entonces siguiendo la idea de Thomas Hobbes, por seguridad jurídica se comprende *“El cumplimiento que el Estado y sus autoridades hacen de todos los principios y requisitos y condiciones preestablecidas así como la*

---

<sup>113</sup> Sala de lo Civil, sentencia referencia 3-AP.2006 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007).

*sustanciación de los procedimientos que el sistema jurídico exija para que los actos que emitan las autoridades se sujeten irrestrictamente a ello con el fin de que toda afección en la órbita legal del gobernado sean válidos a la luz del derecho”.*<sup>114</sup>

En su sentido más general, indica J. T. Delfos, la seguridad es *“La garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación”.*<sup>115</sup>

Para el maestro Jorge Millas, la seguridad jurídica es *“La situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando tales relaciones se hayan previsto de un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado”.*<sup>116</sup>

La seguridad jurídica, debe entenderse, pues, como la certeza de la vigencia y la aplicación de la ley, tanto en los gobernantes como en los gobernados, sin discriminación ni parcialidad, es decir, sin tomar partido por ninguna parte; pero al hablar de certeza se hace referencia a un valor muy importante dentro del derecho el cual conlleva a la seguridad jurídica como un valor de transcendencia en el plano jurídico; dicho valor implica *“El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos”*<sup>117</sup>. En otras palabras,

---

<sup>114</sup>Julio Contreras Castellanos, *Derecho Constitucional*, (México, Mc Graw Hill/ Interamericana Editores, S.A. de C.V., 2010), 171.

<sup>115</sup> Madariaga Gutiérrez, *Seguridad Jurídica y Administración Pública*, 25.

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> Ignacio Burgo A, *Las Garantías Individuales*, 2ª ed. (México: Porrúa, 1954), 396.

se refiere a un conjunto de derechos que son garantizados por el Estado en cumplimiento de los requisitos establecidos en nuestra constitución y desarrollados por la ley secundaria.

De la misma manera, seguridad jurídica, consiste en que la situación estable no sea modificada ni arbitrariamente, ni por la incontingencia, ni por lo imprevisto y que si es modificada en algún momento será protegida y reparada por la sociedad misma, solamente puede ser modificada la situación y las reglas del juego por los procedimientos regulares establecidos por la ley, es decir, que el principio de la legalidad en este caso viene a garantizar la seguridad<sup>118</sup>, la que según Sánchez Viamonte, *“permite al hombre vivir como hombre, sin temor a la arbitrariedad y a la opresión, en el pleno y libre ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes a su calidad y condición de tal”, es decir, la seguridad jurídica es la característica ecológica fundamental del Estado de Derecho*”<sup>119</sup>. Pero también, exige que haya cierta generalidad en la aplicación y en la interpretación de la norma, con lo se pretende que haya una cierta universalidad en la aplicación de la misma.

La jurisprudencia, respecto al principio de seguridad jurídica, dice que debe ser comprendido de la siguiente manera: *“Como un principio universalmente reconocido del Derecho que se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno. La*

---

<sup>118</sup> Francisco Rosales Arguello, *Constitución y Justicia*, (Catalunya: Jornada de Derecho Constitucional en Centroamérica, Editado por Consell Consultive de la Generalitat de Catalunya, Agencia Catalana de Cooperación al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, Centro de Estudio y Formación Constitucional Centroamericana, 1999), 112.

<sup>119</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia definitiva referencia 132-2005, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011).



*seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegará a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, y conductos establecidos previamente*<sup>120</sup>.

Entonces a través de la seguridad jurídica respaldada por el principio de legalidad antes expresada; el gobernado se encuentra protegido en sus derechos y bienes que engloban su esfera de derecho. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias regulados previamente no será válido a la luz del derecho.

Es así que por seguridad jurídica, se debe entender como la certeza de la vigencia y la aplicación de la ley, tanto en los gobernantes como en los gobernados, sin discriminación ni parcialidad, es decir sin tomar partido por ninguna parte.

Lo antes expresado, se encuentra fundamentado en el artículo 1 de nuestra constitución que establece la obligación más importante del Estado salvadoreño: *“Asegurarles a quienes habitan en su territorio la satisfacción de sus necesidades físicas, espirituales y culturales, para que tengan una existencia digna. En otras palabras, le hace responsable de garantizar a los habitantes de la República sus Derechos Humanos*<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia definitiva referencia 333-2009, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

<sup>121</sup> Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Constitución Explicada, 6ª ed. (San Salvador, Fespada, Ediciones, 2001), 11.

### **3. 4. Dimensiones de la seguridad jurídica**

El principio de Seguridad Jurídica lo podemos enfocar desde dos dimensiones principales a través de las cuales se desarrolla y fortalece dicho principio, siendo estas la seguridad objetiva y la seguridad subjetiva, las cuales se desarrollan a continuación.

#### **3.4.1 Seguridad objetiva**

La seguridad objetiva puede ser estructural y funcional, en el sentido que como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones.

En efecto, la seguridad jurídica busca que la estructura del ordenamiento sea correcta, sea justa; para decirlo en otras palabras y que también lo sea su funcionamiento. Las dimensiones de la faceta objetiva de la seguridad jurídica se pueden englobar en dos exigencias básicas:

##### **3.4.1.1 Corrección funcional**

La corrección funcional implica *“la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación, es decir, la vinculación de todas las personas públicas y privadas a la ley, que emana de la soberanía popular a través de sus representantes, y que se dirige al reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales lo cual constituye el fundamento del Estado de Derecho es decir que Dicha dimensión está referida al funcionamiento de los poderes públicos<sup>122</sup>”*.

---

<sup>122</sup> *Ibíd.* 587

A través de la dimensión funcional se garantiza el cumplimiento generalizado de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico a los particulares así como la regularidad de la actuación de las autoridades.

Esta vertiente o dimensión de la seguridad jurídica se traducen en la presunción de conocimiento del Derecho y en la prohibición de esgrimir la ignorancia del mismo, y en el principio de legalidad de los poderes públicos.

A través de los dos sub principios que se acaban de mencionar busca evitar que las personas puedan evadir el cumplimiento del derecho aduciendo que no conocían las obligaciones que las normas les imponen, así como impedir la arbitrariedad de los poderes públicos al sujetarlos a una serie de reglas que se integran en un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar cualquier transgresión por parte de las autoridades al ámbito de competencias que tienen jurídicamente establecido<sup>123</sup>.

#### **3.4.1.2 Corrección estructural**

La corrección estructural *“Tiene que ver en cuanto a garantía de disposición y formulación de regular las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico<sup>124”</sup>.*

Dicha corrección tiene que ver con la previsibilidad de todas las acciones, en cuanto a sus consecuencias jurídicas y se concreta en una serie de principios que están presentes en casi todos los ordenamientos jurídicos.

---

<sup>123</sup> *Ibíd.* 589.

<sup>124</sup> Roxana Patricia Guzmán Rivas, Ada Lisseth Méndez Ortiz y Ana Delmy Palencia Pastrán, “Regulación Jurídica del Proceso de Inconstitucionalidad y su Relación con el Derecho a la Seguridad Jurídica”, (Trabajo de Investigación, Universidad de El Salvador, 2009), 100.

cos democráticos. Entre esos principios están: Lege promulgata, Lege Manifesta, Lege Plena, Lege Estricta, Lege Previa y Lege Perpetua.<sup>125</sup>

### **3.4.2 Seguridad Subjetiva**

Se refiere a la “*certeza del Derecho, es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva, en el sentido que los destinatarios del Derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad.*”

*Así pues, la supuesta aplicación de la norma que ya no tiene vigencia implicaría una violación a la seguridad jurídica”<sup>126</sup>.*

Por lo tanto, al tener claras las normas aplicables, los procedimientos y recursos administrativos se tendría seguridad en el actuar de la administración y esto se fortalecería al sancionarse una Ley de Procedimientos Administrativos, en la cual se proyecten las actuaciones del administrado para obtener los servicios públicos que se solicitan en el cual la se simplificarían los tramites en la administración.

### **3.5 Momentos de la Seguridad Jurídica**

Así se tiene que la seguridad jurídica no es sólo un concepto jurídico abstracto o un dogma, sino que su contenido abarca múltiples aspectos y momentos. Un primer momento es visible cuando el legislador observa dentro del proceso de la creación de la ley todos los principios que deben respetar el marco constitucional. Asimismo existe un segundo momento de la

---

<sup>125</sup> Carbonell Sánchez, *Los derechos de seguridad jurídica. Los derechos fundamentales en México*. Serie Doctrina Jurídica nº 158. México D.F, 585.

<sup>126</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia referencia Nº 132-2005, (El Salvador, de la Corte Suprema de Justicia, 2011).

seguridad jurídica, que inicia cuando la norma ya está vigente, pero antes de ser aplicada (certeza jurídica), y lógicamente un último momento, que se genera desde el momento en que la autoridad o el particular deciden aplicar la norma dentro de su esfera jurídica (certidumbre jurídica).

### **3.5.1 Certeza Ordenadora**

*Así también, se tiene que la seguridad jurídica no es sólo un concepto jurídico abstracto o un dogma, sino que su contenido abarca múltiples aspectos y momentos, ya que un primer momento es visible cuando el legislador observa dentro del proceso de la creación de la ley, todos los principios que deben respetar el marco constitucional; es decir, todo lo que se debe observar antes de que esté vigente la norma es decir cuando está en el proceso de creación de la ley”<sup>127</sup>.*

### **3.5.2 Certeza Jurídica**

Asimismo existe un segundo momento de la seguridad jurídica, que inicia cuando la norma ya está vigente pero antes de ser aplicada es decir cuando dicha ley tiene vigencia, pero aún no es aplicada, exigiéndose como requisito que la norma sea clara e inteligible<sup>128</sup>.

### **3.5.3 Certidumbre Jurídica**

Se genera desde el momento en que la autoridad o el particular deciden aplicar la norma dentro de su esfera jurídica es decir la cual se

---

<sup>127</sup> Solís Alfaro, *El Principio de Seguridad Jurídica*, (México: Revista Benefis 2010), [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwibiLyqzanKAhV1h4KHdeDAogQFggnMAI&url=http%3A%2F%2Fbenefis.com.mx%2Fdownload\\_art.php%3Ff%3Dadministracion%2Frevistas%2Farchivos%2Ffile319.pdf](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwibiLyqzanKAhV1h4KHdeDAogQFggnMAI&url=http%3A%2F%2Fbenefis.com.mx%2Fdownload_art.php%3Ff%3Dadministracion%2Frevistas%2Farchivos%2Ffile319.pdf).

<sup>128</sup> *Ibíd.* 24

refiere al momento en que una autoridad aplica la norma positiva en la esfera jurídica del causante<sup>129</sup>.

### 3.6 Exigencias de la Seguridad Jurídica

La seguridad, es el resultado de un orden jurídico pleno, de la ordenación total de la vida jurídica según principios normativos esenciales y básicos que al decir Jorge Millas son “*ciertas instituciones que independientemente de todo contenido concreto y de toda finalidad económica, política, cultural, religiosa o laica determinada, proveen técnicamente a la última y radical seguridad jurídica*”<sup>130</sup>. Dichas condiciones que debe satisfacer un ordenamiento positivo para producir efectiva seguridad jurídica son las siguientes<sup>131</sup>:

Inexcusabilidad u obligatoriedad absoluta de cumplimiento del Derecho, existencia de reglas de prefiguración de la licitud, irretroactividad de los preceptos jurídicos, existencia de normas autorreguladoras de la creación del Derecho, vinculación del órgano público a las normas jurídicas, lo que implica el rechazo a la arbitrariedad y la consagración de un Estado de derecho, reconocimiento de la fuerza de la cosa juzgada y la prescripción.

### 3.7 Proyecciones de la Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica siempre ha sido reconocida en todas las constituciones a pesar de la no manifestación expresa que tuvieron en varios cuerpos normativos; prueba de ello, es que han contemplado una serie de disposiciones constitucionales para darle cumplimiento a este tipo de seguridad

---

<sup>129</sup> *Ibíd.* 25

<sup>130</sup> Mónica Madariaga Gutiérrez, *Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica*. Seminario de Derecho Público No. 13, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, (Chile: Jurídica, 1965), 15.

<sup>131</sup> *Ibíd.* 17

oponibles y exigibles al Estado, pudiendo mencionar como ejemplos la irretroactividad de la ley artículo 21 Cn, la garantía de audiencia artículo 11 de la Cn, el principio de legalidad en materia penal artículo 15 Cn, así como la mayoría de las disposiciones que integran la llamada tutela constitucional de proceso.

### 3.7.1 Irretroactividad de la ley

La retroactividad legal constituye una especie de la teoría del conflicto de leyes en el tiempo y consiste en determinar cuando estamos en presencia de dos leyes, una antigua que esta derogada o abrogada y otra nueva cuál de ellas debe aplicarse a un hecho, acto, sustitución y a sus fenómenos legales.

Se dice que una ley o un acto son retroactivos cuando vuelve sobre el pasado para estimar las condiciones de la validez de un acto jurídico, destruyendo o modificando sus efectos jurídicos iniciales.

Por el contrario la irretroactividad consiste en *“que las normas deben surtir efectos hacia el futuro hacia el futuro no siendo aplicables a los hechos, actos o situaciones que hayan tenido lugar antes de su emanación salvo casos de excepción. Toda ley debe pues regir para el futuro y no hacia el pasado<sup>132</sup>”*. Así básicamente la sucesión de leyes en el tiempo acontece a consecuencia de la necesidad de dejar paso a una nueva ley que suplantara a la anterior es decir toda ley nueva debe presumirse mejor que la antigua porque una ley se modifica para mejorarla ya que durante el tiempo que transcurre

---

<sup>132</sup> Francisco Bertrand Galindo et al., *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo II, 2ª ed. (San Salvador: Centro de Información Jurídica, Ministerio de Justicia, 1996), 853.

entre dichos momentos la ley despliega sus efectos y fuera de este lapso de tiempo teóricamente no produce efecto alguno.

Lo anteriormente escrito significa que la “ley se aplicara al futuro no al pasado, como se puede apreciar ni la retroactividad ni la irretroactividad se pueden aplicar de forma absoluta siendo necesario dejar espacios intermedios”<sup>133</sup>. La regla general es la irretroactividad toda ley tiene que ver hacia el futuro y la excepción la retroactividad pero solo en materia de orden público y penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente.

El artículo 21 de la Constitución vigente dice: Las leyes no pueden tener efecto retroactivo salvo en materia de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente, y será *la corte suprema de Justicia tendrá siempre la facultad de determinar dentro de su competencia si una ley es o no de orden público de donde se deduce*<sup>134</sup>.

La irretroactividad de la ley es la regla, la retroactividad la excepción. Las excepciones que permiten dar efecto retroactivo a la ley son: en materia de orden público y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente. Que es potestativo de la Asamblea Legislativa dar o no efecto retroactivo a una ley siempre que sea de orden público e imperativo cuando se trate de materia penal.

### **3.7.2 Garantía de Audiencia**

La garantía de audiencia implica “*el derecho que tiene todo gobernado de obtener la protección de los tribunales contra las arbitrariedades del poder*”

---

<sup>133</sup> Beatriz Berdera izquierdo, *La Irretroactividad: Problemática General*, (Madrid: DYKINSON, 2006, 28.

<sup>134</sup> Galindo et al., *Manual de Derecho Constitucional*, 857.



*público y cuyo objetivo es tutelar la seguridad y certeza jurídica y por consiguiente mantener el orden público<sup>135</sup>”.*

Esta garantía es recogida en la constitución vigente en el artículo 11 inciso primero de la Cn, que establece ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes, ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa.

La garantía de audiencia si bien en su contenido implica el desarrollo de una actividad jurisdiccional no por eso obliga únicamente a los tribunales o a las autoridades administrativas sino que a todos los órganos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial ya que en su esencia no solo responde a una protección al gobernado sino que a razones de orden público.

Los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y cualquier otro derecho.

### **3.7.3 Principio de legalidad**

El principio de legalidad significa *“la supremacía de la norma que se opone a la influencia del poder arbitrario y que excluye la autoridad discrecional del gobierno. Con el principio de legalidad se tiende a que tanto la actuación de la administración como la de los tribunales no sean libres es decir que se encuentre vinculada al ordenamiento jurídico. Constituye pues una limitación jurídica al poder público la cual es llevada a sus últimas consecuencias con la sujeción del propio legislador a la constitución<sup>136</sup>”.*

---

<sup>135</sup> *Ibíd.* 863

<sup>136</sup> *Ibíd.* 871

La Constitución no menciona el principio de legalidad expresamente. Sin embargo, incluye preceptos que son una evidente aceptación constitucional del principio; tal es el caso del sometimiento de los poderes públicos a la constitución y a las leyes. Así se tiene por ejemplo lo preceptuado en el artículo 86 inciso tercero de la Cn, que dice: los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley, en forma general y en forma particular en los artículos 168 ordinal primero que establece entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la republica la de cumplir y hacer cumplir la constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales y el artículo 172 inciso último de la Cn respecto a los magistrados y jueces los cuales se encuentran sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes.

El principio de Legalidad implica la *“certeza de que la autoridad estatal sólo podrá actuar con fundamento en algún precepto legal. Por el contrario, un individuo podrá hacer todo aquello que el Derecho no le prohíba. Esto es lo que también se conoce como principio de legalidad”*<sup>137</sup>.

El principio de legalidad requiere también cumplir con ciertos elementos mínimos entre los cuales se encuentra la existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida, en nuestro caso la Asamblea Legislativa.

Dicho cuerpo normativo debe estar integrado por normas estables, prospectivas, generales, claras y debidamente publicadas. La aplicación de normas a los casos concretos debe ser ejecutada por una institución imparcial, esto es, tribunales previamente establecidos, mediante procedimientos

---

<sup>137</sup> Diego García Ricci, *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011), 37.

normativos accesibles para todos, que garanticen que toda pena se encuentra debidamente fundada y motivada<sup>138</sup>.

Expuesto que han sido las proyecciones de la seguridad jurídica como principio configurador del ejercicio del poder y que se concreta en aquellas normas que vinculan a la Administración, positiva y negativamente, se colige que los recursos administrativos se conjugan con el principio de legalidad, en tanto que garantizan los actos realizados por los administrados bajo el marco legal vigente.

La doctrina mayoritaria coincide en que los recursos administrativos contribuyen a la juridicidad de la Administración Pública y, por lo tanto, afianzan la seguridad jurídica, es decir, se convierten en el único elemento válido para reparar la injusticia o ilegalidad en que pueda incurrir la Administración Pública al momento de dictar un acto administrativo.

En ese sentido, se concuerda con lo señalado por Manuel S. Marienhoff, al manifestar que *“Sería inconcebible la Administración de un Estado de Derecho, sin la existencia de recursos administrativos, medios jurídicos que en definitiva contribuyen a mantener la legalidad dentro de la Administración Pública.”*<sup>139</sup>

### 3.8. Seguridad Jurídica y Recursos Administrativos

La seguridad jurídica es uno de los modos o formas con los que cuenta el Estado para proteger los derechos de las personas, frente a los actos ilegales y arbitrarios ejecutados por la Administración Pública, haciendo posible el ejercicio de los derechos constitucionales.

---

<sup>138</sup> Ibíd. 38

<sup>139</sup> Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 672.

Por ello, una de las proyecciones de la seguridad jurídica, como se señaló anteriormente, es la garantía de audiencia, en tanto que garantiza que previo a limitar o privar de un derecho a una persona, debe tramitarse un proceso o procedimiento en el que se le permita razonablemente su intervención, a fin de que conozca los hechos que lo motivaron y de tal manera tenga la posibilidad de comparecer e intentar desvirtuarlos.

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia va más allá y dice que no sólo basta seguir un proceso previo, sino además, que en éste *“existan los medios reales e idóneos para que la persona afectada pueda controlar los actos de decisión del funcionario que sanciona, es decir, que pueda recurrir de las resoluciones que le afecten su situación jurídica.”*<sup>140</sup>

El alcance del derecho audiencia está enmarcado dentro del debido proceso y la SC, al hacer alusión al derecho de audiencia afirma que se trata de una *“expresión omnicomprendiva con que se hace referencia a las facultades, poderes y garantías que han de obligatoriamente observarse en un proceso”*.<sup>141</sup>

En ese orden de ideas, para que exista realmente seguridad jurídica, no basta que solamente aparezca mencionada en el ordenamiento jurídico, sino que es necesario que todos los gobernados, en este caso los administrados, tengan el goce efectivo de sus derechos, derechos que se hacen efectivos al realizar materialmente las manifestaciones o proyecciones

---

<sup>140</sup> Sala de lo Constitucional, sentencia Referencia 5-99, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

<sup>141</sup> Louis Alaín Benavides Monterrosa, “El Debido proceso en la Jurisprudencia Constitucional”, Revista de Derecho Constitucional No. 63, Tomo I, ( San Salvador: Centro de Documentación Judicial, Corte Suprema de Justicia, 2007), 21.

mediante las cuales se materializa la seguridad jurídica, tales como el principio de legalidad, irretroactividad de la ley, garantía de audiencia, etc.

Ha quedado demostrado que el derecho a los recursos no es un derecho subjetivo constitucional, pues no está expresamente en la Constitución, pero haciendo un análisis de lo expuesto por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se advierte que el derecho a recurrir devienen como protección de los derechos de audiencia y petición regulados en los artículos 11 y 18 de la Cn., por lo que se entendería que los recursos administrativos son categorías constitucionales desarrolladas por el legislador en la normativa secundaria, como mecanismos para controlar los posibles errores de la Administración Pública y además para garantizar el derecho de audiencia, defensa y petición del administrado.

Debe apuntarse que la garantía de audiencia entendida como proyección normativa de la seguridad jurídica, rige también, como antes se mencionó, respecto de los recursos administrativos.

Es así que los recursos administrativos cumplen una doble finalidad. En primer lugar, permiten que el administrado afectado en sus derechos o intereses legítimos controle dentro de la misma sede administrativa, los actos de la Administración Pública como derivación de su derecho constitucional de audiencia y defensa, logrando la eliminación del perjuicio que le causan agravio.

En segundo lugar, constituyen la oportunidad para que la misma Administración ejerza su “deber jurídico” de revisar sus propios actos, revocándolos o modificándolos cuando con ellos ha vulnerado, desconocido o incumplido un derecho o interés.

De lo anterior se deriva que el procedimiento administrativo y específicamente los recursos administrativos, están íntimamente vinculados al valor de la seguridad jurídica, por cuanto ésta establece que en todo proceso o procedimiento se tiene que otorgar, de acuerdo a la ley o en aplicación directa de la Constitución, todas las garantías del debido proceso, de lo contrario, no se garantizaría la seguridad jurídica. Por eso, para que los recursos administrativos se armonicen con el principio constitucional citado, el legislador debe establecer un marco jurídico capaz de tutelar los derechos fundamentales, pero debiendo guardarse reglas preestablecidas.

Por lo tanto, la actuación de la Administración Pública debe ejercerla dentro de un determinado marco normativo, pero sobre todo, en congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, que es donde la Administración Pública encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del art. 86 de la Constitución.<sup>142</sup>

Así pues, en virtud de la sujeción a la Ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley y por ella delimitado y construido, de tal manera que aquí se concreta lo que es el principio de legalidad.

En definitiva los recursos administrativos, por constituir una garantía para quien se considera afectado por las actuaciones de la Administración Pública, su ejercicio tiene cobertura constitucional a través del valor de la

---

<sup>142</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

seguridad jurídica, que exige en que las decisiones administrativas se garanticen los derechos de las personas.

### **3.9. Consideraciones finales**

Luego de haber desarrollado y expuesto los diferentes aspectos sobre la seguridad jurídica, se concluye que con anterioridad al nacimiento del Estado Liberal, no se implementó en debida forma el principio de seguridad jurídica, por cuanto eran numerosas y evidentes las irregularidades que se presentaban al momento de impartir justicia a los ciudadanos, pues tanto la designación de legisladores como de juzgadores, se hacían de acuerdo a las conveniencias del monarca.

En respuesta a las mencionadas irregularidades, nace la Revolución Francesa, cuyo fin principal fue la de organizar el sistema jurídico que operaba en aquella época, ubicando al individuo como sujeto de derechos, sin discriminaciones y donde primara la supremacía de sus derechos, dentro del marco de la implementación del principio de Seguridad Jurídica.

Los acontecimientos que se dieron en Europa y Norteamérica, también tuvo gran influencia en las Colonias Españolas de América, que 1811 se dio el primer movimiento en El Salvador por alcanzar la independencia de España, pero el intento falló y fue hasta el quince de septiembre de 1821 que las naciones que formaban Centro América, lograron su independencia.

En el caso de El Salvador la seguridad jurídica fue reconocida en las diversas constituciones que se dictaron luego de la independencia, pero es la Constitución de 1983, que expresamente recoge ese valor jurídico,

específicamente en el Art. 1, donde se consagra los tres grandes valores constitucionales que son: justicia, seguridad jurídica y el bien común.

El valor de la seguridad jurídica, positivado en la Constitución, como ha quedado demostrado, tiene una doble proyección dentro del ordenamiento jurídico: una objetiva, que engloba los aspectos relativos a la certeza del Derecho y otra subjetiva, que se concreta en la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos o en la expectativa razonablemente fundada del ciudadano sobre cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho.

Por lo tanto, en cuanto definidora de un status de certeza para el individuo en sus relaciones con el poder público, se manifiesta en los más diversos campos y respecto de todos los órganos del Estado.

Entre esos campos está el derecho a los medios impugnativos o derecho a recurrir, derecho que se ve constitucionalmente protegido en cuanto constituye una facultad para que las partes intervinientes en un proceso o procedimiento tengan la posibilidad de agotar todos los medios para obtener una reconsideración de la resolución impugnada por parte del tribunal o ente administrativo superior en grado de conocimiento del que dictó el acto administrativo.

El problema grave es que en un ordenamiento jurídico administrativo como el nuestro, donde existe una dispersión normativa y donde cada ente que ejerce una función administrativa y que cada una de estas leyes, reglamentos u ordenanzas prevén reglas dispares sobre los principios que la informan y sobre la tramitación del o los procedimientos administrativos que se siguen ante la Administración, entre los que se encuentra la regulación de los recursos administrativos.



Esas formas de tramitación de los procedimientos administrativos, entre ellos los originados por la interposición de los recursos, da lugar a que se generen criterios diferentes y acordes a cada institución o dependencia de la Administración Pública, lo que conlleva a afectar la seguridad jurídica en sus dos dimensiones, es decir, tanto la objetiva como la subjetiva. En primer lugar porque estructuralmente al existir un exceso de leyes administrativas y de instituciones, se genera un desorden en el ordenamiento jurídico administrativo; y funcionalmente porque existe incertidumbre por parte del administrado, ya sea por el incumplimiento de la ley o por la irregularidad de su aplicación por parte de los órganos responsables. En segundo lugar, el administrado siente una sensación de desamparo que no le permite organizar su vida bajo pautas de certeza y estabilidad, debido a la falta de garantía en cuanto a sus derechos, obligaciones y sanciones.

## CAPITULO IV

### LOS PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITE DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA

La Administración Pública es una organización compleja de la que se sirve el Estado para cumplir sus fines y está organizada y estructurada jerárquicamente compuesta por muchas instituciones, dotadas de potestad, en virtud de la cual *“le compete a ésta para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrario a lo ordenado por la Administración y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por las faltas cometidas en el ejercicio de sus cargo”*.<sup>143</sup>

Para cumplir sus fines, la Administración Pública debe de seguir un procedimiento administrativo, que para la doctrina científica es el *“cauce formal, jurídico y necesario para la actividad de la Administración Pública en la producción de sus actos jurídicos”*.<sup>144</sup>

Entre esos procedimientos administrativos, podemos distinguir los procedimientos impugnativos, que si bien son distintos e independientes del que fue seguido para emitir el acto recurrido, al igual que éste, está sujeto a las mismas normas e inspirado en los mismos principios.

Actualmente, esos procedimientos impugnativos están diseminados en una diversidad de leyes especiales, por lo que en el presente capítulo, en primer lugar, se hará un estudio de los recursos administrativos regulados en la legislación; en segundo lugar, poner en evidencia qué leyes regulan la

---

<sup>143</sup> Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 608.

<sup>144</sup> Víctor Rafael Hernández Mendible, *La Evolución de los Procedimientos Administrativos en Venezuela*, Congreso Internacional de Derecho Administrativo, ( San Salvador: Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, 2011), 953.

segunda instancia y que leyes no regulan la segunda instancia administrativa.

Para terminar, resaltar la necesidad impostergable de contar con una Ley de Procedimientos Administrativos, para que esos procedimientos regulados en las distintas leyes administrativas sean uniformados en una ley especial, en donde el administrado tenga clara la tramitación y los recursos que podrá utilizar si el resultado de un determinado procedimiento le es adverso.

## **4.1 Recursos Administrativos Aduaneros**

### **4.1.1 Código Aduanero Uniforme Centroamericano.**

Antes de abordar cuales son los recursos que regula este importante cuerpo normativo en materia aduanero Regional, es necesario estudiar qué es el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, cómo se creó, cuáles son las sanciones y los medios impugnativos que se pueden interponer y ante que entidades administrativas se pueden interponer los diferentes recursos administrativos.

Dicho lo anterior, debemos decir que el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, (CAUCA) y el reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), constituyen la legislación aduanera básica de todos los países Centroamericanos, incluyendo El Salvador, tal como lo establece el artículo 1 del mismo código el cual textualmente nos dice: *“El presente Código Aduanero Uniforme Centroamericano tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los Estados Parte conforme los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos*

*regionales de la integración, en particular con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*<sup>145</sup>.

*“Para 1963 los países centroamericanos adoptan el primer Código Aduanero Único Centroamericano (CAUCA I) como instrumento para regular las actividades aduaneras de la región, sin embargo no se logró que todos los países lo utilizaran debido a diferentes circunstancias políticas, dicho código tuvo una serie de modificaciones en las décadas de los ochentas y noventas hasta llegar a la versión IV que entro en vigencia en el año dos mil ocho*<sup>146</sup>”.

*“Dicho cuerpo normativo fue aprobado por el Consejo Económico Centroamericano el 13 de diciembre de 1963. El Congreso Nacional de Nicaragua lo ratifico mediante el Decreto Legislativo número 5 del 13 de mayo de 1964. El texto íntegro del CAUCA y su reglamento fue publicado en La Gaceta número 41 del 18 de febrero de 1966, solo con fines de publicidad. En Nicaragua fue puesto en vigor el 10 de abril de 1967 tal como lo dispone el artículo 1 del Decreto Ejecutivo número 126 publicado en La Gaceta número 60 del 13 de marzo de 1967. Desde entonces, el CAUCA y su Reglamento han sido modificados tres veces: En 1993, en 2002 y en 2008. Esta tercera y última modificación al Código Aduanero Centroamericano aprobado por el ente antes mencionado, conocida como CAUCA IV, es la que se encuentra en vigencia*<sup>147</sup>”.

---

<sup>145</sup> Código Aduanero Uniforme Centro Americano, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2002).

<sup>146</sup> Claudia Carolina Cruz Sigüenza, Karla Elizabeth Hernández de Sosa y Sandra Jeannette López Cruz, “Tratamiento Aduanal, Tributario y Contable de las Operaciones derivadas de los diferentes Regímenes Aduaneros aplicables en El Salvador” (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2010), 2.

<sup>147</sup> Rafael Galo, *Código Aduanero Centroamericano y su Reglamento, CAUCA Y RECAUCA IV*, (San Salvador, Curso Ejecutivo de Gestión Aduanera, 2014), 2, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/101797225/R.Galo-CAUCA-RECAUCA-October2013.pdf>.

Este valioso documento tiene como objetivo establecer la legislación aduanera básica de los estados partes conforme los requerimientos del mercado común centroamericano y de sus instrumentos regionales, es por ello que para lograr este importante objetivo se ha establecido límites a la actuación de las diferentes entidades que intervienen en esta materia las cuales las podemos apreciar en el Título VIII denominado de las INFRACCIONES Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS, para comprender mejor cuales son las infracciones que regula tanto el CAUCA como el RECAUCA es preciso saber en qué consisten las infracciones en materia aduanera.

#### **4.1.1.1 Sanciones Aduaneras**

Las sanciones en el CAUCA están reguladas en el artículo 126, el cual establece que las infracciones de carácter administrativo y tributario se regularán conforme al Reglamento y la legislación nacional<sup>148</sup>. Pero primeramente es de mencionar que una sanción es *“El castigo que impone la autoridad administrativa o judicial cuando se comprueba la violación a una infracción o delito”*.

Las sanciones que se aplican según, nuestro ordenamiento jurídico salvadoreño en materia de aduanas son: desde la aplicación de multas, suspensiones y cancelaciones hasta la pena de prisión en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras; se definen los casos de agravantes y el procedimiento para aplicar las sanciones y el derecho de la autoridad de secuestrar es decir confiscar las mercaderías y de sus medios de transporte.

Esta misma ley también indica los derechos de las personas a los que se les inicie una investigación por supuestamente haber cometido una infrac-

---

<sup>148</sup> Código Aduanero Uniforme Centro Americano, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2002).

ción aduanera y los recursos administrativos u otros derechos contemplados en la legislación de nuestro país El Salvador para ejercer su defensa.

#### **4.1.1.2 Recursos Aduaneros En El CAUCA.**

El CAUCA, Dispone En El Titulo VIII Intitulado “De las Infracciones y Recursos Aduaneros”, cuyo Capitulo II denominado “De las Reclamaciones y los Recursos Aduaneros” incluye el siguiente precepto:

Artículo 127. “Impugnación de resoluciones y actos “Toda persona que se considere agraviada por las resoluciones o actos finales de las autoridades del servicio aduanero podrá impugnarlas en la forma y tiempo que señale el Reglamento”. Además señala el funcionamiento del Tribunal Aduanero y los requisitos que deben llenar sus miembros. El reglamento regula los recursos de revisión y de apelación.

#### **4.1.2 Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA)**

Para la eficaz aplicación del CAUCA, con fecha 25 de abril de 2008 el COMIECO emitió la resolución número 224-2008 (COMIECO-XLIX), en donde se aprobó el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), mediante el cual se desarrollan los principios y compromisos en materia aduanera.

En materia aduanera a nivel centroamericano el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), garantiza este derecho y el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), los procedimientos y forma mediante la cual el interesado puede ejercerlo. Pero estos

mismos instrumentos refieren a que son utilizables cuando el propio país o haya resuelto o no tenga legislación al respecto.

En el país se utiliza la ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras con lo cual se deja por sentado que las infracciones aduaneras y sus sanciones se regularán de conformidad con la legislación nacional de cada uno de los Estados signatarios al protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, aprobado por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Relaciones Exteriores, por medio del Acuerdo No. 277, de fecha 21 de abril de 1993, ratificado por Decreto Legislativo No. 563, del 9 de junio de 1993, publicado en el Diario oficial No. 137, Tomo No. 320, del 21 de julio del mismo año, de esta manera se puede decir que La LEPSIA se utilizara de manera complementaria a la CAUCA y su reglamento.

El escrito donde se plantearían los agravios que sufren los administrados y su desacuerdos con una resolución o acto de la aduana en nuestro país que afecte directamente a un interesado, se puede presentar con los requisitos mínimos que establece nuestra legislación nacional de conformidad al artículo 45 de la ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.

Los requisitos son casi iguales a los que regula el RECAUCA para que sea admitido el medio impugnativo de conformidad al artículo 627.

#### **4.1.2.1. Recurso de Revisión**

Ahora bien, el RECAUCA en su artículo 623 establece al recurso de revisión en contra de los actos finales o resoluciones dictadas por la Autoridad Administrativa, mismo que se interpone ante la propia autoridad que emitió el acto o ante el superior jerárquico precisando la sustanciación respectiva.

El Recurso de Revisión se presenta ante la autoridad superior del Servicio Aduanero contra las resoluciones o actos finales dictados por la Autoridad Administrativa que determinen tributos o sanciones debe presentarse dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución que se impugna.

#### **4.1.2.2 Recurso de Apelación**

Se contempla, además, otro medio de impugnación de índole administrativa como es el recurso de apelación, el cual se encuentra regulado en los artículos del 626 al 629 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, en los cuales se precisa el procedimiento correspondiente de una manera detallada.

El recurso de apelación procederá contra las resoluciones o actos finales que emita la autoridad superior del Servicio Aduanero por los que se determinen tributos, sanciones o que causen agravio al destinatario de la resolución o acto en relación con los regímenes, tramites, operaciones y procedimientos regulados en el CAUCA o en el RECAUCA o que denieguen total o parcialmente el recurso de revisión regulado en el artículo 624, y según el artículo 625 del Reglamento del CAUCA, este recurso se presenta *“ante la autoridad superior del Servicio Aduanero, la que se limitará a elevar las actuaciones al órgano de decisión a que se refiere el Artículo 128 del Código, en los tres días siguientes a la interposición del recurso. Interpuesto el recurso el órgano competente deberá resolver en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al de la recepción del recurso. El órgano competente que resuelva dará por agotada la vía administrativa”*<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Código Aduanero Uniforme Centro Americano, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2002).



Es importante mencionar que la admisión de los recursos indicados, suspende la ejecución de la resolución recurrida y no se exige garantía ni pago alguno como requisito para admitirlos según el artículo 628.

En el plano Administrativo vale destacarlo se determina la existencia de un Tribunal Aduanero, el que se describe en cuanto a su composición y atribuciones y los procedimientos que se siguen ante dicha instancia conforme a los artículos 630 al 636.

Es de mencionar que en el país, dicho Tribunal Aduanero equivale al Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, el cual tendrá en este caso el carácter de Tribunal Aduanero, ello en relación a lo dispuesto en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y de los cual se deja claro en el artículo 51 de la LEPSIA, en donde se establece que el recurso de apelación contra las resoluciones de la Dirección General será conocido por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos hoy y de Aduanas, conforme a las formalidades, plazos, procedimientos y disposiciones legales que regulan las actuaciones de ese Tribunal, el cual tendrá en estos casos el carácter de Tribunal Aduanero a los efectos de lo prescrito por el CAUCA, en su artículo transitorio II artículo 645 del RECAUCA.

De lo señalado anteriormente se concluye que El CAUCA y EL RECAUCA, como ordenamientos de regulación de la actividad aduanera en la región del Mercado Común Centroamericano, cumplen cabalmente con los presupuestos de un Sistema Nacional Aduanero al complementarse adecuadamente para normar su ámbito de aplicación sin necesidad de recurrir a la supletoriedad de diversas codificaciones o leyes administrativas en materia aduanera.

### 4.1.3 Ley Especial para sancionar Infracciones Aduaneras

La Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras se creó enmarcándose dentro del proceso de modernización del servicio de aduanas, así como en la adecuación de la normativa aduanera a las exigencias del comercio internacional y la legislación penal aduanera a la nueva normativa penal y procesal penal.

Esta ley se fundamentó en la necesidad de combatir las conductas tipificadas como infracciones aduaneras, establecer sus sanciones y el procedimiento para aplicarlas. Es decir, el objeto de esta ley es *“establecer normas legales para reprimir las conductas señaladas como infracciones aduaneras, así como establecer sanciones, los procedimientos para su aplicación y sus respectivos recursos. Esta ley establece infracciones administrativas, tributarias y penales<sup>150</sup>”*.

En otras palabras, la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, *“desarrolla el ius puniendi del Estado, en el marco del derecho penal, pero, también en el llamado derecho administrativo sancionador, debido a que son las manifestaciones del poder de imperium del Estado, en materia sancionatoria<sup>151</sup>”*.

Una vez dicho lo anterior es de mencionar que esta Ley nació a la vida jurídica con el decreto legislativo número 551 que fue dado el 20 de noviembre de 2001 y fue publicado en el Diario Oficial número 204, tomo 353 el 29 de octubre de 2001, el objeto de esta ley como lo establece su artículo

---

<sup>150</sup> Carlos Restrepo et. al., *Sistema Aduanero Nacional de El Salvador*, (San Salvador, CEN 330, 1996), 14.

<sup>151</sup> Yessenia Beatriz Cuéllar González; Efraín Antonio Flores y José Daniel Gutiérrez Arias, *“Aplicación de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador a la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras”*, (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2012), 79.

1, es: *“tipificar y combatir las conductas constitutivas como infracciones aduaneras, establecer las sanciones y el procedimiento para aplicarlas”*<sup>152</sup>.

En su artículo 2 la ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, respecto a las infracciones describe qué conductas constituyen infracciones y son aquellas acciones u omisiones que infringen normas aduaneras, acuerdos y convenios o tratados, instrumentos en materia de comercio, que regulen la contra salida de mercancías del territorio nacional. Las infracciones pueden ser administrativas, tributarias, penales, las cuales están definidas en su artículo 3 y son administrativos aquellos actos u omisiones previstos en esta ley que constituyen trasgresión o violación de la normativa aduanera o incumplimiento de la normativa establecida en acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos en materia de comercio sin que puedan ocasionar un perjuicio fiscal.

Por ende, a quien se le atribuye la comisión de una infracción, ya sea administrativa o tributaria, se le impondrá una sanción de acuerdo al procedimiento que establece la misma ley en cuestión, ante las mismas autoridades administrativas, las personas a las que se les imputa la comisión de alguna infracción aduanera tendrán derechos que pueden ejercer entre estos que enumera el artículo 32 de la citada Ley, el punto 6 otorga el derecho a una interposición de recursos correspondientes, los cuales procederán como lo dice el artículo 45 *“los actos y resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras competentes por medio de las cuales se sancionen infracciones administrativas o tributarias, o se suspendan o cancelen las autorizaciones para operar o se afecten en cualquier forma los derechos de los administra-*

---

<sup>152</sup> Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduanera, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

*dos podrán ser impugnados por los afectados mediante los recursos, formas y plazos que establece la presente ley”<sup>153</sup>*

Estos recursos deberán llenar determinados requisitos, entre ellos son presentados por escrito en papel común deberá de contener por lo menos lo siguiente: designar la autoridad a quien va dirigida, generales del recurrente, identificar el acto o disposición recurrida y las razones en que se funda la inconformidad haciendo relación circunstanciada de los hechos y de las disposiciones legales que sustenta su pretensión, valoración de la prueba de descargo que se aporta señalar lugar para oír notificaciones, lugar, fecha y firma del recurrente.

El recurrente podrá optar en su oficio toda clase de pruebas, incluyendo exámenes técnico, catálogos, literaturas o dictámenes, y una vez presentando el recurso ante el funcionario competente para resolver, lo admitirá dentro de los cinco días hábiles después de la interposición mandará a que sean subsanados los errores u omisiones de cualquiera de los requisitos que se exigen que como mínimo debe de contener el recurso presentado.

Cuando se admite un recurso de los que la ley en cuestión establece, el efecto de esa admisión es la suspensión sobre la resolución requerida.

Si es el caso que el recurso tenga que ser subsanado por no cumplir con los requisitos o formalidades por parte del recurrente, se le notificará por auto de prevención para que en el plazo de diez día hábiles de recibida la

---

<sup>153</sup> Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduanera, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

notificación pueda evacuar las prevenciones que si no se subsanan el recurso será declarado inadmisibile.

El artículo 47 de la ley enuncia: “contra las decisiones emitidas por el administrador de aduanas podrá interponerse a elección del recurrente el recurso de reconsideración ante el mismo administrador o el de revisión ante el director general”<sup>154</sup>.

Estos recursos independientemente de cual sea interpuesto deberá hacerse dentro del plazo de diez días hábiles después de notificada la resolución impugnada.

El escrito de interposición de los recursos antes mencionados, contendrán los alegatos que el que recurre crea convenientes para desvirtuar las actuaciones impugnadas y se agregaran las pruebas de descargo pertinentes además podría solicitar que se realicen diligencias que puedan aportar elementos para decidir la cuestión controvertida.

#### **4.1.3.1 Recurso de Reconsideración**

Este recurso se interpone contra actos y resoluciones que emita la administración aduanera, para los que se determinen tributos, sanciones o que afecten en cualquier forma los derechos de los contribuyentes.

Cuando se interponga el recurso de reconsideración y este sea admitido tendrá que resolverse dentro de los veinte días hábiles siguientes de la

---

<sup>154</sup> Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduanera, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

respectiva notificación del auto de admisión al recurrente. La notificación es a efecto que se la misma le causa agravios y por lo tanto haga uso de los medios de impugnación que crea convenientes.

#### **4.1.3.2 Recurso de Revisión**

El recurso de revisión se interpone ante el Director General cuando sea el caso de denegatoria del recurso de reconsideración y procederá además contra aquellas resoluciones que contengan actos u omisiones del administrador de aduanas.

Admitido dicho recurso por medio de requerimientos a la administración aduanera, se pedirá que remita el expediente administrativo y un informe detallado de las actuaciones de ese administrador sobre la resolución impugnada, recibido el expediente administrativo, el recurso será resuelto por el director general dentro del plazo de quince días y notificará al recurrente en el plazo de veinte días a la fecha de emisión de dicha resolución, a efecto que si esta causa haga uso de los medios impugnativos que le otorga la ley de la materia.

#### **4.1.3.3 Recurso de Apelación**

En lo referente al recurso de apelación el artículo 51 de la ley dice: *“contra las resoluciones de la dirección general podrá interponerse el recurso de apelación, el que será conocido por el Tribunal de Apelaciones de los impuestos internos”*<sup>155</sup>. En cuanto a este recurso se hará conforme a las formalidades, plazos, procedimientos y disposiciones legales que regulen las ac-

---

<sup>155</sup> Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduanera, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

tuaciones de ese tribunal quien tendrá calidad de Tribunal Aduanero a efecto de lo prescrito por el Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

#### **4.2 Leyes Administrativas que regulan segunda instancia.**

##### **4.2.1. Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de Los Impuestos Internos.**

El TAIIA es un órgano administrativo legalmente constituido para el trámite y resolución de los recursos administrativos, presentados por los interesados en relación a las resoluciones definitivas emitidas por la Dirección General de Impuestos Internos en materia de liquidación de oficio de impuestos e imposición de sanciones y las resoluciones definitivas emitidas por la Dirección General Aduanera en materia de liquidación de oficio de impuestos, imposición de sanciones, valoración aduanera, clasificación arancelaria y origen de las mercancías.

El TAIIA, como órgano administrativo, surge ante la imposibilidad del Ministerio de Hacienda de ser Juez y parte en un proceso administrativo, al mismo tiempo en cumplimiento del principio fundamental de seguridad jurídica que.

*Dicho cuerpo normativo, “surge inicialmente con la publicación del Proyecto de Ley Orgánica del Impuesto sobre la Renta el 02 de junio de 1915, bajo el nombre de Tribunal de Apelaciones. Luego en 1963, se crea la Ley del Impuesto sobre la Renta, que continuaba regulando el Tribunal de Apelaciones en los Arts. 71, 72 y 73, referente al Recurso de Apelación en cuanto a su interposición, al contenido de la solicitud del mismo, el plazo para la interposición y la autoridad competente para conocer del recurso;*

*también regulaba el recurso de hecho y respecto del fallo y resoluciones definitivas.*

*Asimismo la ley en mención dedicaba todo el Título VIII, desarrollando la organización, competencia, modo de proceder en el Recurso de Apelación, las reglas para la actuación del Tribunal de Apelaciones y su aplicación supletoria<sup>156</sup>.*

Posteriormente en 1991, entró en vigencia la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta que dejó de regular al Tribunal de Apelaciones, ya que en ese mismo año, surgió la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos que modificó su nombre a Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos otorgándole autonomía funcional en todo lo que le compete.

Inicialmente la competencia del TAIIA consistía en conocer del Recurso de Apelación que interponían los contribuyentes, en contra de resoluciones definitivas en materia de liquidación de impuestos internos e imposición de multas.

Más tarde, se da el surgimiento de la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras con el objeto de tipificar y combatir las conductas constitutivas como infracciones aduaneras, establecer las sanciones y el procedimiento para aplicarlas, y en su Art. 5123 confiere al TAIIA el carácter de tribunal aduanero para conocer de los diferentes tipos de recursos administrativos.

---

<sup>156</sup> Marcela Marina Cardona Monterrosa, “Factores que Intervienen en La Eficacia del Tribunal de Apelaciones de Los Impuestos Internos y de Aduanas en La Resolución del Recurso de Apelación”, (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2011), 18-19.



Su competencia en materia aduanera comprendía las resoluciones definitivas sancionatorias, sean éstas administrativas o tributarias; suspensión o cancelación de autorizaciones a los administrados y actos que afecten en cualquier forma los derechos de los administrados.

En el año 2006 se reforma por última ocasión la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, específicamente en los Arts. 2, 4 y 5; y es así como se establece la nueva competencia del TAIIA en cuanto a resoluciones definitivas en materia de liquidación de oficio de tributos, imposición de sanciones, valoración aduanera, clasificación arancelaria y origen de las mercancías; ampliando su competencia y cambiando la denominación de Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos a Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas.

El TAIIA, se crea con la finalidad de garantizar el derecho de reclamación de los contribuyentes contra las resoluciones definitivas en materia de liquidación de oficio de tributos e imposición de sanciones, que emita la Dirección General de Impuestos Internos y las que también emitan la Dirección General de Aduanas, siendo un controlador de la legalidad de los actos administrativos dictados por la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades administrativas.

Este órgano viene a desempeñar un rol determinante dentro de la uniformidad y sistematización de la organización de la Administración Tributaria, pues basta recordar que nace con la inevitable necesidad de crear un ente que contribuya al desarrollo de la Política Tributaria, en lo relativo a la obtención de una equitativa, correcta y oportuna administración de impuestos internos, con el fin principal de impartir justicia acorde al marco

jurídico tributario existente efectuando las resoluciones del Recurso de Apelación que interponen los contribuyentes de los impuestos de renta, transferencia de bienes raíces, del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios y otros impuestos internos.

Dentro de los objetivos principales del TAIIA está la de efectuar las resoluciones del Recurso de Apelación que interponen los contribuyentes en materia de impuestos internos y de aduanas, establecidas en el Art. 1 Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas.<sup>157</sup>

Asimismo, dentro de las funciones del TAIIA se encuentra la de resolver las reclamaciones de los apelantes dictando los autos y sentencias correspondientes.

#### **4.2.2. Ley Orgánica de La Universidad de El Salvador y el Reglamento General de La Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.**

Este cuerpo normativo es el Estatuto por el que es regida la Universidad de El Salvador, conforme lo establece el Artículo 61 de la Constitución de la República de El Salvador, aprobada según decreto legislativo N° 597 dotándola de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico, respetando su libertad de cátedra, en la cual se basan los principios generales para la organización y funcionamiento de la UES.

En cuanto al Reglamento General de la Ley Orgánica de El Salvador, el fin principal es desarrollar y complementar las disposiciones básicas y generales de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador en lo

---

<sup>157</sup> *Ibidem*

referente a su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos. El Reglamento por su carácter general, es de aplicación obligatoria en la UES, sus unidades y dependencias y no puede ser contrariado por normas contenidas en otros Reglamentos Generales y específicos. Este cuerpo normativo fue aprobado por la Asamblea General Universitaria el veinticinco de mayo de dos mil uno.

Una vez manifestado lo anterior y entrando en materia en cuanto a las herramientas que tiene la comunidad universitaria para defenderse de cualquier tipo de gravamen el Artículo 60 de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador<sup>158</sup>, establece que todo miembro de la comunidad universitaria, sea de forma individual o asociado, tiene el derecho de dirigir sus peticiones de forma escrita y decorosa a los funcionarios u organismos de la Universidad de El Salvador y a que se les haga saber lo resuelto, en un plazo no mayor de sesenta días.

Aunque la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, menciona en sus artículos plazos y la clase de actos administrativos que pueden ser impugnados es el Reglamento de esta ley la que regula de forma concreta los recursos a utilizar por los recurrentes, y en su Artículo 61 de la L.O.U.E.S., menciona que todas las resoluciones y acuerdos emanados de los funcionarios o autoridades de la Universidad, pueden ser impugnados conforme a los recursos establecidos en el reglamento, además, agrega esta disposición que para impugnar los actos administrativos por la vía judicial, deben agotarse los recursos internos (vía administrativa), así como los contemplados en otras leyes administrativas que existen en nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>158</sup> Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1999).

Los recursos se encuentran establecidos como antes se mencionó en el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, los cuales se contemplan a partir del artículo 99 R.G.L.O.U.E.S, en el que se regulan los recursos que pueden ser utilizados por los estudiantes de la universidad de El Salvador y los podemos clasificar dependiendo si es conocido por el jefe superior en jerarquía o no de la siguiente manera:

#### **4.2.2.1 Recursos que no son conocidos por el jefe jerárquico y no generan instancia.**

Recurso de Revocatoria. El recurso de Revocatoria está regulado en el artículo 101 R.G.L.O.U.E.S y procede contra los actos, acuerdos y resoluciones y deberá interponerse y fundamentarse por escrito ante el mismo órgano o funcionario que lo emitió, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación respectiva.

Si se tratare de un funcionario deberá admitirlo o no el día siguiente y la resolución que emitirá el funcionario la cual es gravosa para el estudiante se deberá ratificar, modificar o revocar su actuación dentro de los 10 días hábiles siguientes cuando se trate de un funcionario.

En el caso de los órganos colegiados, la admisión o no del recurso, se resolverá en la siguiente sesión a la fecha en que fue interpuesto y la resolución sobre el mismo en la subsiguiente sesión, la cual no admitirá ningún recurso.

Recurso de Revisión. De conformidad al artículo 100 R.G.L.O.U.E.S<sup>159</sup> el recurso de Revisión sirve para impugnar actos, acuerdos y resoluciones y

---

<sup>159</sup> Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador (El Salvador, Asamblea General Universitaria de la Universidad de El Salvador, 2001).

deberá interponerse ante la Asamblea General Universitaria artículo 6 del R.G.L.O.U.E.S por escrito y debidamente fundamentado dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva ante el mismo órgano o funcionario que lo emitió.

Este recurso puede ser admitido o declararlo inadmisibile en la sesión próxima cuando se trate de órganos colegiados y cuando se trate de funcionarios en el siguiente día hábil.

Por las características de este recurso no genera instancia y se clasifica dentro de los recursos extraordinarios. Este recurso será resuelto ya sea ratificando o modificando su actuación dentro del término de tres días hábiles si se tratare de un funcionario, y si fuere un organismo, en la sesión subsiguiente.

#### **4.2.2.2. Recursos que son conocidos por el Jefe Jerárquico y generan Instancia.**

Recurso de Apelación. La Apelación procede contra actos, acuerdos o resoluciones definitivos, y debe interponerse por escrito fundado ante el funcionario u organismo emisor del acto o acuerdo. El término de interposición del recurso es de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva. El funcionario u organismo emisor del acto o acuerdo deberá admitirlo dentro de los siguientes cinco días hábiles siguientes y lo remitirá junto con toda la documentación al organismo inmediato superior, para que sea éste quien decida la apelación.

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

fijará fecha para la audiencia respectiva. Al decidir la Apelación, la resolución podrá confirmar, modificar, revocar o anular la resolución impugnada.

Recurso de Apelación de Hecho. Tal como es conocido por la teoría general del proceso, tiene procedencia respecto de la denegatoria indebida del recurso de Apelación, por parte del funcionario u órgano emisor del acto impugnado. La variante de este recurso, es que debe presentarse ante órgano jerárquico superior que conocería del recurso de Apelación, dentro de los siguientes tres días hábiles, por medio de un escrito expresando los fundamentos que lo motivan. En la siguiente sesión, el organismo superior decidirá sobre la admisibilidad del recurso y si decidiere su admisión mandará oficio al organismo o funcionario inferior para que remita las actuaciones y la documentación que corresponde.

#### **4.2.3 Ley del Servicio Civil**

De la lectura y estudio de la Ley en análisis para este trabajo podemos decir que esta Ley contempla el régimen jurídico de la carrera administrativa, los deberes y prohibiciones de los empleados y funcionarios públicos. Asimismo, se regulan las atribuciones y funciones del Tribunal del Servicio Civil, las que se encuentran reguladas en los incisos del artículo 13 de la Ley del Servicio Civil.

##### **4.2.3.1 Procedimiento a seguir para la impugnación de la aplicación de sanciones de multa y suspensión**

Para la imposición de las Sanciones disciplinarias establecidas en el Artículo 41 y siguientes la Ley en comento el procedimiento a seguir es el siguiente:

El Tribunal de Servicio Civil conocerá cuando se recurra de las resoluciones cuyo objeto es *“la imposición de multas o suspensiones, dentro de los tres días hábiles contados a partir desde el siguiente al de la notificación que debe hacerse de la resolución correspondiente”*<sup>160</sup>, tal como regula el Artículo 46 la Ley en comento.

De conformidad al artículo 47 de La Ley del Servicio Civil *“de la resolución el Tribunal resolverá el recurso con sólo la vista de los autos, dentro de los tres días de su recibo y si estimare improcedente la suspensión o la multa lo declarará así, ordenará su interrupción si se hubiere comenzado a hacer efectiva la primera, si se hubiere hecho efectiva la multa, se ordenará su devolución, en el caso que el tribunal estimare que procede la suspensión o la multa se limitará a confirmarla”*<sup>161</sup>. Es de dejar claro que el recurso al cual se refiere la disposición antes citada es el recurso de Revisión, esto de conformidad al artículo 42 inciso segundo de la Ley del Servicio Civil.

#### **4.2.3.2 Procedimiento para la aplicación de un despido o destitución y los recursos administrativos para la defensa del administrado.**

Las Comisiones de Servicio Civil, constituyen la autoridad que conocen en primera Instancia de los conflictos surgidos entre los Jefes de las instituciones generalmente primarios y los servidores públicos, con competencia para imponer las sanciones a que se refiere el Art. 42 de dicho cuerpo normativo, entre las que se encuentran: el despido o destitución, por las causales a que se refieren los artículos 53 y 54 de dicho cuerpo normativo.

---

<sup>160</sup> Ley del Servicio Civil (El Salvador, Directorio Cívico Militar de El Salvador, 1961).

<sup>161</sup> Ley del Servicio Civil (El Salvador, Directorio Cívico Militar de El Salvador, 1961).

Una vez que se materialice cualquiera de las causales antes mencionadas, la autoridad o jefe del funcionario o empleado público, deberá comunicar a la Comisión de Servicio Civil respectiva, las razones legales y de hecho que motivan el despido o destitución, así como el ofrecimiento de prueba al respecto, lo anterior al tenor del artículo 55 de la Ley del Servicio Civil.

Luego la comisión notificara, es decir hará saber al funcionario o empleado la decisión del jefe o autoridad, para que éste dentro de los siguientes tres días de la notificación, exprese sus alegaciones y ofrezca prueba de descargo. Si no lo hiciere, quedará despedido o destituido definitivamente, a menos que dentro del tercer día de vencido el plazo, compruebe ante la Comisión haber estado impedido por justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de tres días, según el artículo 55 de La Ley en estudio.

Luego la comisión abrirá a prueba si el funcionario o empleado se opusiere a la decisión de la autoridad o jefe, por el término de ocho días improrrogables y vencidos éstos, dictará resolución confirmando o revocando la decisión de la autoridad o jefe esto de conformidad al artículo 55 de la ley estudiada en su literal d.

De conformidad a lo expuesto en el Artículo 56 la Ley del Servicio Civil, respecto al recurso de revisión, del cual la parte agraviada puede hacer uso, dice que *“la autoridad o jefe y el funcionario o empleado interesados podrán recurrir en Revisión de la resolución de la Comisión, ante el Tribunal de Servicio Civil. El recurso para ser admisible deberá interponerse por escrito dentro de los tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación, ante la Comisión sentenciadora y*



*en él se expresarán de una sola vez los motivos que se tengan para impugnar la resolución. Este término es fatal. Interpuesto el recurso la Comisión lo admitirá y remitirá los autos al Tribunal de Servicio Civil en el mismo día y sin otro trámite ni diligencia”<sup>162</sup>.*

#### **4.2.4. Anteproyecto de Ley de La Función Pública.**

El anteproyecto de Ley de la Función Pública (LFP), elaborado por la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado “se ha basado en muy buena medida en las cartas y códigos definidos y suscritos en el seno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y en donde se han pronunciado sobre tópicos tales como la función pública (2003), el buen gobierno (2006) y la calidad en la gestión pública (2008) entre otros y que son un referente iberoamericano en el tema de análisis” <sup>163</sup>

Actualmente, en discusión pública, pretende reformar el régimen del empleo público o servicio civil en la nomenclatura vigente, y es un valioso punto de partida para un amplio debate y construcción de consensos sociales y políticos básicos enfocados en tres temas: 1) una política pública de modernización de la Administración Pública; 2) la identificación y desarrollo de las condiciones que propicien su viabilidad jurídica, política, y financiera; y 3) la revisión y adecuación jurídica de la Ley de la Función Pública<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduanera, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

<sup>163</sup> Elsa Elizabeth Fuentes, *Análisis del Borrador del Anteproyecto de Ley de la Función Pública*, (San Salvador, Revista de la Unidad de Investigaciones, Departamento de Ciencias Jurídicas, Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas, 2014), [http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/7f1442\\_01analisisbaleyfuncionpublica\(uca\).pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/7f1442_01analisisbaleyfuncionpublica(uca).pdf).

<sup>164</sup> Fusades, *Profesionalización de la Función Pública: Elemento de un Estado eficiente*, (San Salvador, Departamento de Estudios Legales, Boletín N° 143, 2012), 1.

Lo que se persigue es una administración pública profesional donde lo que se persigue es garantizar servicios de calidad a los habitantes de El Salvador a demás de disminuir la corrupción, sentar las bases para un crecimiento económico sostenido y construir un Estado más democrático, efectos que al final siempre redundaran en el bienestar de los Salvadoreños<sup>165</sup>.

Diversos diagnósticos internacionales y nacionales destacan que la Administración Pública presenta tres problemas fundamentales: 1) una débil institucionalización de los procedimientos meritocráticos para el reclutamiento y la promoción de empleados públicos; 2) un déficit considerable en la capacidad funcional de la burocracia, esto es, en el grado en que se realizan evaluaciones de rendimiento y en el que el buen desempeño es recompensado mediante incentivos selectivos; y 3) un déficit significativo en la eficiencia de la Administración Pública, es decir, en el grado en que las asignaciones presupuestarias y el número de plazas de empleados responden adecuadamente a las demandas del sistema.

Sin embargo, sobre el funcionamiento de la Administración Pública, fue a partir de los años ochenta que apareció la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP), como un nuevo paradigma de la administración pública frente a los dogmas de la burocracia tradicional.

La cual posee siete componentes entre los cuales cabe mencionar: i) un enfoque práctico en la Administración Pública, ii) estándares explícitos de medición en el actuar de los funcionarios, iii) mayor énfasis en el control de

---

<sup>165</sup> Fuentes, *Análisis del Borrador del Anteproyecto de Ley de la Función Pública*, [http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/7f1442\\_01analisisbaleyfuncionpublica\(uca\).pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/7f1442_01analisisbaleyfuncionpublica(uca).pdf).

los resultados, iv) transformación hacia la desagregación de las unidades en el sector público, v) transformación hacia mayor competitividad en el sector público, vi) énfasis en estilos de administración del sector privado, y vii) énfasis en mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos públicos.

La visión teórica de la Nueva Gestión Pública sigue siendo muy influyente en la práctica de la Administración Pública, y ha estado presente por casi veinte años en El Salvador.

Sobre el servicio civil, propició un esfuerzo de reforma que no llegó a completarse. Así, el Programa de Modernización del Sector Público impulsado entre 1994-1999 pretendía, entre otros, profesionalizar la Administración Pública fomentando una nueva cultura organizacional que se manifestara en nuevas actitudes, valores y principios de servicio al usuario por parte de los servidores públicos.

La práctica de los organismos internacionales también estaba impregnada de esta visión, por ejemplo, en 1996 el Gobierno de El Salvador contrató un préstamo con el Banco Mundial para, entre otros, fortalecer la capacidad del gobierno para mejorar y profesionalizar la administración del recurso humano gubernamental.

El siguiente año contrató otro préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, para la profesionalización de su servicio civil y la reforma del marco legal.

Durante el período presidencial 1999-2004 también se trabajó en una propuesta de reforma del servicio civil, recientemente retomada por la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado.

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo la reforma gerencial tiene entre sus características las siguientes: 1) la profesionalización de la alta burocracia, transformando a estos servidores públicos en policymakers, es decir, funcionarios que conjugan su conocimiento especializado con responsabilidad política; 2) transparentar la Administración y responsabilizar a sus administradores ante la sociedad; 3) descentralizar la ejecución de los servicios públicos; 4) desconcentrar mediante la delegación del gobierno central a las agencias especializadas; 5) orientarse por el control de los resultados y no el control paso a paso de las normas y procedimientos; 6) crear nuevas formas de control que equilibren la mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores; 7) orientarse a la provisión de servicios públicos hacia el ciudadano usuario en lugar de dirigir su actuación hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal.

En 2003, durante la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública, documento que propone para la reforma de la Administración Pública un paradigma basado en la reforma general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el cual fundamenta el contenido de esta iniciativa legal.

Dicho anteproyecto consta de un total de diez títulos más un título final en el que se incorporan las disposiciones finales.

Dentro de estas divisiones formales se recogen temas tales como el objeto de aplicación (título I); el régimen general de los servidores públicos (título II); la autoridad rectora de la función pública (título III); las unidades internas de manejo de personal (título IV); la administración del servicio

público ( título V); el derecho colectivo de los servidores públicos ( título VI); los conflictos colectivos de trabajo (título VII); la seguridad e higiene en centros de trabajo (título VIII); el régimen disciplinario (título IX); y los recursos (título X).

#### **4.2.5 Comparación entre la Ley del Servicio Civil y el Anteproyecto de la Ley de la Función Pública**

Una diferencia entre el anteproyecto de LFP y la LSC reside en el ámbito de aplicación.

La LFP aplicaría a todos los servidores públicos, incluyendo aquellos que prestan servicios profesionales o técnicos a la administración y se vinculan con ella con un contrato de servicios personales; quienes en el régimen actual se excluyen de la carrera administrativa.

En cuanto a los derechos de los funcionarios públicos, la LFP uniformiza y promueve el criterio del mérito a la regulación respecto a los ascensos, salarios, aguinaldos, jornada laboral, vacaciones y traslados. La LFP detalla un extenso listado de derechos de los servidores públicos, en especial para el caso de la madre trabajadora, que buscan satisfacer los principios constitucionales del servicio civil, tales como la estabilidad laboral en el cargo.

Además, se establecen las causas de pérdida de la condición de servidor público y los supuestos en que es válido el otorgamiento de una indemnización.

La LFP regula el derecho colectivo de los servidores públicos, retomando en gran parte la regulación de la LSC, con la novedad de ampliar

los derechos de los trabajadores a la posibilidad de formar federaciones y confederaciones.

También se establecen reglas especiales sobre el contrato colectivo de trabajo, procedimientos para administrar los conflictos colectivos de trabajos, tanto jurídicos como económicos; y sobre las atribuciones, inscripción, régimen sancionatorio y procedimiento para la disolución de los sindicatos en las instituciones públicas.

Una de las principales reformas es el marco institucional, puesto que la LFP crea un ente rector de la función pública, denominado Autoridad Rectora. El titular es un Presidente nombrado por el primer Órgano del Estado, que es la Asamblea Legislativa a partir de una terna que le proponga el Presidente de la República.

No obstante, debe de analizarse detenidamente la conveniencia de sustituirlo por una entidad colegiada para fortalecer su independencia y autonomía, así como la constitucionalidad de este mecanismo, dado que el Órgano Legislativo únicamente tiene las facultades otorgadas expresamente por la Constitución, según el art. 131. Además, para brindar mayor autonomía e independencia a la Autoridad Rectora deben revisarse los requisitos de nombramiento, duración en el cargo, impedimentos, incompatibilidad y causales de remoción. La LFP estandariza el procedimiento de selección de personal y lo concentra en el Presidente de la Autoridad Rectora, cuestión que deberá evaluarse en función de las implicaciones prácticas y la autonomía de las instituciones públicas.

Dentro de la Autoridad Rectora operaría el Instituto Nacional de Formación de la Función Pública, que coordinaría los procesos de formación

y capacitación de los servidores públicos. También operaría el Tribunal Disciplinario de la Función Pública, que sustituye al actual Tribunal del Servicio Civil, al constituirse como la autoridad competente para proseguir los procedimientos sancionadores contra los funcionarios y empleados que incurran en las infracciones previstas en la ley. Asimismo, se crean dentro de cada institución de la Administración Pública órganos colegiados denominados Comisiones de Mediación Laboral, en sustitución de las Comisiones del Servicio Civil.

Otra innovación de la LFP es la creación de la carrera administrativa gerencial, que comprende al nivel directivo, y la diferencia de la carrera administrativa operativa, y ambas carreras administrativas gozan del derecho de estabilidad y demás expuestos en la ley. Sin embargo, las carreras específicas se regularán por sus leyes de creación, por ejemplo, la carrera del cuerpo diplomático, consular, docente, judicial, de salud pública y asistencia social, policial y militar, según art. 16 LFP. Además, se desarrolla de manera más precisa el alcance de los cargos políticos y de confianza que, por su naturaleza, no gozan de estabilidad laboral; y se diferencian de los cargos comprendidos en la carrera administrativa gerencial.

### **4.3 Leyes Administrativas que no regulan segunda instancia.**

#### **4.3.1 Ley de Ética Gubernamental.**

La Ley de Ética Gubernamental fue decretada mediante el decreto legislativo No.873, de fecha 13 de octubre de 2011, publicada en el Diario Oficial Número 229, Tomo número 393, de fecha 7 de diciembre del mismo año.

En los artículos 1 y 18 se delimitan la competencia de la Ley de Ética Gubernamental, conforme a los cuales y al bien jurídico que se pretende tu-

telar, tiene facultad de conocer los hechos denunciados que se le imputan a un servidor público cometidos a partir de la vigencia de la citada Ley, bajo el parámetro de los deberes y prohibiciones previstos en la misma como tipos sancionadores.

Según el Art. 5 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, la aplicación de la Ley, conforme a las funciones y atribuciones respectivas, le corresponde al Tribunal de Ética Gubernamental, a las Comisiones de Ética Gubernamental y a los Comisionados de Ética.

El Tribunal de Ética Gubernamental, es un cuerpo colegiado integrado por cinco miembros propietarios: uno electo por la Asamblea Legislativa, que será el Presidente, otro designado por el Presidente de la República, otro electo por la Corte Suprema de Justicia, otro designado por la Corte de Cuentas de la República y otro electo por los titulares del Ministerio Público; durarán cinco años en el cargo, pudiendo ser reelectos y ejercerán sus funciones a tiempo completo.

La competencia objetiva otorgada al Tribunal por la Ley de Ética Gubernamental le permite conocer de asuntos que impliquen el comportamiento ético de los servidores públicos, es decir, ejerce un mecanismo de supervisión y control que vela para que la conducta de los servidores públicos esté orientada al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas correspondientes.

Por lo mismo, la autoridad demandada no constituye una instancia externa a la Administración o a la jurisdicción, cuya competencia le permita revisar las decisiones de los procedimientos o procesos en que se hayan ventilado pretensiones de otra naturaleza, pero sí tiene facultades para revisar las



conductas de los servidores públicos que se consideren contrarias a la Ética Pública, porque los intereses que salvaguarda el Tribunal son públicos.

Esto, como una clara manifestación del artículo 1 de la Constitución de la República que establece que “la persona humana es principio y el fin de la *actividad del Estado*”<sup>166</sup>.

En el Capítulo VI, se regula el procedimiento para la investigación, sus formas de inicio, los requisitos de la denuncia y el propio procedimiento.

Con relación al procedimiento administrativo sancionador, la Ley le otorga al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) la facultad de poder iniciar de oficio el procedimiento, cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiera información obtenida de una investigación interna o cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la Ley por información ya sea divulgada públicamente u obtenida mediante aviso o en la tramitación de un procedimiento.

Ya en el Capítulo VII, se establece el régimen de sanciones, su imposición y ejecución, así también establece la proporcionalidad y base de la sanción, los criterios para determinar la cuantía de la multa, el plazo de pago de la multa, las nulidades y sus causas, el plazo de prescripción del procedimiento y el registro de personas sancionadas.

En cuanto al régimen de sanciones se fijó la multa como única sanción, la que deberá imponer el Tribunal de manera proporcional a la infrac-

---

<sup>166</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

ción cometida y ejecutarla para evitar la impunidad, pero se disminuyó notablemente la cuantía de la multa, la que no podrá ser superior a cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

El procedimiento para imponer las sanciones, la ley manifiesta que el mismo se someterá a las reglas del debido proceso; que admitida la denuncia, si es procedente, se le avisará al denunciado sobre los hechos que se le atribuyen a fin de que los constate por sí o por medio de representante legal o apoderado en un plazo máximo de cinco días hábiles, vencido el plazo, el tribunal abrirá a prueba el expediente por un plazo de ocho días hábiles, y una vez transcurrido el término probatorio o recibida toda la prueba, el Tribunal deberá dictar la resolución definitiva debidamente motivada, dentro del plazo máximo de diez días, ya sea sancionando o absolviendo, según el caso, la que deberá ser notificada a los intervinientes, tal como lo establece el Art. 37 de la Ley.

El artículo 39 de la LEG, dice que de la resolución que ordene el archivo de las diligencias o contra la resolución final, el denunciante y el denunciado podrán interponer ante el Tribunal, el recurso de reconsideración, dentro de los tres días siguientes a la notificación, el que deberá resolverse en el plazo máximo de cinco días; dicho Tribunal, al resolver el recurso, podrá revocar, reformar o confirmar la resolución recurrida.

Por lo tanto, el recurso de reconsideración, es un recurso que no genera la segunda instancia, ya que es resuelto por la misma autoridad que emitió el acto administrativo, por lo que los afectados dentro del término de ley, deben de interponer la por demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

#### 4.3.2 Ley de Competencia.

La Ley de Competencia fue decretada mediante Decreto Legislativo Número 528, de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro y publicada en el Diario Oficial Número 240, Tomo 365, del veintitrés de diciembre del mismo año.

La ley está dividida en cinco títulos y de conformidad al Art. 5 de la ley, la Superintendencia está constituida por un Consejo, un Superintendente y las unidades que se establezcan en el reglamento de la ley.

El Consejo es la máxima autoridad de la Superintendencia y estará integrada por un Superintendente y dos Directores, nombrados por el Presidente de la República por un período de cinco años y el artículo 14, establece las atribuciones y deberes del Consejo Directivo de la Superintendencia y en la letra a) señala que le corresponde *Imponer sanciones conforme a esta Ley.*<sup>167</sup>

Por otra parte en el Título IV, titulado "INFRACCIONES, SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS", en los artículos 37 y siguientes establece que: *"Para imponer sanciones, la Superintendencia tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, el daño causado, el efecto sobre terceros, la duración de la práctica anticompetitiva, las dimensiones del mercado y la reincidencia".*

De igual manera el Art. 38 dice: *"Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas con multa, cuyo monto se determinará de conformidad a los criterios establecidos". No obstante lo anterior, cuando la práctica*

---

<sup>167</sup> Ley de Competencia, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2004).

*incurrida revista particular gravedad. Además de la sanción económica, la Superintendencia, en la resolución final, ordenará la cesación de las prácticas anticompetitivas.*

De lo expuesto, se advierte que para imponer las sanciones previstas en su artículo 38 inciso 2º, no se prevé un procedimiento, por lo que en este caso es aplicable supletoriamente el procedimiento sancionador establecido en la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos, según lo prevé el artículo 1 y 2 de la misma, sin que ello implique vulneración al Título IV de la Ley de Competencia.

En cuanto a los recursos administrativos, el Art. 48 dice: *El acto que resuelve definitivamente el procedimiento admitirá recurso de revisión, el cual deberá interponerse ante el Consejo Directivo de la Superintendencia dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación.*

De la lectura de las anteriores disposiciones legales se colige que las infracciones a la Ley de Competencia, puede dar lugar a dos tipos de procedimientos administrativos, bien al regulado en la Ley de Competencia o el que regula la Ley de Procedimientos para la Imposición de Arresto o Multa Administrativos, pero en ambos procesos se regulan medios de impugnación, sólo que en el caso de la segunda ley citada, los recursos de revocatoria y revisión son potestativos, es decir, queda a la voluntad del administrado de interponer o no los recursos antes mencionados o acudir directamente a la jurisdicción contenciosa administrativo.

Asimismo, se concluye que si bien la Ley de Competencia, regula el recurso de revisión que al igual que el recurso de apelación, abre a una

segunda instancia administrativa, el ente administrativo que impone las sanciones es el Consejo Directivo de la Superintendencia, siendo el mismo que según Art. 48 conoce del recurso de revisión de los actos administrativos dictados por él mismo.

Por lo tanto, no existe la segunda instancia, aunque es de agregar que para acceder a impugnar judicialmente la legalidad de un acto administrativo, es necesario haber interpuesto previamente los recursos que el ordenamiento jurídico aplicable prevé, en este caso el recurso de revisión regulado en la Ley de Competencia.

#### **4.3.3 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)**

Este es un cuerpo de ley contenida en el Decreto Legislativo Número 868, de fecha cinco de abril de 2000 y publicada el 15 de mayo del año 2000, D. O. No. 88, Tomo No. 347.

Según las mismas disposiciones legales, entró en vigencia el 1 de julio de 2000 para la Administración Pública en general y para el sector de las Municipalidades, el 1 de enero de 2001.

La vigencia para la aplicación en las Municipalidades se da mediante reforma legislativa. Por la Especialidad que regula esta ley, sus disposiciones legales tienen un carácter especial que prevalece sobre cualquier otra ley con carácter general o especial que regule la misma materia. Sin embargo, los Tratados de Libre Comercio suscritos por El Salvador, en materia de contrataciones públicas, prevalecen sobre la LACAP, en los puntos donde haya conflicto entre ambas.

En materia de contratación, la LACAP regula los procedimientos que deben observarse previamente a la celebración de los contratos. En ella se incluye una diversidad de actuaciones, algunas de carácter previo y otras que integran el proceso mismo de contratación.

En ese sentido, se regulan las generalidades de las contrataciones, entre cuyas disposiciones se determinan los tipos de contratos, especialmente los reglamentados, la calificación de los contratistas, las garantías exigidas para celebrar los contratos y las formas de selección de los contratantes.

También en el Título VII se regula las prohibiciones, infracciones y sanciones, el cual contiene regulaciones sustantivas y procesales que determinan las infracciones, sanciones y trámites que deben aplicarse con relación a los funcionarios y empleados públicos; además contiene disposiciones sancionatorias aplicables a los particulares con fundamento en el principio de legalidad y en armonía con el derecho de defensa.

El procedimiento para la imposición de la respectiva sanción está regulado en el Art. 160 de la LACAP, el cual dice: *“El responsable de la etapa en que se encuentre; remitirá al Titular a través de la UACI de la institución, los informes o documentos en los cuales indicará los incumplimientos y el nombre del contratista a quien se le atribuyere.*

*El Titular comisionará a la Unidad Jurídica o quien haga las veces de ésta, para que inicie el proceso de aplicación de las sanciones establecidas. Para ese efecto el Jefe de la Unidad Jurídica o quien haga las veces de éste, procederá a notificar al contratista el incumplimiento, otorgándole un plazo de tres días hábiles a partir del siguiente a la notificación, para que responda y*

*ejerger su defensa si así lo estima conveniente. Si el contratista no hiciere uso del término para su defensa o haciendo uso de éste aceptare, el asunto quedará listo para resolver por el Titular. Si en su defensa el contratista solicitare la producción de pruebas, la Unidad Jurídica emitirá auto de apertura a pruebas, concediendo un plazo de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva. Concluido el término probatorio o si la prueba no hubiere tenido lugar, deberá resolverse en definitiva de conformidad a esta Ley. De la resolución sólo podrá interponerse recurso de revocatoria por escrito, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación.* <sup>168</sup>

Pero también, el Art. 76 dice que *“de toda resolución de adjudicación o declaratoria de desierto pronunciadas en los procedimientos de contratación regulados por esta Ley, que afectaren los derechos de los particulares, procederá el recurso de revisión, interpuesto en tiempo y forma<sup>169</sup>, es decir, por escrito y ante el funcionario que dictó el acto del que se recurre, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación.*

Sin embargo, del análisis de los Arts. 57 y 74 de la LACAP, se infiere que en los procedimientos de una Libre Gestión o Contratación Directa, es improcedente la interposición de dicho Recurso, ya que éste procede solamente contra las resoluciones de adjudicación o declaratoria de desierto en la licitación o concurso público vinculadas con los actos que la LACAP manda a notificar expresamente de conformidad al Art. 74, es decir, que el

---

<sup>168</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, ( El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2000).

<sup>169</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, ( El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2000).

resultado de la Libre Gestión y Contratación Directa no implica notificación formal, lo cual imposibilita contar el plazo legal para la interposición del recurso de revisión.

De igual manera, no hay recurso para impugnar la multa impuesta a los contratistas, cuyo procedimiento ya establece un momento para que el administrado ejerza su derecho de defensa, por lo tanto, aplicar y tramitar un recurso de revisión o incluso revocatoria, sería dar trámite a un recurso no reglado, lo cual es causal de inadmisibilidad de la demanda en juicio contencioso administrativo, según la abundante jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, no existe la posibilidad de acceder a una segunda instancia administrativa, dado que según la disposición legal antes mencionada, el recurso de revisión es tramitado ante la Unidad Jurídica, quien es el único ente administrativo en tramitar y resolver dicho recurso.

#### **4.4. La necesidad de sancionar la Ley de Procedimientos Administrativos.**

Luego de analizar los diferentes cuerpos normativos administrativos que se han tratado anteriormente, se ha determinado que en el derecho administrativo salvadoreño, existe una diversidad de leyes administrativas, que las leyes analizadas, pueden considerarse como una pequeña muestra de ese gran universo.

Sin embargo, del estudio realizado, se establece que las leyes estudiadas regulan distintos tipos de recursos: revocatoria, apelación, revisión, de consideración, de reforma, entre otros; los plazos para la interposición de los recursos son muy variables, aunque se trate de un mismo recurso, por ejem-



plo, el recurso de revisión regulado en el Art. 623 del Reglamento del Código Aduanero Centroamericano, establece que dicho recurso debe interponerse dentro de los diez días siguientes a la notificación, mientras que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, en su Art. 100, establece un plazo de veinticuatro horas siguientes a la notificación, y la Ley del Servicio Civil, en el Art. 46 señala un plazo de tres días a partir del día siguiente de la respectiva notificación.

De igual manera, en cuanto el recurso de apelación, el Reglamento del Código Aduanero Centroamericano, establece un plazo de diez días y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, tres días.

Se establece también que no todas las leyes regulan los mismos recursos, por ejemplo, la Ley del Servicio Civil no regula el recurso de apelación, al igual que otras leyes, sino el recurso de nulidad, el cual, según la doctrina, puede ser considerado como un medio de impugnación o un recurso.

De la misma manera, dentro de esa diversidad de leyes administrativas que se han analizado, hay leyes que regulan el recurso de apelación o revisión que abre a una segunda instancia y otras que no; que en algunas leyes se interponen ante la misma autoridad emisora del acto para que se otra la que resuelva. Sin embargo, hay casos en los cuales la impugnación se ejerce ante el superior jerárquico para que conozca en alzada, como es el caso del recurso de apelación que conoce el Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y de Aduanas, conocido doctrinariamente como recurso de apelación de alzada.

Se nota pues, que existe una normativa dispersa e incoherente, provocando que rija en la actualidad una multiplicidad inmensa de procedimien-

tos administrativos y distintos criterios de los funcionarios públicos, a los que el administrado debe adaptarse al momento de solicitar la autorización o nacimiento de un acto administrativo, lo que sin duda provoca el desorden y la arbitrariedad de la Administración Pública, porque *“Las instituciones que conforman la administración pública al no regirse por una ley de procedimientos administrativos de carácter general tienen a manipular las normas que la regula tanto en su interpretación como en su aplicación práctica y esta deriva en inseguridad jurídica que afecta de forma directa a los derechos y garantías constitucionales de los administrativos.”*<sup>170</sup>

Por otro lado, la falta de uniformidad y la dispersión de la regulación de la materia administrativa, específicamente en cuanto a los recursos administrativos, da lugar a que el administrado fácilmente cometa errores que le cuestan la eficacia de sus derechos y garantías constitucionales, situación que se puede advertir a partir de las distintas sentencias pronunciadas por la SCA, en las que se han declarado inadmisibles las demandas por no cumplirse este presupuesto, a raíz del incorrecto uso que el administrado ha hecho del sistema de recursos administrativos previstos o por haber interpuesto recursos no reglados, es decir, recursos que no están previstos en el ordenamiento jurídico.

Uno de los casos más comunes en los que las partes interponen recursos no reglados, es la interposición del recurso de apelación regulado en el artículo 137 del Código Municipal contra la denegatoria de una autorización o licencia, emitida por el Alcalde o Concejo Municipal. Debido a que este recurso está comprendido en el Título X, relativo a las "Sanciones, Procedi-

---

<sup>170</sup>Luris Jazmín Arteaga Chávez, Luis Eduardo Batres Gómez y Rodolfo Antonio Calderón Rivera, "La necesidad de crear una ley de procedimientos administrativos", (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2008, 84

mientos y Recursos", sólo procede contra los actos relativos a los procedimientos sancionatorios y no de técnica autorizatoria.<sup>171</sup>

Es decir, la apelación contra una denegatoria de una licencia constituye un recurso no reglado cuya tramitación únicamente provoca que el administrado deje pasar el plazo para plantear la demanda contencioso administrativa contra la denegatoria.

Otro ejemplo claro es cuando habiendo obtenido una resolución de apelación, de conformidad con el artículo 123 de la Ley General Tributaria Municipal (LGT), ésta es recurrida erróneamente por el administrado haciendo uso de los medios de impugnación regulados en el Código Municipal, cuando de conformidad con el artículo 124 de la LGT, la resolución en apelación agota la vía o da paso a ejercer la acción correspondiente a la Sala de lo Contencioso Administrativo.<sup>172</sup>

Importa destacar que es esta la realidad que permite afirmar que existe un serio problema a la hora de identificar, de entre las diversas normas que regulan la materia administrativa y los criterios jurisprudenciales, los recursos administrativos aplicables, lo que conlleva a afectar la seguridad jurídica de los administrados, en el sentido de la incertidumbre que le surge al momento de querer ejercer sus derechos y garantías constitucionales.

Por ello, es urgente que El Salvador cuente con una Ley de Procedimientos Administrativos que de uniformidad y orden al sistema, estableciendo un procedimiento administrativo común a toda la Administración Pública,

---

<sup>171</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia referencia 229-2007, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012).

<sup>172</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia referencia 86- 2008, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010).

en cuanto a la regulación uniforme de los recursos administrativos que los administrados puedan interponer al no estar de acuerdo con los actos administrativos emitidos por los funcionarios públicos.

La idea de darle uniformidad al procedimiento administrativo, específicamente a los recursos administrativos, traería como consecuencia una mayor control sobre la eficacia y veracidad de las funciones administrativas, además, proporcionaría al Estado-administrado, una relación directa con reglas claras, garantizándose así el derecho a la tutela judicial efectiva del administrado, tal como lo promulga el Artículo 1 de la Constitución, en el sentido que la actividad del Estado debe girar en torno a la persona humana como su único fin y que permita su desenvolvimiento pleno en la esfera del servicio al interés común y como protector de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales establecidas en la Cn.

Puede decirse entonces que: *“parte de la modernización de la administración pública se logra a través de una ley de procedimientos administrativos, en virtud que la aplicación de esta genera un mejor funcionamiento de las instituciones y a través de la aplicación de normas de carácter general que tienden a la agilización de sus funciones y optimo desempeño de las mismas de cara al servicio de los administrativos”*<sup>173</sup>

Por otro lado, la necesidad de contar con una Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador, es de suma importancia en nuestro país, ya que la excesiva o ineficiente burocracia de la Administración Pública, es un obstáculo para realizar negocios, pues al no existir reglas claras y simples en

---

<sup>173</sup> Ibídem, p. 183.

los procedimientos administrativos, contribuye a que la inversión en nuestro país sea en menor grado.

#### **4.5. Consideraciones finales**

Con el análisis realizado en la legislación aduanera y las diferentes leyes administrativas, se determina que el CAUCA y el RECAUCA, es un régimen jurídico regional, cuyo objetivo es establecer la legislación aduanera básica de los Estados Parte conforme los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos regionales de la integración, en particular con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Mientras tanto, la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras desarrolla el mandato prescrito en el Art. 101 del CAUCA, que habla sobre las infracciones aduaneras y sus sanciones.

Sin embargo, es evidente la contradicción que hay entre el Código y el Reglamento, ya que mientras el primero ordena desarrollar la materia de los recursos administrativos aduaneros en la legislación nacional, el segundo desarrolló dicho tema en sus normas, regulando los recursos de revisión y apelación, éste último también es regulado en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, pero en ambos ordenamiento son regulados de manera diferente.

También los recursos administrativos regulados en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, solamente se aplican a los supuestos de una resolución sancionadora, lo que implica que otras materias que no sean objeto de esa ley, no tienen recursos administrativos reglados.

Todo eso, es el resultado una diversidad de leyes que regulan diversos procedimientos respecto de cada materia que conocen las dependencias

de la Administración Pública y de la falta de un ordenamiento común que dé coherencia a todo el actuar de la Administración Pública, que regule aspectos tanto sustantivos como procesales, atinentes a todo procedimiento administrativo.

Por ello es urgente y necesario de contar con una normativa que permita una conducción más clara del actuar de los funcionarios que conforman la Administración Pública

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1. Conclusiones**

1.- Al finalizar la presente investigación, se concluye que en el Derecho Administrativo salvadoreño, existe una diversidad de leyes en las que se regulan diferentes procedimientos administrativos que los funcionarios públicos deben seguir, sin que existan regulaciones tan básicas, tales como los principios que definan la actuación de la Administración Pública; los derechos de los administrados, la regulación uniforme de los recursos, etc.

2.- Esa dispersión legal, ha provocado que rijan toda una serie de procedimientos administrativos diseminados en un gran número de leyes administrativas, en las que se han regulado procedimientos propios y diferentes entre sí, generando una enorme confusión e inseguridad en los administrados, quienes se encuentran en una condición incómoda ante la falta de reglas claras para la utilización de los recursos administrativos.

3.- La falta de regulación de la segunda instancia e inclusive la no regulación de un recurso administrativo en algunas leyes administrativas, no violenta la seguridad jurídica de los administrados, ya que los órganos de la Administración Pública, en última instancia, están sometidas al control jurisdiccional; en este caso, a la jurisdicción Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía administrativa, siendo dicha jurisdicción, la juzgadora final de la legalidad de los actos de la Administración Pública, lo que según la jurisprudencia, se le conoce como la "judicialización", a efecto de respetar y cumplir el mandato constitucional prescrito en el artículo 172 Cn.

4. Por ello, consideramos la necesidad de la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos que establezca un procedimiento común a toda la actividad de la Administración Pública, específicamente en cuanto a la regulación uniforme de los recursos administrativos, con lo que se garantizarían los derechos y la seguridad jurídica de los administrados y que, sin duda, generaría mayor confianza en la ciudadanía e inversionistas tanto locales como extranjeros. De lo contrario, seguiremos con ese desorden en el ordenamiento jurídico administrativo por el exceso de leyes administrativas, provocando incertidumbre en el administrado en cuanto a la aplicación de las mismas, lo que se traduce en una inseguridad objetiva y, por lo tanto, en una inseguridad subjetiva.

## **5.2 Recomendaciones Institucionales.**

Por todo lo anterior consideramos oportuno y pertinente hacer las siguientes recomendaciones:

### **5.2.1 A la Asamblea Legislativa.**

A la Asamblea Legislativa, la Constitución de la República, le otorga atribuciones que están enumeradas en el artículo 131, y en su ordinal 5º se le atribuye el decretar, interpretar, reformar y derogar la leyes secundarias.-

De acuerdo a lo anterior, es importante que dentro de los puntos que se someten a discusión dentro de la Agenda Legislativa, debe incluirse al estudio, discusión y aprobación de un proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, que tenga como fin la actualización y el mejoramiento del trato jurídico que se da a los procedimientos administrativos, para que sea un beneficio del ordenamiento jurídico y de los administrados.



Por lo tanto, la Asamblea Legislativa debe jugar un papel protagónico aprobando reformas necesarias, como por ejemplo en la Ley Orgánica Judicial creando tribunales competentes, tomando en consideración la Ley Procesal Administrativa y el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con la finalidad de garantizar un eficaz acceso a la justicia a favor de los administrados.

Pero sobre todo que los legisladores no archiven los anteproyectos que sean beneficiosos como ha sucedido con los variados anteproyectos de Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes que continúan archivados. Que sería tan útil en el sentido de unificación de procedimientos, sino que les den suma importancia y los doten de fuerza necesaria para su eventual sanción que sería para el administrador una verdadera herramienta de justicia para salvaguardar la seguridad jurídica de los sujetos ya mencionados, que como garantía le otorguen la Constitución de la República.

### **5.2.2 A la Corte Suprema de Justicia**

Los procedimientos administrativos regulados en las distintas leyes vigentes en El Salvador, es una vorágine de problemas respecto a los derechos y garantías que la Constitución de la República otorga a los particulares producto de la variedad de tramitación de los procedimientos administrativos que son tantos como tantas instituciones públicas existen en el país que los tramitan.

Por lo complejo y la evolución del nivel jurídico práctico de las relaciones administrativas, se hace necesaria una ley que tenga como objetivo uniformar y armonizar las disposiciones legales y reglamentarias que armonicen las regulaciones y la práctica de los procedimientos administrativos se trata

entonces de regular aspectos necesarios tanto generales para brindar protección a los derechos de cada administrado.

Dicho lo anterior es de gran importancia establecer principios generales que sean los que orienten los procedimientos administrativos, también los factores del acto administrativo, en cuanto a sus formalidades entre otros aspectos inherentes al procedimiento en sí; sin dejar de lado algo de mucha importancia, el sistema de recursos administrativos que debería ser unificado, ya como se ha mencionado que cada procedimiento que es llevado en determinada institución pública está o no regulado determinado recurso por ende es una limitación a la justicia, a la certeza de aplicación de la ley o es, decir, a la seguridad jurídica de los administrados.

La Administración Pública está condicionada al administrado, es decir, se debe a este por lo tanto tiene que cumplir con las funciones que la Constitución y otras leyes secundarias le atribuyen, para que de manera eficaz y verdadera vele por los intereses de los administrados a fin de que no se le violente sus derechos.

Por lo tanto, siendo la Corte Suprema de Justicia, una entidad con papel protagónico dentro del ámbito jurídico salvadoreño, es necesario que ponga su atención en cuanto al favorecimiento al acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, que genere jurisprudencia que sea el precedente con el objeto de reducir el nivel de afectación que da lugar a la dispersión normativa de los procedimientos administrativos, y materialice su atención en cuanto a procedimientos administrativos se refiera para llenar las necesidades de los que están adentro y debajo de la Administración pública y ponerse a la par de los avances en desarrollo del derecho.

### **5. 2. 3. A las Universidades.**

Puede no existir en El Salvador un Derecho administrativo culturalmente solido por diversos motivos, pero las universidades del país deberán de fomentar el deseo de explorar el Derecho administrativo, que es menos estudiado por considerarse de poca importancia que otras ramas del Derecho, generando un interés casi nulo de los abogados en esta materia.

Las universidades, sean éstas públicas o privadas, deben de promover el estudio del campo del Derecho administrativo a través de mejorar los planes del estudio y las prácticas y las cátedras en las aulas universitarias, a fin que un momento determinado el profesional tenga un papel aceptable en el desarrollo y consolidación del derecho procedimental administrativo. La Universidad de El Salvador, ha dado siempre un paso importante en el Derecho administrativo, tanto es así que la Facultad tiene una propuesta de maestría en Derecho administrativo y políticas públicas, contribuyendo al avance del Derecho administrativo salvadoreño.

Que los docentes sean capacitados constantemente en esta rama del Derecho para que tengan claro el contenido a desarrollar en las cátedras de Derecho Administrativo, de acuerdo a las nuevas doctrinas y nuevos principios rectores del mismo.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

**Arrieta Gallegos, Francisco.** Impugnación de las Resoluciones Judiciales. Primera Edición. San Salvador. El Salvador.

**AllanRandolph, Brewer-Carías.** El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. 1982.

**Armienta Hernandez, Gonzalo.** Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos. 6° Edición. México. Ed. Porrúa. 1997.

**Barahona Jiménez, Tomás, Pineda Tabach, Magdalena y Salmons Maureira, Francisco.** Los Recursos. Chile. 2004.

**Bertran Galindo, Francisco,** Manual de Derecho Constitucional. Tomo II. 2a. Edición. Centro de Investigación y Capacitación. Proyecto de Reforma Judicial. Talleres Gráficos UCA. San Salvador. 1996.

**Benavides Monterrosa, Louis Alaín.** El Debido proceso en la Jurisprudencia Constitucional. Revista de Derecho Constitucional No. 63. Tomo I. abril junio 2007. Centro de Documentación Judicial. Corte Suprema de Justicia. San Salvador.

**Burgo. A, Ignacio.** Las Garantías Individuales. 2ª Edición. Editorial Porrúa. S.A. México D.F. 1954.

**Canales Cisco, Oscar Antonio.** Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño III. 1º Edición. Talleres Gráficos UCA. San Salvador. El Salvador. Centroamérica. 2005.

**Carbonell Sánchez, Miguel.** Los derechos de seguridad jurídica. Los derechos fundamentales en México. Serie Doctrina Jurídica nº 158. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

**Cassagne, Juan Carlos.** Derecho Administrativo. tomo I. Sexta edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Argentina.

**Cassagne, Juan Carlos.** Derecho Administrativo. tomo I. 10º edición. La Ley. Buenos Aires.

**Chinchilla Marín, Carmen.** Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del derecho Administrativo. Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo. Tres Estudios. Editorial Civitas. S.A. Madrid. 1992.

**Cisneros Farías, Germán y Jorge Fernández Ruiz.** Control de la Administración Pública Segundo Congreso Iberoamericano. de Derecho Administrativo. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México. Ciudad de México. 2007.

**Contreras Castellanos, Julio C.** Derecho Constitucional. Primera Edición. Mc Graw Hill/ Interamericana Editores. S.A. de C.V. México. 2010.

**De la Plaza, Manuel.** Derecho Procesal Civil Español. Tercera Edición. Volumen I. Madrid. España. 1995.

**Diez, Manuel María.** Derecho Administrativo V. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina. 1980.

**Diez, Manuel María.** Manual de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Plus Ultra. Viamante. Buenos Aires. 1955.

**De la Oliva, Andrés.** Lecciones de Derecho Procesal. Promociones. Publicaciones Universitarias.

**Dromi, Roberto.** El Procedimiento Administrativo. Primera Edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1996.

**Enrique Palacios, Lino.** Manual de Derecho Procesal Civil. Décimo Séptima Edición. LexisNexis. Abeledo. Perrot. Buenos Aires. Argentina. 2003.

**Escola, Héctor Jorge.** Tratado Teórico-Práctico de Los Recursos Administrativos. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1967.

**Fix-Zamudio, Héctor.** concepto y contenido de la Justicia Administrativa. primera edición. El Colegio Nacional. México. 1983.

**Gallina, Rafael.** Manual de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Unión Tipográfica. Editorial Hispano Americano. Buenos Aires.

**García de Enterría, Eduardo Y Fernández.** Hacia una Justicia Administrativa. Segunda edición. Madrid. España. Editorial Civitas. 1989.

**García De Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández.** Curso de derecho administrativo. Volumen II Séptima edición. Madrid. España. Editorial Civitas. 1995.

**García Ricci, Diego.** Estado de Derecho y Principio de Legalidad. 1 era. Edición. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. Diciembre. 2011.

**Garrido Falla, Fernando.** Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. 12 Edición. Editorial Tecnos. S.A. Madrid. 1994.

**González Pérez.** Tratado Teórico-Práctico de Los Recursos Administrativos. Buenos Aires. Edición de Depalma. 1967.

**González Castro, Manuel A.** El Derecho al Recurso en el Pacto de San José de Costa Rica. Lerner Editora. Córdoba. 2005.

**Gordillo, Agustín.** El Procedimiento Administrativo. Tratado de Derecho Administrativo. tomo 4, 5º edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 2002.

**Gordillo, Agustín.** Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 8. Teoría del Derecho Administrativo. Primera edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 2013.

**Gordillo, Agustín.** Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Primeras Obras. Tomo 5. Primera Edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 2012.

**Guasp, Jaime.** Derecho Procesal Civil. 3ª. Edición. Tomo Segundo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1968.

**Guasp Delgado, Jaime.** Teoría General del Proceso. Tomo II. Bogotá. Colombia. 1995.

**Hernández Mendible, Víctor Rafael.** La Evolución de los Procedimientos Administrativos en Venezuela. Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Sección de Publicaciones. Corte Suprema de Justicia, San Salvador. año 2011.

**Madariaga Gutiérrez, Mónica.** Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI. 2ª. Edición. Editorial jurídica de Chile. 1993.

**Marienhoff, Miguel S.** Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 3ª. Edición. AbeledoPerrot. Buenos Aires. Argentina.

**Marienhoff, Miguel Ángel.** Tratado de Derecho Administrativo. 5ª. Edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Argentina. 2011.

**Madariaga Gutierrez, Mónica.** Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica. Seminario de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1965.



**Mejia, Henry Alexander.** Manual de Derecho Administrativo. 1ª. Edición. Editorial Cuscatlán. San Salvador. El Salvador. 2014.

**Melendez, Florentín.** Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables a la Administración de Justicia. 6ª. Edición. publicación especial. Corte Suprema de Justicia. San Salvador. El Salvador.

**Mena Guerra, Ricardo.** Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador. 1ª. Edición. San Salvador. El Salvador. C. A. p.47.

**Miranda Martinez, Cibory Mauricio.** Los Recursos en el Proceso Penal Juvenil. 1ª edición. Talleres Gráficos UCA. San Salvador. El Salvador. 2009.

**Montero Aroca, Juan y José Flors Maties.** Los Recursos en el Proceso Civil. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. España. 2001.

**Nava Negrete, Alfonso.** Derecho Procesal Administrativo. primera edición. Porrúa. México. 1959.

**Parada, Ramón.** Regímenes Jurídicos de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común. Madrid Marcial Pons. 1993.

**Quintero, Beatriz y Eugenio Priero.** Teoría General del Proceso. Tomo II. Bogotá. Colombia. 1995.

**Restrepo, Carlos.** Sistema Aduanero Nacional de El Salvador. 1ra Edición. CEN 330. San Salvador. El Salvador. 1996.

**Rivera Márquez, Sergio Luis.** La Actividad Impugnativa en el nuevo Código Procesal Penal. Ensayos Doctrinarios sobre el Nuevo Proceso Penal salvadoreño. Sección de Publicaciones. Corte Suprema de Justicia. San Salvador. 2011.

**Rosales Arguello, Francisco.** Constitución y Justicia. Jornada de Derecho Constitucional en Centroamérica. Editado por Consell Consultive de la Generalitat de Catalunya. Agencia Catalana de Cooperación al Desenvolupament de la Generalitat de atalunya. Centro de Estudio y Formación Constitucional Centroamericana. año 1999.

**Sánchez González, José Juan.** La Administración Pública como Ciencia. Editorial Plaza y Valdez. México. 2001.

**Sánchez, Dafne Yanira.** Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes. Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Sección de Publicaciones. Corte Suprema de Justicia. San Salvador. 2011.

**Sánchez Aguilar, Manuel.** Derecho Administrativo Sustantivo y Procesal Adaptados a las Pruebas Selectivas de Acceso al Cuerpo de Secretarios Judiciales. Primera Edición. Editorial Calex. Buenos Aires. Argentina. 1999.

**Soberanes Fernandez, José Luis.** Historia del Derecho Mexicano. 5° Edición. México. Ed. Porrúa. 1997.

**Solis De Ovando, Alejandro Espinosa.** Manual de Procedimiento Civil. Editorial Jurídica de Chile. 1952.

**Verdera Izquierdo, Beatriz.** La Irretroactividad Problemática General. 1era. Edición. Editorial DYKINSON. Madrid. España. 2006.

**Vescovi, Enrique.** Los Recursos Judiciales y Demás Medios de Impugnación en Iberoamérica. 1ª. Edición. Ediciones De Palma. Buenos Aires. 1998.

### **TESIS**

**Arteaga Chávez, Luris Jazmín y otros.** La necesidad de crear una Ley de Procedimientos Administrativos. Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2008.

**Cardona Monterrosa, Marcela Marina.** Factores que Intervienen en La Eficacia del Tribunal de Apelaciones de Los Impuestos Internos y de Aduanas en La Resolución del Recurso de Apelación. Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2011.

**Castro Domínguez, Martha Jazmine y otros.** Los Nombres de Dominio del Internet y sus Incidencias en la Seguridad Jurídica en El Salvador. Trabajo de investigación. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de El Salvador. 2008.

**Coca Rivas, Mercy Julissa y Miguel Alberto, Renderos Granados.** La Apelación dentro del sistema de Impugnaciones del Código Procesal Civil Y Mercantil. Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. 2010.

**Cuellar González, Yessenia Beatriz; Efraín Antonio, Flores y José Daniel Gutiérrez Arias.** Aplicación de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador a la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras. Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2012.

**Cruz Sigüenza, Claudia Carolina; Karla Elizabeth, Hernández de Sosa y Sandra Jeannette, López Cruz.** Tratamiento Aduanal. Tributario y Contable de las Operaciones derivadas de los diferentes Regímenes Aduaneros aplicables en El Salvador. Tesis de Grado Facultado de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2010.

**Flores Chacón Walter Francisco y otros.** La Facultad Discrecional de los funcionarios de la Administración Pública en los Reglamentos del Área de la Salud. Trabajo de Graduación. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2012.

**Guzmán Navas Roxana Patricia y otros.** Regulación Jurídica del Proceso de Inconstitucionalidad y su Relación con el Derecho a la Seguridad Jurídica. Trabajo de Investigación para obtener el Grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador. Septiembre. 2009.

#### **LEGISLACION.**

**Constitución de la República de El Salvador.** D.C. No. 38 del 15 de diciembre de 1983. D.O. No. 234. Tomo 281 del 16 de diciembre de 1983.

**Código Aduanero Uniforme, Centro Americano.** Aprobado según Acuerdo Ejecutivo No. 606 de fecha 8 de julio de 2002. Publicado en el Diario Oficial No. 128. Tomo No.356 de fecha 11 de julio del mismo año 2002.

**Ley Orgánica de Universidad de El Salvador.** D.L. N° 597 del 29 de abril de 1999. D.O N° 96 Tomo 343. del 25 de mayo de 1999.

**Ley del Servicio Civil.** D.L. N° 507 del 24 de noviembre de 1961. D.O. N° 239.Tomo 193. publicado el 27 de diciembre de 1961.

**Ley Especial Para Sancionar Infracciones Aduanera.** D. 1 No. 551 del 20 de noviembre de 2001. D.D. No. 204. Tomo 353 del 29 de diciembre de 2001.

**Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano.** Aprobado por Acuerdo Ejecutivo No. 21 de fecha 9 de enero de 2003. Publicado en el Diario Oficial No.5. Tomo 358 de fecha 10 de enero de 2003.

**Reglamento Disciplinario de La Universidad de El Salvador.** Acuerdo N° 72/1999-2001 cuarto del 8 de junio de 2001. D.O. 132. Tomo 352 del 13 de julio de 2001.

## **SENTENCIAS**

**Sala de Lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia.** Antiguo Cuscatlán. Sentencia de inconstitucionalidad. Referencia 5-1999 de fecha 20 de julio de 1999.

**Sala de lo Constitucional.** Sentencia de fecha diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Referencia 117-1997.

**Sala de lo Constitucional.** Sentencia del cuatro de junio del año dos mil diez. Referencia 112- 2008.

**Sala de lo Contencioso Administrativo.** Sentencia del ocho de febrero del año dos mil. Referencia 73-P98.

**Sala de lo Contencioso Administrativo.** Sentencia de fecha veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho. Referencia 75-A-95.

**Sala de lo Civil.** Sentencia de fecha dos de mayo del año dos mil siete. Referencia N° **3-AP-2006**.

**Sala de Lo Civil. Corte Suprema de Justicia.** Sentencia con referencia 186-CAL-2009 de fecha 1 de septiembre de 2010.

**Sala de Lo Contencioso Administrativo.** Sentencia definitiva de fecha dieciocho de enero del año dos mil once. Referencia N° **132-2005**.

**Sala de lo Contencioso Administrativo.** Sentencia de fecha veintiséis de abril del año dos mil trece. Referencia N° **333 – 2009**.

**Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema De Justicia.** Sentencia con referencia 53-E-2001 de fecha 12 de agosto de 2003.

**Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema De Justicia.** Sentencia Definitiva. Referencia N° **132-2005**.

**Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema De Justicia.** sentencia de fecha 31 de octubre de 2012. Referencia 229-2007.

**Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia.** Auto del veintisiete de julio de dos mil diez. Referencia 86-2008.

**Sentencia Sala de Lo Constitucional.** Sentencia de fecha diecinueve de noviembre del año dos mil uno, Referencia 714-199.

**Sentencia del Tribunal Constitucional Español** de fecha dieciocho de mayo del año dos mil nueve. Referencia 15/2009.

**Sentencia Sala Contencioso Administrativo.** Sentencia de fecha quince de noviembre del año dos mil cuatro. Referencia 86-T-2003.

## **DOCUMENTOS Y REVISTAS**

**Beltrán, Gambier.** Índice para la seguridad jurídica. Revista Fórum de la Fundación Euro América. nº 15. Madrid. 2008.

**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico Y Social.** Facilitación de trámites. Diagnóstico y propuestas. Estudios estratégicos. Doing Business 2009 a 2015. Secretaria Técnica 2007. Experiencias de desburocratización en el marco del programa de Modernización del Sector Público de El Salvador. Presidencia de la República. 2011.

**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico Y Social.** Profesionalización de la Función Pública: Elemento de un Estado

eficiente. Departamento de Estudios Legales. Boletín N° 143. Noviembre. San Salvador. El Salvador. 2012.

**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico Y Social.** La necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos. Departamento de Estudios Legales. Boletín N° 150. Junio. San Salvador. El Salvador. 2013.

**Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia,** “Revista Jurídica”, Numero 2, Año 2006.

#### **PAGINAS DE INTERNET**

**Arguello, Luis Rodolfo.** Manual de Derecho Romano. 3ª Edición. Editorial Astea. Buenos Aires. Argentina. 1998. p.82, disponible en [https://sosunnedrch.files.wordpress.com/2013/09/luis-rodolfo\\_argc3bcello-manual-dederecho-romano.pdf](https://sosunnedrch.files.wordpress.com/2013/09/luis-rodolfo_argc3bcello-manual-dederecho-romano.pdf)

**Boletín Oficial Del Estado Español.** Ley 39/2015. de 1 de octubre. del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565). Sitio visitado 02 de enero de 2016.

**Galo, Rafael.** Código Aduanero Centroamericano y su Reglamento. CAUCA Y RECAUCA IV. Curso Ejecutivo de Gestión Aduanera. San Salvador. El Salvador. Centroamérica. Septiembre. 2014, P.2.disponibleen[https:// dl.dropboxusercontent.com/u/101797225/R.Galo-CAUCA-RECAUCA-October2013.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/101797225/R.Galo-CAUCA-RECAUCA-October2013.pdf). sitio consultado el día 20 de marzo de 2015.



**Pérez López, Miguel.** Los Recursos Administrativos en el Distrito Federal. en línea, Ciudad de México. Distrito Federal. disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/Alegatos/pdfs/48/53-07.pdf>. consultado el 03 de marzo de 2015.

