

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**  
**SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2010**  
**PLAN DE ESTUDIOS 1993**



“PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA POTESTAD  
SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTAN:

CINDY YASMIN AGUILAR MAYORGA  
CLAUDIA VERONICA LOVOS FRANCO  
ADRIANA MARIA POSADA CORDOVA

LICENCIADO LEONARDO RAMIREZ MURCIA  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2011.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ

RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS

VICERRECTOR ACADEMICO

LICENCIADO OSCAR NOÉ NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ

SECRETARÍA GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMENEZ

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES

DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS

SECRETARIO

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO

DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

MASTER LEONARDO RAMIREZ MURCIA

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi Dios Todo Poderoso por estar a mi lado en todo momento de mi vida, por su inmenso amor y su infinita misericordia, por nunca desampararme y que aun sin merecerlo siempre me ha demostrado su fidelidad para mi vida, por permitirme culminar con mi carrera y así conseguir este triunfo tan importante en mi vida.

A mis padres por apoyarme de manera incondicional, por estar junto a mí en los momentos de mayor dificultad, por dejarme esa herencia tan valiosa que son mis estudios, por brindarme amor y comprensión, a quien dedico este logro tan valioso, y que por haberme permitido obtenerlo les estaré agradecida el resto de mi vida.

A mis abuelos por apoyarme en todo aspecto de mi vida, por ese apoyo incondicional pero sobre todo por ese gran amor que me demuestran que Diosito me los bendiga siempre.

A mi Esposo Jorge Castro por ser mi apoyo incondicional, y por estar conmigo en todo momento, por su amor y comprensión.

A mis hermanas Jacqueline e Ingrid, por apoyarme y ayudarme en todo momento, por su cariño incondicional.

También lo dedicamos a nuestros familiares y amigos que de alguna manera nos apoyaron en la carrera y en nuestra vida, por brindarnos ese cariño sincero en todo momento.

Al Lic. Posada por su apoyo, ayuda y por guiarnos durante este proceso a su culminación.

A mis compañeras de grupo, por la tolerancia, la amistad y el cariño sincero que siempre nos unirá, por comprenderme, apoyarme y acompañarme en momentos difíciles y por los buenos momentos que como hoy celebramos este triunfo tan importante para todas

Cindy Yasmin Aguilar Mayorga.

## **AGRADECIMIENTOS**

*“El éxito se logra con humildad, perseverancia y fuerza de voluntad; y vencer las adversidades en la profesión es uno de los mejores medios para perfeccionarte”*

Dedico esta Tesis a Dios todo poderoso y a la Virgen María, por darme la sabiduría necesaria para recorrer este camino, por haberme permitido llegar hasta donde he llegado y por ser mis guías en todo aspecto de mi vida.

A mi mamita Santos Franco a quien dedico de manera especial este trabajo, por enseñarme a valorar la vida, por ser una madre ejemplar, por estar conmigo en cada momento importante de mi vida, por darme ánimos para salir adelante, por brindarme su apoyo incondicional, por darme su amor, aconsejarme en todo momento y confiar en mí, por que sin ella no hubiese podido llegar hasta el final, por eso y mas es la principal merecedora de este primer triunfo.

A mi papi Arnulfo Lobos Q.E.D., de quien el destino me privo, quien siempre fue un motivo de inspiración para poder salir adelante, quien ha sido el ángel que ha guiado mis pasos y estaría muy feliz de verme culminar mi carrera.

A mis hermanos (Oscarin) por protegerme y cuidarme, (Marcia y Mary) por aguantarme y apoyarme siempre.

Al Lic. Posada y a doña Nury de Posada, por darnos su apoyo y orientarnos en nuestra investigación, por aguantarnos y estar siempre dispuestos a ayudarnos.

A mis compañeras de tesis, por aguantarme en todo momento, a mis amigas/os y compañeros que me brindaron mi su amistad, y estuvieron conmigo en las buenas y las malas.

*Claudia Verónica Lovos Franco.*

## AGRADECIMIENTOS

A Dios todopoderoso, por acompañarme siempre y en todo momento, por bendecirme siempre, por iluminarme en mi camino, por su infinita misericordia por fortalecer mi espíritu cuando mi fe se agotaba, por ser lo más hermoso en mi vida, gracias Padre.

A mis padres, Lic. Carlos Posada Majano y Consuelo Nury de Posada, por ser mi fortaleza, mi aliento, mi coraje, mi inspiración para salir adelante, por haber sido y seguir siendo mi ejemplo a seguir, por haberme apoyado más que nadie durante y en la culminación de mi carrera, por ser mis asesores en la vida, por ayudarme a levantarme cuando caía, por su amor y comprensión, por tener fe en mi desde siempre.

A mis hermanos, Carlos y Alejandro, por haber sido mi apoyo incondicional, por brindarme su cariño y comprensión, por ser mis mejores amigos y confidentes.

A mis abuelitas Tita y Con, por encomendarme siempre con Dios para que saliera adelante. Yo sé que sus oraciones fueron escuchadas.

A nuestro asesor de tesis Lic. Leonardo Ramírez Murcia, quien nos facilitó la presente investigación por su responsabilidad y amabilidad de revisar nuestro trabajo siempre y por sus sugerencias y opiniones puntuales.

A mis niñas, mis compañeras de tesis, por su apoyo, por su amistad, por comprenderme y apoyarme durante toda nuestra carrera, en las buenas y malas, y por ser parte de mi triunfo, que es hoy nuestro triunfo.

Adriana María Posada Córdova.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>i</b>
<b>CAPITULO I</b>	<b>5</b>
<b>APLICACIÓN DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y SU MANEJO METODOLÓGICO.</b>	<b>5</b>
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	5
a. Enunciado del Problema:	7
b. Delimitación Espacial, Temporal y Teórico conceptual de la Investigación.	7
2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.	9
a. Surgimiento e importancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa	10
b. El desconocimiento de la posibilidad de impugnación.	12
c. La elaboración de trabajos de investigación sobre el tema. Un mecanismo de difusión.	13
d. El análisis como plataforma para formular propuestas de cambio.	14
3. OBJETIVOS.	15
a. GENERAL.	15
b. ESPECÍFICOS.	15
<b>CAPITULO II</b>	<b>17</b>
<b>GENERALIDADES TEÓRICO CONCEPTUALES DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA APLICACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	<b>17</b>
1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.	17
a. DESCRIPCIÓN ETIMOLÓGICA DEL TÉRMINO PRINCIPIO.	17
b. ORIGEN DE LOS PRINCIPIOS.	19
2. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.	21
3. NATURALEZA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.	22
4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	24
a. PRINCIPIO DE LEGALIDAD	26
b. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.	29
c. PRINCIPIO DE TIPICIDAD.	30
d. EL PRINCIPIO DE GARANTÍA DE AUDIENCIA Y DEL DEBIDO PROCESO.	31
f. PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.	36
g. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD	36
h. PRINCIPIO DE PRESCRIPCIÓN.	38
i. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.	40
j. PRINCIPIO DE IGUALDAD.	40
k. PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM.	42
l. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.	45
m. PRINCIPIO DE SEMI-FORMALISMO.	47
n. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	48
o. PRINCIPIO DISPOSITIVO.	48
<b>CAPITULO III</b>	<b>50</b>
<b>LA CAPACIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	<b>50</b>
1. DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	50
a. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	50
b. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	51
c) CONCEPTO JURIDICO DE ADMINISTRACION PÚBLICA.	52
5. RESEÑA HISTORICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE RIGE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	53

a)	División de Poderes	54
6.	ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	58
a.	Definición de Potestades Administrativas.	59
b.	Las Potestades de Supremacía Especial	60
7.	POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR.	62
8.	FUNDAMENTO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	67
9.	SANCION ADMINISTRATIVA	68
a)	Origen de la Sanción Administrativa.	68
b)	Concepto de Sanción Administrativa	70
c)	Naturaleza	71
d)	Diferencia entre Sanción Penal y Sanción Administrativa.	72
9.	FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.	73
a.	CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	75
b.	EL ESTADO COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	76
c.	LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ESTADO DE EL SALVADOR.	76
1)	ÓRGANOS FUNDAMENTALES	77
a)	ÓRGANO EJECUTIVO.	77
2)	GOBIERNOS LOCALES.	79
3)	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.	80
	<b>CAPITULO IV</b>	<b>85</b>
	<b>EL EJERCICIO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES ENTRE PARTICULARES Y EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.</b>	<b>85</b>
1.	Definición del Proceso Contencioso Administrativo.	85
2.	Importancia.	86
3.	Procedimiento Contencioso Administrativo en El Salvador.	87
4.	Agotamiento de la vía Administrativa.	88
5.	Objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.	90
a.	Actos Políticos o de Gobierno	90
b.	Actos sujetos al Derecho Privado.	90
c.	Descripción del acto administrativo.	91
6.	Desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo.	92
a.	La legitimación del Proceso Contencioso Administrativo.	93
1)	La Legitimación y sus formas.	93
b.	Definición de Silencio Administrativo.	95
1)	Silencio Administrativo Negativo.	96
2)	Silencio Administrativo Positivo.	97
c.	Demanda.	97
d.	Auto de admisión de la Demanda	99
e.	Medidas Cautelares	100
f.	Primer Informe	100
g.	Segundo Informe.	101
h.	La prueba en el Proceso Contencioso Administrativo.	101
i.	Traslados.	106
j.	Formas de terminación del Proceso Contencioso.	107
k.	Forma normal de terminación del proceso	107
l.	Formas anormales de terminación del Proceso	115

<b>CAPITULO V</b>	<b>117</b>
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
1. CONCLUSIONES.	117
2. RECOMENDACIONES.	121
BIBLIOGRAFIA.	124



## INTRODUCCIÓN

Varios propósitos estimulan nuestro esfuerzo y voluntad en la elaboración de este trabajo de grado: el primero, es la culminación de la etapa final del proceso que nos permitirá alcanzar una de nuestras más altas aspiraciones; el segundo, pero no por eso el menos importante, es el de ofrecer a quienes se interesen por el tema desarrollado en el presente trabajo, una breve síntesis que satisfaga de alguna manera sus inquietudes sobre los PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, o les incite a estudiar con mayor ponderación la materia de que trata su contenido.

No podemos, sin embargo, dejar de mencionar la íntima satisfacción que nos produce incursionar en el vasto campo de la investigación, aún a título superficial, pero sí tratando de aprovechar al máximo los conocimientos, experiencias e interrogantes surgidos en el desarrollo de la realización del presente trabajo de graduación.

Ofrecemos el desarrollo del tema en cuatro capítulos y un epílogo contentivo de nuestras conclusiones.

En el Capítulo Primero, denominado APLICACIÓN DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y SU MANEJO METODOLÓGICO, por considerarlo necesario punto de partida, en él hacemos referencia al PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, en que medida se aplican por la comunidad Jurídica los Principios Constitucionales que Fundamentan la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en el Proceso Contencioso Administrativo; delimitación espacial, temporal y teórico conceptual de la investigación, para determinar, de manera breve, si se aplican o no se aplican correctamente los principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora

de la Administración Pública; y cómo y por qué surgió el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración Pública. Para conocer el nivel de efectividad en que se aplican tales principios.

En el Capítulo Segundo, denominado GENERALIDADES TEÓRICO CONCEPTUALES DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA APLICACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, se estudian los antecedentes y evolución histórica de los principios generales del Derecho, su descripción etimológica, su origen y funciones para la correcta creación, interpretación e integración de las normas.

Se tratarán cada uno de los principios constitucionales que se apliquen al Proceso Contencioso Administrativo, y cómo estos principios se convierten en verdaderos cimientos o principios rectores de la Administración Pública.

En el Capítulo Tercero, denominado LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, en el que se hace una referencia a los antecedentes del surgimiento de la Administración Pública, su conceptualización, sus atribuciones y las facultades sancionadoras de la Administración Pública y los distintos instrumentos jurídicos de que se vale para expresar su voluntad y para la consecución de sus fines, para el logro del bienestar general de la población salvadoreña, garantizándole al administrado la aplicación de los principios constitucionales.

El Capítulo Cuatro, denominado EL EJERCICIO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES ENTRE PARTICULARES Y EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, de él se hizo un análisis

más detenido respecto a la definición de dicho Proceso, su importancia y el desarrollo del Proceso mismo según la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; el agotamiento de la vía administrativa, el cual se convierte, generalmente, en un presupuesto necesario y un requisito procesal previo a iniciar el Juicio Contencioso Administrativo; el Objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La actividad administrativa lleva implícita un elemento activo, es decir un accionar, encaminado directamente a dar satisfacción a los intereses generales, para ello la administración deberá de acuerdo al ámbito donde actué o el objeto que persiga, exteriorizar su voluntad, manifestándola a través de innumerables actuaciones, haciendo referencia a la Actividad y Funciones del Estado, destacando entre éstas la Función Administrativa; para luego determinar el sujeto que la realiza, conocido como “Administración Pública”.

Enseguida nos referimos a las diversas formas en que dicho sujeto se manifiesta en el ejercicio de su actividad, dando preferencia a aquellas que implican una declaración de voluntad constitutivas de los diversos actos de la Administración Pública: Acto Administrativo, Acto de Administración, Actos Políticos o de Gobierno, el Silencio Administrativo y el desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo.

El Capítulo Cinco denominado CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, se toma en consideración lo establecido al inicio del presente proceso de investigación en el cual se trata de dar solución al problema planteado de si se aplican o no se aplican correctamente los principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la Administración Pública, generando las consideraciones y sugerencias para lograrlo.

Esta investigación ha sido elaborada con el objeto de conocer y dar a conocer más sobre cuales son los límites y alcances del poder sancionador

de los entes administrativos en El Salvador, así como también proporcionar una guía de estudio para que de alguna manera sirva a los lectores como ilustración sobre la presente temática y así tratar de disminuir los casos de arbitrariedades cometidos por dichos entes contra sus administrados, esto debido al marcado nivel de desconocimiento por parte de la población sobre el tema del que se trata; para ello fue necesario realizar un estudio analítico de la figura de las sanciones administrativas desde la perspectiva de la doctrina y la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo y de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; teniendo como resultado de ello que la Administración Pública excede del poder que le ha sido conferido ya que se manifiesta en las irregularidades procesales y vulneración de los derechos de los administrador en la aplicación de sanciones administrativas, para lo cual recomendamos que el Estado debiera tomar parte activa controlando de una forma más eficiente este tipo de procesos administrativos creando para ello tribunales competentes en materia contencioso administrativa,

Confiamos en que este trabajo satisfaga, como lo expresamos al principio, la iniciales inquietudes del lector, a quien expresamos nuestro agradecimiento por la generosa atención que haya de prestarnos y, especialmente, le pedimos su indulgencia a nuestros juicios, para cuya revocación por falta de mérito, oportunidad o conveniencia, desde ya le otorgamos las más amplias facultades... y, si realmente este trabajo le instara a estudiar con mayor ponderación el tema tratado, inmerecido premio habremos obtenido.

## **CAPITULO I**

### **APLICACIÓN DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y SU MANEJO METODOLÓGICO.**

#### **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

En muchos países latinoamericanos existen una serie de factores que afectan el funcionamiento de la Administración Pública, y El Salvador no constituye en este punto la excepción. Por una parte, nos encontramos con irregularidades que van desde la pasividad ante la presentación de peticiones por el Administrado, la tardanza en la emisión de las resoluciones, hasta el hecho de ser éstas dictadas en forma arbitraria, en una incorrecta aplicación de la ley o en abuso de la mal entendida potestad discrecional de la Administración aplicando de manera incorrecta los principios constitucionales que los facultan o simplemente no aplicándolos.

La sujeción de toda autoridad a la Ley contenida en el principio de legalidad, es condición indispensable en el marco de un Estado de Derecho. En las modernas tendencias el principio de legalidad se extiende a la esfera de las actuaciones de la Administración Pública. A efecto de controlar este apego de las actuaciones de la Administración a la Ley, surge la Jurisdicción Contencioso Administrativa como la encargada; de conocer las controversias que se susciten en relación a la legalidad de los actos administrativos. En El Salvador esta jurisdicción se rige mediante Decreto Legislativo número 81, promulgado el 14 de noviembre de 1978, como atribución de la Corte Suprema de Justicia.

En el marco de la actual Constitución de la República se recoge el principio de legalidad aplicado a la Administración Pública en el Art. 86 inciso final señalando que: " Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley", como mecanismo para controlar esa sujeción a la Ley y proteger con ello los derechos del administrado, se instituye en el Art.172 que corresponde de manera exclusiva al Órgano Judicial, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia Contencioso Administrativa, lo cual constituye el fundamento constitucional de la Jurisdicción Contenciosa.

En este orden de ideas, se configura como una importante problemática determinar si dada su naturaleza, etapas, y características, el proceso contencioso administrativo en El Salvador constituye un mecanismo eficaz para frenar las ilegalidades de los actos de la Administración Pública; así como si la forma en que se hace es la correcta aplicando debidamente los principios que la Constitución establece a la hora de ejercer su poder de imperio. Suele ocurrir en el Derecho, que exista un trecho entre el potencial de una institución y su operatividad práctica. Esto es aplicable a los mecanismos de defensa de los particulares ante una ilegalidad, los cuales si bien pueden poseer el potencial para frenar dichas ilegalidades en forma eficaz, en el despliegue de su actividad se encuentran con una serie de limitaciones a si mismo los principios Constitucionales surten como garantía al momento de que la administración deba interponer las sanciones que considere convenientes siempre que sean establecidas legalmente.

Estas limitaciones pueden ser de diferente índole: intrínsecas o extrínsecas al funcionamiento del mecanismo. Desde esta perspectiva, se considera que la creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa implicó un cambio fundamental en el Derecho Público salvadoreño, en tanto significó un avance en la tutela judicial de los actos administrativos; por lo que, no basta con la creación de una ley para garantizar su operatividad,

pues pueden concurrir limitaciones externas que constituyen un obstáculo para la misma.

Por lo antes planteado, es de sumo interés conocer si el Proceso Contencioso Administrativo en El Salvador, es en sí mismo un mecanismo eficaz de control de los actos de la Administración Pública, además de determinar si existen factores que limitan la efectividad de este control, y la forma en que están siendo aplicados determinando así, si se hace de manera correcta o no.

Teniendo como presupuesto la trascendencia de un pleno desarrollo de la jurisdicción contenciosa en todo Estado en que impere la legalidad, es necesario, presentar sugerencias tendentes a lograr en ella una mayor efectividad. Es así que constituye finalmente parte de la problemática, determinar qué medidas podrían implementarse para lograr una mayor efectividad de la acción contenciosa administrativa en El Salvador.

**a. Enunciado del Problema:**

*¿Se aplican o no se aplican correctamente los Principios Constitucionales que Fundamentan la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en el Proceso Contencioso Administrativo?*

**b. Delimitación Espacial, Temporal y Teórico conceptual de la Investigación.**

La investigación que se pretende realizar, y que se ha titulado "Los Principios Constitucionales que fundamentan la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en el Proceso Contencioso Administrativo", presupone una serie de demarcaciones sobre el ámbito, los marcos y los límites en que ha de desarrollarse.

Tal delimitación puede Dividirse de la siguiente manera:

1). **Enfoque Teórico.**

El punto de partida es señalar la materia sobre la cual la investigación ha de versar: nos ubicamos en las Ciencias Jurídicas, específicamente en las ramas del Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo.

Se presentan las bases del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, que son necesarias para comprender la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el Proceso como tal. Así mismo, se exponen en la medida que sea necesario las bases sobre el Derecho-Procesal Administrativo, en tanto constituye el conjunto de normas referentes a los presupuestos, contenidos y efectos del Proceso Contencioso Administrativo.

2). **Delimitación de contenido.**

En un segundo momento, una delimitación más específica se obtiene de la denominación misma que se le ha asignado al trabajo de graduación:

**“Los Principios Constitucionales que fundamentan la Potestad sancionadora de la Administración Pública en el Proceso Contencioso Administrativo ”.**

Siendo que el control de la legalidad de tales actos se realiza mediante el PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO y la debida aplicación de los principios constitucionales en dicho proceso, por lo que, será precisamente dicho proceso el punto medular de la investigación. Ciñendo el contenido del trabajo en el control jurisdiccional, se excluye el análisis de la legislación que regula el funcionamiento de la Administración Pública, a lo cual sólo se hará referencia en cuanto sea necesario para el estudio de la acción contenciosa.

3). **Delimitación geográfica.**

El trabajo de investigación a realizar se limitará al análisis de los



Principios Constitucionales que fundamentan la Potestad sancionadora de la Administración Pública especialmente al estudio del control de la legalidad de los actos administrativos en El Salvador. Para conocer el Proceso Contencioso Administrativo en El Salvador, la investigación comprenderá:

a). Análisis de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa Salvadoreña, y referencia en cuanto sea necesario a leyes administrativas salvadoreñas;

b). Jurisprudencia publicada por de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia salvadoreña.

#### 4). **Delimitación temporal.**

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en nuestro país, fue promulgada, en noviembre de 1978 y entró en vigencia, en enero del año siguiente; el período que comprende la investigación a realizar abarca desde su surgimiento hasta la fecha de realización del trabajo.

La jurisprudencia que se utilice para apoyar el estudio de la Ley podrá corresponder a cualquiera de esos años, según se considera necesario, de acuerdo a los aspectos que se analicen en cada caso. Se ha tomado como marco de estudio todos los años, pues se considera que tratándose de un período relativamente corto es posible abordarlo, evitando así dejar por fuera jurisprudencia o datos cuya utilización sea provechosa para el cumplimiento de los objetivos planteados.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.**

A efecto de determinar en forma sistemática y coherente las justificaciones, lo cual implica señalar el por qué, los motivos que guían la realización de esta investigación, se expondrán cuatro aspectos

fundamentales:

**a. Surgimiento e importancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**

A simple vista y aún atendiendo a la semántica del término, podría pensarse que en lo referente a su situación jurídica frente a la Administración, el administrado es un sujeto meramente pasivo, receptor de la satisfacción de sus necesidades, también de cargas, obligaciones y deberes que le devienen de decisiones tomadas a niveles administrativos. Por lo que, si se limitara en ese marco el concepto de administrado, éste carecería de los medios e inclusive podría pensarse, del derecho mismo a reclamar ante la propia Administración o en sede jurisdiccional por los actos que le afecten; sin embargo, en la actualidad esta concepción ha evolucionado, hasta comprender que el administrado es un sujeto activo, capaz de frenar, modificar o alterar el flujo de las resoluciones administrativas.

De la lectura del tema se plantea al inicio la interrogante: ***¿se aplican o no se aplican correctamente los principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la Administración Pública en el Proceso Contencioso Administrativo?***

A grandes rasgos se puede señalar que la Jurisdicción Contencioso Administrativa surgió en Francia como resultado de la Revolución y de los principios que con ella se cimentaron: división de poderes, preeminencia de la ley sobre todas las instituciones, tutela de los derechos de los particulares, etc. Anteriormente, la Administración Pública poseía un amplio poder, por lo que, las limitantes y control del mismo, eran casi inexistentes. Es así que, como una consecuencia del estado de derecho, se establece la necesidad de controlar sus actuaciones a través de la plena sujeción a la ley, por lo que, en un primer momento, surgió una

debatida polémica acerca de cuál sería el órgano que llevaría a cabo este control, por un lado, se proponía que esa función se le atribuyera a los tribunales organizados en el seno de la misma administración, y por otro, que tal función correspondiera a Tribunales pertenecientes al Poder Judicial.

En un inicio se mantuvo tal atribución en el seno de la misma administración, o en entes que si bien no se encontraban dentro de ella, se estructuraron en tal forma que constituían una dependencia del Poder Ejecutivo, siendo hasta el año de 1872 que se promulga la Ley que da al Consejo de Estado la potestad de juzgar independientemente en materia Contencioso Administrativa, con lo cual éste asumió la función jurisdiccional plena e independiente. El surgimiento de un ente controlador de esa naturaleza, es una clara manifestación del fortalecimiento de un Estado de Derecho, de la preocupación por la salvaguarda de los intereses de los administrados y de un sistema en que todo ente esté apegado en sus actuaciones a la ley; porque es oportuno señalar que la finalidad del Contencioso Administrativo no es solamente el proteger los derechos del administrado, sino también el mantenimiento de la juridicidad de las actuaciones de la Administración Pública.

La importancia de asegurar el imperio de la ley en el ejercicio de la función administrativa, es entonces un avance en la edificación de todo Estado de Derecho. De ahí, mostrar que ante cualquier arbitrariedad, ilegalidad o inactividad de la Administración Pública, el afectado tiene en sus manos la posibilidad de acudir a una jurisdicción independiente y especializada que ponga solución al problema, es una tarea en sí misma justificable.

## **b. El desconocimiento de la posibilidad de impugnación.**

Habiéndose establecido lo trascendente de la existencia de mecanismos de defensa del administrado frente a actos ilegales de la Administración, y reconsiderando la posición que éste tiene frente a la misma, frente a las resoluciones que de ella emanan y que gravan su esfera jurídica, o ante su silencio, podemos catalogar el desconocimiento de estos mecanismos como un grave factor. Tal desconocimiento podría propiciar que se sigan realizando actuaciones arbitrarias de la Administración, donde el carácter impositivo que sus resoluciones poseen puede alcanzar niveles de descontrol que desemboquen en trámites burocráticos, generando posiciones de anarquía por un lado, e indefensión por el otro.

En El Salvador la Jurisdicción Contencioso Administrativa es relativamente nueva si tomamos como parámetro de comparación su surgimiento en Francia y otras legislaciones. Es hasta el 14 de noviembre de 1978, que la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No. 81, por el que se creó la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal Decreto al convertirse en ley, entró en vigencia el 1 de enero de 1979. Este factor, aunado a una fuerte tradición civilista que se ha manifestado es el hecho que, en muchas Universidades se relegara la importancia del Derecho Administrativo a un segundo plano, o que en la enseñanza del mismo no se incluyera el área contenciosa, ha generado que pocos litigantes conozcan la posibilidad real de impugnar las resoluciones de la Administración Pública.

Esto genera un problema de hondas repercusiones, pues resoluciones viciadas de ilegalidad que podrían ser impugnadas en sede jurisdiccional, quedan intactas por el desconocimiento del administrado de tal posibilidad.

El desconocimiento del administrador, se manifiesta también a niveles parciales:

- 1) No se tiene un conocimiento correcto sobre los

presupuestos procesales de impugnación, tales como el agotamiento de la vía administrativa, el plazo, etc.; lo cual genera la interposición de demandas que devienen inadmisibles;

2). Se desconoce la existencia y el sentido de figuras especiales como la denegación presunta de una petición, en virtud de la cual, es posible ante la falta de pronunciamiento de la Administración, impugnar mediante una ficción ante la Sala, el acto que presuntamente denegó lo solicitado.

Por lo que se puede afirmar que el papel activo de los administrados en defensa de la juridicidad de que hemos hablado, sólo podrá concretarse y realizarse a plenitud, cuando la mayoría de ellos tengan no sólo conciencia de la necesidad de promover un continuado y amplio control jurisdiccional, sino, tengan real conocimiento de la forma de llevar a cabo tal defensa. Precisamente establecer si existe desconocimiento, es una de las inquietudes que dieron origen a esta investigación, enfatizando de esta forma la inminente necesidad de la divulgación de la competencia y funcionamiento de la Sala, así como la forma de interposición de la demanda y sus requisitos.

### **c. La elaboración de trabajos de investigación sobre el tema. Un mecanismo de difusión.**

Se ha establecido a este punto la finalidad, necesidad e importancia del control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública y la aplicación de los principios constitucionales a esta, y hemos reparado en la problemática que genera el desconocimiento de la posibilidad de promoverlo. Es necesario entonces buscar mecanismos de solución. El conocimiento de nuestros derechos y de los mecanismos para hacerlos valer, es pilar para su protección y garantía, y para fortalecer el Estado de Derecho. Radica

precisamente ahí la importancia de este trabajo: **CON EL SE PRETENDE, EN UN PRIMER MOMENTO, CONOCER EL NIVEL DE EFECTIVIDAD EN QUE SE APLICAN LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DIFUNDIR LA POSIBILIDAD DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Se pretende despertar y acentuar la motivación para defendernos ante ilegalidades, y en un segundo momento, teniendo en cuenta que el texto de la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conlleva la utilización de terminología que sin contar con las bases teóricas para su completa comprensión, vuelve parcial la posibilidad de su aplicación, ofrecer un marco teórico-conceptual, apoyado en la doctrina legal publicada que al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sentado.

Finalmente, el hecho de analizar la Ley, nos permitirá, basándonos en un conocimiento pleno, desarrollar una guía práctica que contenga tanto los elementos formales como procesales para la defensa del administrado ante actos que le afecten. En síntesis, creemos que la difusión de los alcances de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es de gran importancia en la edificación de un Estado de Derecho, para cimentar la utilización de instituciones que pongan freno a ilegalidades y que sean una garantía a los derechos del administrado, mostrando que se tiene en las manos un mecanismo para triunfar ante ellas, y que en el Derecho Administrativo, existe un campo amplio y fecundo de actuación.

#### **d. El análisis como plataforma para formular propuestas de cambio.**

El conocimiento y análisis de las instituciones, alcanza su máxima proyección cuando a partir de ello es posible cuestionar la posibilidad de mejorarlas. Por ende, con el acercamiento a la naturaleza de la jurisdicción contenciosa y a la Ley que la rige, se pretende obtener una visión global y

crítica a través de la cual puedan formularse, de ser necesarias, propuestas de cambio a la misma.

Junto a estas razones que exponen la funcionalidad de nuestra investigación, creemos necesario hacer notar que existen no sólo pocos trabajos referidos a la jurisdicción contenciosa, sino que los existentes difieren en la perspectiva en que se encamina esta investigación, en la cual el conocimiento doctrinario se emplea como una base para el análisis conjunto de la ley y la jurisprudencia, abriendo las puertas a una visión plena de un fuerte mecanismo de control y defensa de los derechos del particular que ofrece nuestro ordenamiento jurídico, y que a la fecha no ha alcanzado aún en la población una completa difusión.

### **3. OBJETIVOS.**

#### **a. GENERAL.**

Presentar un estudio socio-jurídico de las condiciones mediante las cuales se aplican los Principios Constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la administración pública en el Proceso Contencioso Administrativo.

#### **b. ESPECÍFICOS.**

- 1) Identificar los principales factores que influyen en la administración pública para operar en forma efectiva las sanciones con la aplicación de los principios constitucionales.
- 2) Identificar la existencia de factores y procedimientos determinados en la normativa secundaria que generan conflicto y falta de claridad en la correcta aplicación de los principios constitucionales por la administración pública.

3) Presentar sugerencias que permitan lograr un mejor control jurisdiccional efectivo en la aplicación de los principios constitucionales en los actos de la administración pública en el Proceso Contencioso Administrativo.



## CAPITULO II

### GENERALIDADES TEÓRICO CONCEPTUALES DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA APLICACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

#### 1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

##### a. DESCRIPCIÓN ETIMOLÓGICA DEL TÉRMINO PRINCIPIO.

Al establecer el significado de la palabra “Principio”, el autor Valencia Restrepo<sup>1</sup> hace referencia al origen etimológico del término a la palabra *principium*, que tiene dos acepciones: la primera que significa “cabeza de una serie o primer singular de un todo plural”, que proviene de *princeps* o *principis*, que significa príncipe como titular o cabeza de una magistratura. De lo cual se deriva, que los principios del derecho son cabeza de todo ordenamiento de normas. La segunda acepción sería la de origen permanente como partida de algo, de lo cual el término *principium* proviene de *principii*, de lo cual, los principios en derecho son condiciones fundamentales del sistema normativo, del cual surgen de modo permanente las demás normas del sistema jurídico.

De lo anterior, se concluye que los principios jurídicos representan un conjunto de valores que inspiran a la creación de las normas escritas, que sirven como marco referencial para organizar la vida de una sociedad sometida a los poderes de una autoridad, que generalmente es el Estado. La norma establece una obligación social de forma coactiva y sancionadora, por

---

<sup>1</sup> Valencia Restrepo. Hernán. “Nomoarquía, principialística jurídica o los principios generales del derecho”. Santafé de Bogotá: Editorial Temis, 1993. Pág. 192.

tanto actúa como principio condicionante de la acción que limita la libertad de los individuos; por lo que, representa un conjunto de valores que orientan y norman la conducta de una sociedad. La norma establece una obligación en la conciencia del individuo, que pertenece al ámbito cultural en el que se aceptan tales valores.

Asimismo, Valencia Restrepo sostiene que los principios generales del derecho son verdaderas normas<sup>2</sup> que son: “fundamentales, taxativas, universales, axiológicas, implícita o explícitamente positivas, que preceptúan o regulan cómo y con qué debe crearse, interpretarse e integrarse el ordenamiento”, que poseen una naturaleza filosófica y también jurídica. A partir de lo anterior, deben entenderse los principios del derecho desde dos puntos de vista:

**El primero**, que está enfocado a la creación de normas escritas creadas por el Estado o autoridad competente para regular las relaciones interpersonales de los individuos y de estos con el Estado, ya sea limitando su libertad de actuar o condicionando la misma.

**El segundo**, que está orientado a regular la conducta del individuo en su interior, es decir que el ser humano está dotado de raciocinio, que es capaz de hacer la distinción entre lo bueno y lo malo, lo permitido y lo prohibido en una sociedad determinada, imponiéndose limitaciones en su actuación y sabedores de las consecuencias que dichas acciones implican.

---

<sup>2</sup> Al respecto nos dice Norberto Bobbio: “ En mi opinión los principios generales del derecho no son si no mas normas fundamentales o generalísimas del sistema, las normas mas generales(...) Para mi es indudable que los principios generales son normas como todas las otras (...) Dos son los argumentos para sostener que los principios generales son normas, y ambos son validos: de acuerdo con el primero de ellos, si son normas aquellas que se extractan de los principios generales por medio de un procedimiento de generalización sucesiva, no se ve por que estos no deban ser normas también. En segundo lugar, la función para la cual se deducen y se adoptan es la misma que se lleva acabo para todas las normas, o sea la función de regular un caso” BOBBIO, Norberto. “**Teoría general del derecho**”. Bogotá: Editorial Temis, 1987. Pág. 239\_240.

## **b. ORIGEN DE LOS PRINCIPIOS.**

Sobre los Principios en general, se debe aclarar que “el derecho se compone de valores y normas”<sup>3</sup>. Los principios o valores representan las proposiciones jurídicas o directivas que requieren un desarrollo normativo, es decir, el principio es un criterio fundamental en si mismo, que marca el sentido de justicia a través de las normas jurídicas<sup>4</sup>.

De lo cual, se concluye que los principios “no son reglas de las que se pueda deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo”<sup>5</sup>. Es decir que, los principios son el fundamento de las normas en la medida en que éstas se aplican de forma equitativa entre los miembros de una sociedad. Es por ello que, Agustín Gordillo afirma que “los valores o Principios Jurídicos son mas importantes que las normas; que estas no pueden contradecir, en la solución del caso, aquellas”,<sup>6</sup> porque los principios originaron las formas de conducta socialmente aceptadas, por lo tanto las normas se crean con fundamento a esos principios, no pudiendo entonces contradecirlos. El principio del Derecho contenido en la Ley, prácticamente ya no es principio como fuente supletoria: es un precepto legal<sup>7</sup>.

De allí que, los principios que informan el propio sistema legal están implícitamente contenidos en el mismo, por lo que aplicarlos implica considerar el espíritu de las leyes en su aplicación. Los principios dejan de ser fuente secundaria al volverse primordial su aplicación desde el momento

---

<sup>3</sup> Gordillo, Agustín, “**Introducción al Derecho**”, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. I-5.

<sup>4</sup> Mans Puigamau, Jaime M. “**Los principios generales del derecho**”. Op. Cit., 2, p. 30

<sup>5</sup> Gordillo, Agustín, “**Introducción al Derecho**”, cit., nota 1, p. II-10.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Mans Puigamau, Jaime M., Op. Cit., 2, p. 15.

en que son materializados en una norma jurídica creada por autoridad competente.

Es importante hacer referencia a la clasificación de los principios como normas implícitas o explícitamente positivas, para lo cual ciertas normas son promulgadas por autoridad y dotadas de coercibilidad. Entonces, los principios son explícitamente positivos si son objeto de una expresa promulgación por la autoridad e implícitamente positivos si son creados por estamentos supra estatales, como la comunidad o el conglomerado social. Pero esta formalidad, no implica que sea su origen, porque este es ante todo **no positivo**.

**El origen de los principios, puede ser positivo y no positivo**, teniendo en cuenta la anterioridad del origen no positivo. Es por ello que, el autor Valencia Restrepo<sup>8</sup> explica que los principios han nacido de tres necesidades del derecho objetivo: **primero**, de abarcar la mayor parte de la realidad; **segundo**, de que exista una compatibilidad entre las normas; y **tercero**, de que todas ellas tiendan al mismo fin, que son lo que Valencia denomina “facetas ontológicas, lógica y axiológica”.

Entonces, esta triple definición es previa o anterior al mismo ordenamiento positivo, por que estas necesidades surgen no de una norma positiva, sino de la naturaleza misma del derecho objetivo y son un reconocimiento de la insuficiencia de la ley de que el derecho no esta contenido en su totalidad en ella. Es por esto, que el legislador al descubrir dichas necesidades, en ocasiones ha hecho una expresa manifestación de los principios para que se sacien estas exigencias del ordenamiento con lo cual se evidencia el origen positivo de los principios, pero siempre posterior al no positivo, por no contemplarse toda realidad jurídica del modo positivo.

De esta manera, el mismo ordenamiento positivo muestra o evidencia

---

<sup>8</sup> Valencia Restrepo. Hernán. “**Nomòarquia, principalística jurídica o los principios generales del derecho**”. Santafé de Bogotá: Editorial Temis, 1993. Pág. 163-190.

que no es suficiente en algunas ocasiones y por tanto, recurre a aquellos principios que son anteriores a él y que son al mismo tiempo, fuente permanente en cuanto que dan base a toda estructura jurídica.

## 2. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

Los Principios Generales del Derecho son las premisas fundamentales jurídicas, que buscan con su aplicación, **la justicia, equidad, el bien común y el bienestar social**,<sup>9</sup>son el contenido básico del sistema, además elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que deba prevalecer<sup>10</sup>. Desde el punto de vista constitucional, los Principios Generales del Derecho son una garantía individual y su aplicación se desprende de la Constitución misma, en su artículo 2, que es donde se consagran principalmente los Derechos y garantías individuales<sup>11</sup> de las personas<sup>12</sup>.

Estos principios generales del Derecho sirvieron de base al legislador

---

<sup>9</sup> Hernández Espindola, Zeus Jesús, “**Los principios generales del derecho, Algunas consideraciones**”, Nuevo consultorio fiscal, México, año 15, núm. 287, agosto de 2001.

<sup>10</sup> Sánchez Vázquez Rafael, “**Los principios generales del derecho y los criterios del poder judicial de la federación**”, México, Porrúa, 2004, .Pág.101.

<sup>11</sup> Art. 2. Constitución de la República de El Salvador. **DERECHOS INDIVIDUALES**. “Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral.”

<sup>12</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 17-IX-1997, Amp. 14-C-93, Considerando IV 5.** *Diferencia y relaciones entre derechos fundamentales y garantías constitucionales.* Sobre la *relación entre derechos fundamentales y garantías constitucionales*, la SC ha llamado la atención a que "el Art. 2 Cn., después de enunciar los atributos de la persona humana que integran el núcleo de los derechos fundamentales, finaliza el primer inciso consagrando el derecho de la persona a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. En esta consagración radica la esencia de las garantías constitucionales –y, especialmente, jurisdiccionales– de los mencionados derechos, y responde a la idea esencial de que (...) las libertades no valen en la práctica más de lo que valen sus garantías (...); los mecanismos de protección de estos derechos [los fundamentales] son el complemento imprescindible para hacer posible el tránsito que media desde su reconocimiento constitucional hasta su real eficacia jurídica en las relaciones humanas" .

para elaborar la ley, “sin embargo, existen otros que sin entrar en la ley, sirven al juzgador para decidir conforme a derecho”<sup>13</sup>. Asimismo, dichos principios generales del derecho cumplen la función limitativa, cuando demarcan ordenadamente relaciones entre normas jurídicas de jerarquía superior con otras de rango menor.

Los citados Principios Generales del Derecho, se consideran criterios en razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana que se debe seguir en cierta situación. El sustento de estos principios es la naturaleza humana racional, social y libre, ellos expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento, como ser humano.

### **3. NATURALEZA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.**

Determinar la naturaleza de los Principios Generales del Derecho, ha llevado a una discusión que divide **a los pensadores en dos grupos, aquellos que adoptan una postura llamada positivista o histórica y aquellos que pertenecen a una escuela denominada filosófica o ius naturalista.**

**Los primeros opinan**, que los Principios Generales del Derecho son aquellos preceptos históricamente contingentes, que han inspirado u orientado en la legislación vigente. Esto quiere decir, que el origen de los principios viene dado por un ordenamiento jurídico y creados por los legisladores. **La segunda corriente doctrinal**, considera que los Principios Generales del Derecho responden a valores universales y eternos de justicia y otros a los principios emanados del Derecho Natural. Esta corriente se basa en que los principios provienen de una creación divina, por lo tanto estos son universales y no son creación de un ordenamiento jurídico.

---

<sup>13</sup> Idem.

El conocimiento de los Principios Generales del Derecho debe ser relevante para cualquier estudioso de cualquier rama del Derecho, tratándose del Derecho Administrativo, puesto que han ocupado un significativo lugar, en opinión del distinguido jurista Juan Carlos Cassagne, ya que el Derecho Administrativo al ser tan extenso y variado su contenido no ha perdido el rumbo frente a la profusión de leyes y reglamentos gracias a los Principios Generales del Derecho. En el ámbito administrativo, se constituyen en garantías a favor de los particulares frente a la Administración Pública y pueden invocarse ante los tribunales si fuere necesario; es decir en materia administrativa, tales principios van más allá de su utilidad en el campo de la interpretación.

Los Principios Generales del Derecho constituyen el fundamento de la ciencia y tienen un valor instrumental, que reciben una aplicación general en la legislación universal, en la jurisprudencia y en la doctrina, puesto que tienen valor normativo en si y constituyen la propia realidad jurídica<sup>14</sup>.

Los principios generales del Derecho deben considerarse como preceptos básicos e inmutables, se deben aceptar como faros que orienten en la solución de las disputas jurídicas<sup>15</sup>.

A criterio del profesor Bonaerense Bartolo Fiorini, no debe hablarse en forma indiscriminada sobre los principios generales del Derecho sino que se debe tomar en consideración la disciplina jurídica en la que se pretendan aplicar<sup>16</sup>.

Es por lo anterior que en el ámbito y procedimientos administrativos, los Principios Generales del Derecho constituyen garantías a favor de los particulares frente a la Administración Pública y pueden invocarse ante los

---

<sup>14</sup> Diez, Manuel Maria, “**Derecho Administrativo**”, tomo I, Buenos Aires, Pág... 514.

<sup>15</sup> Marienhoff, Miguel, “**Tratado de Derecho Administrativo**”, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965, pagina, 273.

<sup>16</sup> Fiorini, Bonaerense Bartolo “**Manual de Derecho Administrativo**”, tomo I, Buenos Aires, 1968, pagina 73.

tribunales si fuere necesario. Es decir en materia administrativa, tales principios van más allá de su utilidad en el campo de la interpretación.

En la Doctrina, los principios del Proceso Contencioso Administrativo han sido clasificados de distintas maneras, la mas aceptada es aquella que distingue entre los principios sustanciales y formales<sup>17</sup>. Los principios sustanciales son aquellos que tienen un rango constitucional, tienen por objeto principal tutelar garantías como el derecho a la defensa y la legalidad de la misma. Por su parte los principios formales, coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales, y se encuentran consagrados en un ordenamiento secundario como puede ser una ley e incluso un reglamento<sup>18</sup>.

#### **4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La finalidad de los principios en la Administración Pública es “garantizar al destinatario de las sanciones, la sujeción a la ley y protegerlo de cualquier arbitrariedad, considerando no sólo la Doctrina, sino a la jurisprudencia en general, para postular una identidad de rango y origen entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial”<sup>19</sup>. Afirmándose al respecto que el ius puniendi estatal es uno sólo, el cual se divide en dos manifestaciones de carácter puramente orgánico: **la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial**. Ambas supeditadas directamente a aquellos principios generales comunes de rango constitucional que gobiernan el ius puniendi estatal.

---

<sup>17</sup> Cassagne, Juan Carlos. Los principios generales del Derecho Administrativo. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1988, pagina 14.

<sup>18</sup> Dromi. José Roberto, “**El Procedimiento Administrativo**”. Madrid, Instituto de Administración Local. 1986. Pagina 59.

<sup>19</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva. 64-L-2001**. Principios rectores de la Potestad Sancionadora de la Administración.



Tal potestad se encuentra establecida en el Artículo 14 de la Constitución de la República, en cuanto que faculta a la autoridad administrativa para “sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”.

Existen similitudes entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal, y una diferencia es más bien de carácter formal, relacionada con la pena propiamente dicha, ya que en el caso de la Administración Pública existe un cierto margen para apreciar las circunstancias de hecho y dar al Derecho una configuración adecuada al caso concreto por gozar ésta de discrecionalidad jurídica<sup>20</sup>. En cuanto a la autoridad que las impone en el primero la Administración Pública y en el segundo caso los Tribunales Penales y otras como las Cámaras y Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia. Pero en realidad, no existe mayor diferencia entre ambas ramas del Derecho, en cuanto que se debe seguir un procedimiento o un proceso para sancionar y respetar las garantías que la Constitución establece, entre otros requisitos esenciales a ser cumplidos.

Existen asimismo principios del Derecho que se aplican tanto al Derecho Administrativo sancionador como al Derecho Penal, a ambas como garantías de las personas, entre los que se encuentran los siguientes:

---

<sup>20</sup> Lifante Vidal, Isabel. **Los conceptos de Discrecionalidad Jurídica.** La *discrecionalidad jurídica* es la libertad de la que gozan los funcionarios de la Administración Pública en el ejercicio de sus actividades establecidas por la ley. Ésta libertad se encuentra restringida por las mismas potestades que la ley les confiere. Otra caracterización de la discrecionalidad es la que la define como la ausencia de estándares jurídicos que guíen la toma de decisión.

**a. PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Implica que la ley debe ser previa a los hechos, que la persona debe ser castigada por la autoridad competente, instituida con anterioridad por la ley y que debe garantizar plenamente el cumplimiento de todas las formas propias del procedimiento, semejante a lo que ocurre en materia penal.

El necesario fundamento en la ley en toda actividad administrativa, no solo autoriza a la administración a actuar normalmente, incluso en los supuestos en que quepa una actividad discrecional, la obliga a actuar en un sentido determinado de acuerdo con la ley y buscando en cada caso, la mejor realización del interés público. Naturalmente, la consecuencia obliga en ese actuar de la administración conforme a Derecho.

El Principio de Legalidad estipula que la Administración Pública está sometida a la Ley y en su ejecución sus posibilidades en actuación se ven limitadas por la misma, que es lo que expresamente menciona en su inciso final el Artículo 86 de la Constitución, cuando dice: “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”, o sea que deben sujetarse a la Ley en el desempeño de sus funciones, todos los funcionarios y empleados públicos. Lo anterior, significa que la administración está sometida a todo el ordenamiento jurídico, incluyendo en dichas normas, tanto las fuentes escritas que van desde la Constitución de la República y leyes secundarias, como también a la Jurisprudencia, la Doctrina, Principios Generales del Derecho, etc.

La Ley habilita a la administración pública para actuar o sea que no puede haber potestad administrativa alguna, si la Ley expresamente no se la ha atribuido y por eso, la Potestad Sancionadora la ejercerá el órgano que la

tenga expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentaria, esto por vía excepcional cuando se pueda en un reglamento autónomo, sin que pueda delegarse en un órgano distinto, a menos que la propia ley que haya atribuido la competencia que permita la delegación de tal potestad o por acuerdo de delegación, como por ejemplo lo establecido en el Artículo 50 del Código Municipal, cuando le permite al Alcalde Municipal, que la dirección de determinadas funciones deben ser realizadas por él, puedan delegarse en otros funcionarios municipales, previo acuerdo del Concejo Municipal<sup>21</sup>.

Es un principio general del Derecho Constitucional, que todo lo que un funcionario realiza en exceso de sus facultades o atribuciones es *nulo*, a este principio se le llama de legalidad.

Claramente se determina que el funcionario demandado viola además del Art. 86 Cn. que limita la actividad de los funcionarios del Estado a las facultades que expresamente le confiere la Ley; es de señalar que la disposición antes citada, se encuentra en íntima relación con el Art. 8 de la Constitución, pues al señalar esta última que nadie está obligado a hacer o a privarse de lo que ella no prohíbe, no hace más que ratificar el principio de legalidad como un derecho de los particulares, pues ninguno de ellos está obligado a hacer o a privarse de lo que la ley no faculta expresamente a una autoridad, o sea que es correlativo al principio de legalidad de los funcionarios públicos. Si bien las facultades de estos últimos deben ser expresas, o sea la de los funcionarios, en principio cuando se trata de

---

<sup>21</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, **Concejo** es igual que **ayuntamiento y municipio**, por lo que es redundante decir “Concejo Municipal”, expresión utilizada comúnmente: pero que seguiremos utilizando como modismo generalmente aceptado.

particulares tienen estos en origen todas las facultades que expresamente no les quita la ley<sup>22</sup>.

Existe por tanto, un sometimiento de los actos administrativos a la legalidad o sea a la observación del orden jurídico establecido, pues claramente el Art. 86 inciso tercero de la Constitución, dice: “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”, lo que significa que una persona sólo puede ser sancionada conforme a la Ley que esté vigente a la fecha del cometimiento de la infracción, lo cual implica que una nueva ley no puede ser aplicada a infracciones cometidas con anterioridad a su vigencia, salvo si fuera favorable al infractor.

También, la Constitución establece otras limitantes a los funcionarios públicos, en los Art. 16 y 17 Cn. al prohibir a un mismo Juez serlo en diversas instancias en una misma causa y que ningún Órgano, Funcionario o Autoridad, pueden actuar en causas pendientes, ni abrir Juicios o Procedimientos fenecidos estableciéndoles además responsabilidad en el desempeño de sus funciones como ser fiel a la República y cumplir la Constitución, aunque contraríe las demás leyes, decretos, órdenes o resoluciones, de conformidad también a lo que establece el Art. 235 de la Constitución, prohibición que se amplía a lo administrativo, pues su alcance es general y amplio. Por lo que, al no reconocerse el Principio de Legalidad se estaría frente a un suprapoder discrecional y arbitrario del Estado, que quitaría todo el valor que tienen las garantías procesales constitucionales, al poseer la Administración una potestad absoluta e inimpugnable, de juzgar y

---

<sup>22</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 16-XII-97, Amp. 21-C-96.** *La vinculación de la Administración al principio de legalidad.*

sancionar descontroladamente a cualquier persona por una infracción que se pudiese considerar sancionable.

#### **b. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.**

Es el principio normativo que exige la identidad jurídica entre lo resuelto, en cualquier sentido, por el juez en la sentencia y las pretensiones planteadas por las partes en el proceso. Este principio delimita el contenido de las resoluciones judiciales, que deben proferirse de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes en el juicio.

El Principio de Congruencia, adquiere especial connotación en el sentido que está vinculado intrínsecamente con el Derecho Constitucional de petición, ya que éste requiere que se resuelva sobre lo solicitado de manera congruente, tal como la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha afirmado. Es así que se determina incongruencia, cuando hay desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes han planteado los términos del debate procesal; los tipos de incongruencia existentes son:

1) **La incongruencia por plus o ultra petita** se presenta cuando la sentencia concede más de lo requerido por el actor o peticionario; es decir, que este tipo de incongruencia se configura cuando no existe armonía cuantitativa en la sentencia.

2) **La incongruencia extra petita** se manifiesta cuando el juzgador sustituye una de las pretensiones del demandante por otra o cuando además de otorgar las primeras, concede algo adicional, y cuando se otorga lo pedido, pero por argumentos diferentes de los invocados.

3) **La incongruencia citra petita**, ésta se constituye cuando se deja de resolver respecto de la pretensión o en relación de algún punto de la misma. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la decisión puede existir implícitamente en la sentencia, caso en el cual no existirá incongruencia<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Ref. 143-A-**

### **c. PRINCIPIO DE TIPICIDAD.**

La tipicidad es “la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y exactamente limitadas; y en el segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumplirá si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.”<sup>24</sup>

La tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas, se debe de considerar como una garantía esencial que debe estar incluida en una ley. No pueden darse infracciones genéricas e indeterminadas que le permita a la Administración actuar a su arbitrio, sino que éstas deben estar razonablemente especificadas en la ley, lo cual no ocurre normalmente pues se dejan las infracciones sin determinación del bien jurídico o social que lesionan plenamente establecido, por lo que sería necesario analizar los hechos y calificarlos según los conceptos jurídicos determinados, para no cometer equívocos a momento de imponer una sanción.

La tipificación necesariamente debe realizarse por medio de una ley, pues si ésta es incompleta o variable se concluye que la misma no cumple el requisito de previsión precisa e inequívoca que se exige para la tipificación; pero que, si el tipo abarca todos los elementos que condicionan la aplicación de la sanción, tal descripción debe identificar adecuadamente la conducta

---

**1999. 22/09/2003.**

<sup>24</sup> García Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón . “Curso de Derecho Administrativo”. Volumen II Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993.Pág. 175

sancionable, en la medida que sea necesaria para cumplir el principio de legalidad.

La tipicidad responde a una doble exigencia: **primero**, al principio general de libertad: conductas sancionables son excepción a esa libertad; y, **segundo**, a la necesidad de seguridad jurídica, mencionada expresamente en el Art. 1 inciso primero de la Constitución. Por lo anterior, se deben sancionar las conductas contrarias a esa libertad o atentatorias a los bienes jurídicos que el Estado y la sociedad protegen, incluyéndose como tal lo relativo al medio ambiente, el desarrollo urbano, transporte, tránsito, etc., que al resultar afectas por una contravención a los mismos, se acciona la potestad sancionadora de la Administración Pública o del Órgano Judicial, en su caso.

Se considera también, que no puede darse la analogía y la interpretación analógica, extensiva o inductiva, al momento de establecerse una conducta que pudiera desencadenar en una infracción, que pudiera ser calificada así por la administración y hacerse acreedor a una posible sanción al presunto infractor, sino es por una habilitación expresa de la ley, reglamento u ordenanza, en la que expresamente se sancione una contravención.

#### **d. EL PRINCIPIO DE GARANTÍA DE AUDIENCIA Y DEL DEBIDO PROCESO.**

La garantía de audiencia es un derecho que otorga directamente la Norma Fundamental, por lo que aun cuando se plasmara en una ley administrativa ordinaria, toda autoridad esta obligada a acatarla. Este principio de defensa, puede fraccionarse en cuatro aspectos:

1) ***El derecho a ser oído***, comprende la publicidad del procedimiento, es decir la posibilidad de que el particular sepa en que estado

se encuentra su procedimiento, de igual forma incluye el derecho a manifestarse activamente y conforme a Derecho en cada una de las etapas del procedimiento que le interese, desde luego el particular también puede hacerse asesorar de profesionales si así lo considera pertinente.

2) ***El derecho a ofrecer y producir pruebas***, se apoya en la idea de que los actos o resoluciones emitidos por la Autoridad Administrativa deben sustentarse en la prueba, los hechos en los cuales se funda la resolución administrativa precisan ser probados, la autoridad no puede reemplazar las pruebas con el conocimiento personal o privado que tenga sobre los hechos<sup>25</sup>. Es complementario a este derecho, la posibilidad de conocer y discutir, las pruebas que se propongan en contra de cualquier individuo<sup>26</sup>.

Aún cuando en el desarrollo del Procedimiento Administrativo, no tenga por objeto dirimir una controversia no se le puede quitar el derecho que tiene el particular a fundar sus aseveraciones, de ninguna manera se le puede excluir de la posibilidad de aportar medios probatorios en defensa de sus derechos en el procedimiento que plantea ante el Órgano Administrativo capaz de resolver, sólo que hay que tener en cuenta que se trata de pruebas con un carácter extraprocesal.

3) ***El derecho a obtener una resolución***, después de iniciado el Procedimiento Administrativo es un reflejo de la seguridad jurídica para el particular, la seguridad jurídica puede definirse como la consecuencia de un Estado de Derecho, como un orden jurídico esencialmente limitador de la actividad del Estado en relación con el gobernado. Sólo así, se puede hablar de un poder público que asegure a los ciudadanos la efectividad de sus

---

<sup>25</sup> Devis Echandía, Hernando, “**Teoría general de la prueba judicial**”, tomo I, Buenos Aires, P de Zavala, 1991, página 114.

<sup>26</sup> Op. Cit., página 118.



derechos y libertades<sup>27</sup>, donde la ley obligue a la Autoridad Administrativa a pronunciarse en determinado lapso y en su defecto, las consecuencias de una falta de resolución también deberán estar previstas en la norma, de tal manera que los ciudadanos puedan tomar sus decisiones en un plano de certidumbre ofrecida por el marco legal; complementan a este derecho, el establecimiento de actos presuntos (frente a la hipótesis del silencio administrativo), así como la regulación de términos de prescripción, caducidad o limitar la temporalidad de las actuaciones de las Autoridades Administrativas.

Algunos administrativistas, no consideran adecuado la inclusión de normas que resuelvan el silencio administrativo, y menos la figura de la negativa ficta<sup>28</sup>.

4) ***El derecho a impugnar el acto o resolución administrativa***, obedece a un principio elemental de justicia, emitido el acto o resolución si se considera que se está lesionando un derecho, cabe siempre la posibilidad de interponer un medio de defensa en contra de dicho acto, ya sea de carácter administrativo o jurisdiccional, entre más medios de defensa existan mejor proveída estará la garantía de administración de justicia, claro está que se traten de recursos o juicios que sean eficaces.

Para ambos principios procesales, al momento de efectuarse la resolución de imposición de sanciones, debe hacerse ésta precisamente sobre la certeza de haberse cumplido con todas las garantías procesales a las que tienen derecho las personas, conforme a los que establece la ley. Por lo que, el juicio previo procura eliminar el abuso y la arbitrariedad en la imposición de sanciones por la Autoridad Administrativa.

---

<sup>27</sup> Novoa García, Cesar, “**El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria**”, Barcelona, Marcial Pons, 2000, página 28.

<sup>28</sup> González Pérez, Jesús. “**Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano**”. Editorial Temis, Colombia. 1985. Pág. 59.

El Art. 11 de la Constitución, prescribe que nadie puede ser despojado de ninguno de sus derechos sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a las leyes, significa que toda persona tiene derecho a que se le siga un juicio o procedimiento legal, tramitado ante un Tribunal o autoridad legalmente constituida, cuyo titular tenga independencia y rectitud, de acuerdo con las reglas fijadas por la ley y que en la sustanciación del proceso goce de todas las prerrogativas que le permitan probar su inocencia. Es evidente que se requiere de la existencia de un procedimiento con todas las garantías como condición indispensable para la imposición de una sanción, pues el proceso previo supone darle al infractor o a los participantes del mismo, la plena posibilidad de exponer sus razonamientos y de defender sus derechos.

La garantía de audiencia debe entenderse que se refiere a todos los actos esenciales e instancias de un procedimiento y que por el sólo hecho de que el interesado se pueda considerar parte en el mismo no se puede afirmar que ha poseído una efectiva participación. Tomando en consideración el contenido de los Artículos 11 y 14 de la Constitución de la República, se aprecia que al autorizar a la Administración Pública a imponer sanciones mediante resolución o sentencia y previo al debido proceso, se están identificando los principios procesales sancionatorios, en cualquiera de los ámbitos de aplicación de la potestad sancionadora del Estado.

Sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública, la Sala de lo Constitucional se ha pronunciado respecto a la Inconstitucionalidad, cuando dice: “Al analizar el Artículo 14 de la Constitución, aparece que se ha autorizado a la Administración –con carácter eminentemente excepcional- a imponer multa o arresto hasta por quince días, pero en ningún momento aparece que se le concedan a aquélla otras potestades punitivas o

sancionadoras; y es que habiendo sido establecidos en forma excepcional tales facultades sancionatorias deben entenderse taxativas; y en consecuencia, no puede hacerse una ampliación por vía legal, pues en tal caso la misma deviene en inconstitucional”.<sup>29</sup> Es de hacer notar, que tales principios están regulados en la Constitución y son de aplicación general en el ámbito tanto Penal, como en el Administrativo en relación a la potestad sancionadora, que ambas ramas del Derecho poseen y deben ser respetados por la Administración Pública.

En la actualidad, a pesar de que la Constitución de la República recoge tales principios, éstos siguen siendo considerados por muchos aplicadores, como enunciados ideales que por no estar regulados en la legislación secundaria, no son considerados de obligatorio cumplimiento y por ello, siguen procedimientos que al ser revisados en la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, son declarados ilegales y las autoridades administrativas son condenadas al pago de costas procesales e indemnización por su actuar arbitrario.

#### **e. PRINCIPIO DE GRATUIDAD.**

Es aquel que se ve evidenciado en el desarrollo del procedimiento administrativo, en tanto a que debe ser gratuito, salvo que se trate de servicios públicos o registrales<sup>30</sup>, no puede gravarse, en virtud de ser un instrumento jurídico a través del cual se despliega la actividad administrativa del Estado<sup>31</sup>, debido que si tuviese un costo para el ciudadano, éste se ve impedido a acceder a la ejecución de la norma, es decir se le estaría

---

<sup>29</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de Inconstitucionalidad. Ref. 8-07 del 23-03-2001.**

<sup>30</sup> Martínez Morales Rafael I., “**Derecho Administrativo**”, Diccionarios Jurídicos Temáticos, tomo 3, México, 1997, página 66.

<sup>31</sup> Op. Cit.

prohibiendo u obstaculizando los beneficios de ejercicio de la actividad administrativa.

**f. PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.**

Tiene su fundamento en el de unidad del ordenamiento jurídico, el cual debe encajar con los preceptos, principios y valores constitucionales, situación que constituye un imperativo derivado del principio de supremacía constitucional, tal como lo determina el Art. 246 Cn. dentro de la plenitud hermética del orden jurídico, dado que la Constitución fundamenta la armonía del ordenamiento jurídico, las normas que lo integran no pueden contradecirse entre sí. De ser posibles varias interpretaciones de una norma, debe preferirse aquella que concilie con el precepto que la origina, puesto que se trata de evitar el vacío que se produce cuando una norma se declara nula, derogada, o reformada; por lo que, se vuelve necesario intentar por la vía interpretativa que ésta consecuencia no se produzca<sup>32</sup>.

**g. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD**

Este principio se recoge en el inciso primero del Art. 21 de la Constitución, que dice “Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente.”; por lo que, debe entenderse que ninguna ley puede tener aplicación hacia atrás, aunque hay casos excepcionales como los mencionados en la anterior disposición, en cuanto a lo referido al orden público y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente.

---

<sup>32</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva.Ref. 209-A-2001 de 29/04/2003**

Se ha regulado para evitar que arbitrariamente se intente imponer cargas u obligaciones hacia atrás a los administrados, pues todas las leyes al entrar en vigencia operan al futuro, aunque excepcionalmente pueden aplicarse aquellas disposiciones legales que sean favorables a los mismos<sup>33</sup>. Esto es así, pues se trata de proteger a todas las personas de los abusos que pudieran cometer tanto el Órgano Judicial como el Órgano Ejecutivo, en la aplicación de una ley que perjudique a las personas; es por ello, que el legislador ha prohibido expresamente su aplicación con carácter retroactivo.

El principio de la irretroactividad de las leyes, está concebido como una garantía jurisdiccional, es decir, como un mecanismo tendiente a tutelar los derechos fundamentales de las personas; la irretroactividad de la ley es una medida escogida para dar seguridad al ordenamiento jurídico, una manera de proteger la seguridad jurídica. El carácter de orden público de una ley no le concede a ésta, ipso jure, efecto retroactivo, “si en los países donde el

---

<sup>33</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 26-VII-2002, Amp. 342-2000, Considerando II 4.** *Excepciones al principio de irretroactividad de las leyes.* Sobre el significado de la expresión "materia penal", ha dicho que "habrá de concretarse en esta sentencia de un modo enumerativo qué materias de las ciencias jurídicas están incluidas dentro de la fórmula utilizada por la Constitución de la República. Al utilizar el vocablo 'materia', esta Sala interpreta que nuestro constituyente no se quiso referir a una rama específica del derecho, más bien a un conjunto de éstas vinculadas directa o indirectamente al contenido material de que se trate; distinto sería si se hubiera querido nombrar con precisión a una de aquellas ramas, en cuyo caso la palabra introductoria y la final harían referencia –en conjunto– al nombre con que es conocida doctrinal y comúnmente. A partir de lo anterior, considera este tribunal que el vocablo 'penal' no puede entenderse tampoco referido exclusivamente a una rama de las ciencias jurídicas, pues hay muchas de ellas que se vinculan a su contenido material doctrinariamente aceptado. Así, en la presente decisión, la conjunción 'materia penal' se entiende como aquel grupo de ramas del derecho relacionadas –entre otras cosas– con las conductas delictivas, el procedimiento para su juzgamiento, las consecuencias del ilícito, y las fases de ejecución de aquéllas; es decir, con el delito, el proceso, las penas y sanciones, los eximentes de responsabilidad, así como con la internación provisional y definitiva. En consecuencia, dentro de la terminología utilizada por el constituyente ('materia penal') estaría comprendida no sólo la rama de las ciencias jurídicas que tradicionalmente se ha considerado en sede ordinaria como integrante de la misma, esto es, el derecho penal, sino también –y para el caso en concreto– el derecho procesal penal, puesto que es la rama del derecho que posibilita, a partir del establecimiento de un conjunto de actos a desenvolverse a través del tiempo, la satisfacción de pretensiones penales: el juzgamiento de una persona que se le impute un ilícito contemplado en una norma penal material" .

principio de irretroactividad de la ley no goza de jerarquía constitucional ni está ideado como garantía constitucional, se considera que es regla obligatoria para autoridades administrativas y judiciales; con mayor razón en nuestro país, tal principio es de inexorable seguimiento para los órganos Ejecutivo y Judicial, y de cuya observancia no puede dispensarse sino el legislador mismo. De otro modo, la acción del funcionario administrativo o judicial iría más lejos que la del legislador, provocando la entera subvención del orden jurídico, pues la labor de aquellos está limitada por el ámbito que les fija el legislador. En consecuencia, si el legislador no ha concedido efecto retroactivo a una ley, menos pueden hacerlo los funcionarios del Órgano Judicial”<sup>34</sup>.

En materia sancionadora, se aplica el principio de irretroactividad, pues se trata de una carga que impondría a las personas por el cometimiento de una infracción y sería injusto que ésta fuera impuesta retroactivamente.

El principio de irretroactividad, explica que sólo pueden aplicarse las normas sancionadoras que estén vigentes al momento de producirse los hechos que constituyen infracción administrativa o sea que nadie puede ser sancionado por una conducta u omisión que en el momento de producirse no estuviere legalmente establecida como infracción. Es por ello que las leyes se dictan para lo futuro, sin afectar los hechos ocurridos con anterioridad a su aprobación, pues sólo así se tendrá seguridad jurídica.

#### **h. PRINCIPIO DE PRESCRIPCIÓN.**

Uno de los principios que gobiernan la actividad punitiva del Estado

---

<sup>34</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva. Amparo No. 17-C-90** 16/01/1991.

(aplicable por tanto al proceso penal stricto sensu, como al procedimiento administrativo sancionador), es el de la prescripción de la acción sancionatoria. Esta se configura como aquella limitación que persigue que se declare que un derecho u obligación ha perdido su eficacia jurídica, ante la inactividad o laxitud de la autoridad competente para ejercerlo, quien deja transcurrir el tiempo legal máximo prescrito para perseguir las conductas ilícitas. Sin embargo dicha imposibilidad de ejercer los Puniendi del Estado, no implica que la infracción a perseguir haya de tenerse por inexistente, pues el ilícito existe con independencia del transcurso del tiempo señalado por la ley, para la figura de la prescripción; lo que sucede es que, una vez vencido dicho plazo, el infractor ya no podrá ser enjuiciado y reprimido.

Se instituye pues, como un límite al ejercicio del *Ius Puniendi* Estatal, de forma que transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un hecho punible concreto. Al respecto José Garberí Llobregat y Guadalupe Buitrón Ramírez, en su Obra "El Procedimiento Administrativo Sancionador", sostienen que la operatividad de la prescripción en el ámbito administrativo responde a la sustancial unidad del fenómeno sancionador, argumentando que: "el instituto de la prescripción penal es aplicable al derecho administrativo sancionador y ello aunque la disposición no tenga norma expresa que la regule, pues la aplicación de la prescripción a las sanciones administrativas se produce por la común sujeción de ambos órdenes, penal y administrativo, a idénticos principios de la actividad pública punitiva o sancionadora, que impide aplicar al sancionado por una infracción administrativa un trato peor que al delincuente reservado al Código Penal, encontrándose su fundamento en el efecto destructor del tiempo, que hace a la sanción ineficaz a los fines para los cuales fue instituida a la vez que sirve a razones de seguridad jurídica, que impide que el sancionado viva en todo momento pendiente de su imposición, aunque el mismo, con su conducta

posterior, revele un deseo de reinserción en el que hacer de los demás miembros de la sociedad a la cual pertenece"<sup>35</sup>.

#### **i. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.**

Es una manifestación del derecho de información que es inherente a todo proceso, ya que la publicidad debe ser satisfecha en cualquiera de las etapas en que se encuentre el proceso administrativo. Es por ello, que la notificación es el acto por el cual de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución a la persona que se reconoce como interesado, en su conocimiento o se le requiere para que cumpla con alguna actuación.

La notificación en el Proceso Administrativo forma parte del Principio de Publicidad, el que consiste en que el particular tiene derecho a que le notifiquen todos aquellos emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas que afecten sus derechos e intereses legítimos.

La publicidad en el proceso, significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, lo que, según Agustín Gordillo<sup>36</sup>, "que se concreta en la llamada vista y fotocopia completa de las actuaciones".

#### **j. PRINCIPIO DE IGUALDAD.**

El artículo 3 de la Constitución de la República, reconoce literalmente: "Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión".

Establece este principio que todos los salvadoreños son iguales ante la ley y prohíbe cualquier acto discriminatorio especialmente basado en: raza,

---

<sup>35</sup> Garberí Llobregat, José; Buitrón Ramírez, Guadalupe; "El Procedimiento Administrativo Sancionador", Editorial Tirant lo Blanch, 4ª Edición, Valencia, España, 2001, Pág.158.

<sup>36</sup> Gordillo, Agustín, "Tratado de derecho administrativo", tomo II. La defensa del usuario y del administrado., cit., nota 28, Pág. IX-16.



sexo, religión, creencias y opinión<sup>37</sup>. El principio de igualdad ante la Ley se aplica en el Derecho administrativo no sólo en la organización, sino también en la actuación de la Administración pública.

Para ello, a los efectos de la exposición, se estudiará por separado la forma en que se consigue la referida finalidad en las relaciones de los ciudadanos entre sí y en aquellas que median entre éstos y la Administración.

En particular, ofrece especial interés este extremo en cuanto al control del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración, en el supuesto de que en el ejercicio de la potestad discrecional se infrinja el principio de igualdad ante la Ley, no existirá un acto viciado por desviación de poder, sino por ilegalidad en su contenido.

Aquella, en efecto, implica el ejercicio de una potestad para fines distintos de los que determinaron su otorgamiento.

En cuanto a los alcances del principio de igualdad en la aplicación jurisdiccional de la ley, la igualdad "es un derecho subjetivo que posee todo ciudadano a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo, y exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, abarcando también la igualdad en la aplicación de la ley, de manera que un órgano jurisdiccional no

---

<sup>37</sup>Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 14-XII-95, Inc. 17-1995, Considerando X.** *Alcances del principio de igualdad en la formulación de la ley*, sosteniendo que la fórmula constitucional del Art. 3 "contempla tanto un mandato en la aplicación de la ley –por parte de las autoridades administrativas y judiciales– como un mandato de igualdad en la formulación de la ley, regla que vincula al legislador (...). [El segundo] no significa que el legislador tiene que colocar a todas las personas en las mismas posiciones jurídicas, ni que todas presenten las mismas cualidades o se encuentren en las mismas situaciones fácticas (...). Si es claro que la igualdad designa un concepto relacional, no una cualidad de las personas, aquella ha de referirse necesariamente a uno o varios rasgos o calidades discernibles, lo que obliga a recurrir a un término de comparación – comúnmente denominado *tertium comparationis*–; y éste no viene impuesto por la naturaleza de las realidades que se comparan, sino su determinación es una decisión libre, aunque no arbitraria de quien elige el criterio de valoración"

pueda, en casos sustancialmente iguales, modificar arbitrariamente el sentido de sus resoluciones, salvo cuando su apartamiento de los precedentes posea una fundamentación suficiente y razonada. En los supuestos de decisiones desiguales, debidas a órganos plurales, corresponde a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales establecer la necesaria uniformidad en aplicación de la ley, en pro de la seguridad jurídica. Por tanto, puede concluirse que el derecho a la igualdad tiene dos perspectivas constitucionales:

(a) la igualdad ante la ley; y

(b) la igualdad en la aplicación de la ley.

Conforme a la primera, frente a supuestos de hechos iguales, las consecuencias deben ser las mismas, evitando toda desigualdad arbitraria y subjetiva.

Según la segunda, cuya aplicación se hace, principalmente, en el ámbito judicial, las resoluciones judiciales deben ser las mismas al entrar al análisis de los mismos presupuesto de hecho, aunque sean órganos jurisdiccionales distintos los que entraren al conocimiento del asunto, evitando cualquier violación consistente en que un mismo precepto legal se aplique en casos iguales con evidente desigualdad.

#### **k. PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM.**

La doctrina ha establecido para la configuración de un doble juzgamiento, una triple identidad: **de persona, de objeto y de causa de**

***persecución.***

***La identidad de objeto:*** con ésta, se trata de impedir que la imputación concreta, como atribución de un comportamiento determinado históricamente, se repita. Se mira al hecho como un acontecimiento real, acaecido en un lugar y en un momento o período determinados. Por lo que, debe tratarse así de la misma acción y omisión humana, cuestionada dos o más veces.

El principio conocido como ***non bis in idem***, establece que no pueden imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento. Dicho principio es coincidente al texto del inciso primero del artículo 11 de la Constitución, el cual señala que ninguna persona" (...) puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa", disposición que busca evitar duplicidad de decisiones sobre el fondo de una controversia<sup>38</sup>. Lo anterior implica, que para que exista tal doble enjuiciamiento es preciso que un mismo hecho sea constitutivo de dos o más infracciones, por tanto, susceptible de dos sanciones distintas a la misma persona, pero además, las dos sanciones deben tener el mismo fundamento, es decir, encauzadas a la protección del mismo o al menos semejante.

El ***non bis in idem*** es la garantía que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, en armonía con la cosa juzgada y la litispendencia. Es

---

<sup>38</sup>Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Ref. 231-98 04/05/1999. Principio de Non Bis In Idem.** "lo que este principio pretende cuando en términos generales se traduce en un "derecho a no ser juzgado dos veces por una misma causa, es establecer la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva respecto de una pretensión; decisión que, por lógica, ataca su contenido esencial afectando, también en forma definitiva- la esfera jurídica del "procesado". En efecto, el principio "non bis in idem", en esencia, está referido a aquel derecho que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, entendiendo por "misma causa" -aunque no tengamos una definición natural- una misma pretensión: eadem personas (identidad de sujetos), eadem res (identidad de objeto o bien de la vida) y eadem causa petendi (identidad de causa: sustrato fáctico y fundamento jurídico); es decir que está encaminado a proteger que una pretensión no sea objeto de doble decisión jurisdiccional definitiva, en armonía con la figura de la cosa juzgada y la litispendencia ".

innegable que la figura del non bis in idem se puede presentar entre dos trámites, uno desarrollado por un juez penal y el otro por la administración en el ejercicio de potestades sancionadoras. Sin embargo, ésta posibilidad no implica que en ocasiones, por la concurrencia imperfecta de las identidades procesales, no se logre perfilar la coexistencia de una doble perspectiva punitiva.

Sobre el contenido del proceso previo, la jurisprudencia constitucional afirma que "la exigencia del proceso previo supone dar al demandado y a todos los intervinientes en el proceso, la posibilidad de exponer sus razonamientos y defender sus derechos de manera plena y amplia. Y es que, hacer saber al sujeto contra quien se pretende en un determinado proceso, la existencia de éste, y facilitarle el ejercicio de los medios de defensa, constituyen circunstancias ineludibles para el goce irrestricto del derecho de audiencia. Por todo ello, esta Sala ha sostenido repetidamente que existe violación al derecho constitucional de audiencia cuando el afectado por la decisión estatal no ha tenido la oportunidad real de defensa, privándole de un derecho sin el correspondiente proceso, o cuando en el mismo no se cumplen las formalidades esenciales procesales o procedimentales establecidas en las leyes que desarrollan el derecho de audiencia".<sup>39</sup> Por lo que, se trata entonces de situaciones en las que se aprecia identidad entre el sujeto, hecho y fundamento en dos instancias diferentes, para el caso en un proceso penal y otro administrativo, el primero paraliza el accionar del procedimiento administrativo y la sentencia que resultare será vinculante para este último, evitándose que haya duplicidad de sanciones o dos sanciones, una penal y otra administrativa, que recaiga a un mismo sujeto, por el mismo motivo.

---

<sup>39</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 13-X-1998, Amp. 150-97, Considerando II 1.**

Sobre el significado de la prohibición de doble enjuiciamiento, ha dicho que "la prohibición del doble juzgamiento significa, pues, la prohibición sobre la duplicidad de decisiones respecto de un mismo hecho y en relación de una misma persona; y específicamente en el área judicial, la inmutabilidad del contenido de una resolución estatal que decide de manera definitiva una situación jurídica determinada, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley".<sup>40</sup>

## **I. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.**

El principio de presunción de inocencia resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, puesto que constituye un derecho del que son titulares los sujetos que la administración imputa una infracción, además confiere a éstos el derecho de que se les considere inocentes mientras no quede demostrada su culpabilidad e impone a la administración sancionadora, la carga de acreditar los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor a través de la realización de una actividad probatoria de cargo.

Lo anterior se resume, en que no puede imponerse sanción alguna en razón de la culpabilidad del imputado, si no existe una actividad probatoria de cargo que destruya la presunción de inocencia. De allí que se atenta contra este principio, cuando la administración fundamenta la resolución en la cual se impone una sanción basada en una presunción de culpabilidad carente de elemento probatorio. No obstante el Principio de Presunción de Inocencia, crea a favor de los ciudadanos el derecho a que se les considere inocentes de las imputaciones que se les atribuyan hasta que se les demuestre lo contrario, en un procedimiento con todas las garantías procesales, que no

---

<sup>40</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Resolución de Improcedencia de 11-VIII-1997, Amp. 276-97.**

menoscabe dicho principio por meras actuaciones públicas regladas, distintas a la propia decisión sancionadora que tengan por objeto establecer si procede o no iniciar un expediente sancionador.

En esta línea de entendimiento, en cuanto a la violación al Principio de Presunción de Inocencia no puede estar basada en el hecho de que no se hubiere dado participación al supuesto infractor en la realización de una actuación previa al acuerdo de instrucción formal del procedimiento sancionador y cuyos resultados indiciarios sirven únicamente para considerar que procedía abrir un expediente sancionador; esta inflexión obedece a que la culpabilidad del infractor y con ello la posibilidad de desvirtuar su presunción de inocencia, ha de establecerse con la prueba recabada en el procedimiento sancionador, en el que deberá garantizarse al infractor el derecho a defenderse de las imputaciones que se le atribuyen. Téngase en cuenta, que como reconoce la doctrina el principio de presunción de inocencia tolera y por tanto no se entiende infringido con la práctica de la prueba anticipada, siempre que después y durante el desarrollo del procedimiento, se garantice el derecho de defensa. Lo anterior, constituye una obligación impuesta por el Principio de Presunción de Inocencia, el que todas las pruebas encaminadas a establecer la culpabilidad del sujeto a quien se imputa una infracción, se practiquen cumpliendo con las reglas del Principio de Contradicción.

Podría significar una violación al Principio de Presunción de Inocencia, si las pruebas que sirven para establecer la culpabilidad se producen sin permitir, mediante la notificación previa, la participación del sujeto a quien se atribuye una infracción; sin embargo, también se puede concluir que no habrá violación al Principio de Presunción de Inocencia, por el hecho de que los actos previos a la iniciación del procedimiento sancionador, se hayan realizado sin la participación del supuesto infractor.

### **m. PRINCIPIO DE SEMI-FORMALISMO.**

Este principio, trata sobre la excusa o disculpa a favor del administrado, en cuanto a la observancia de ciertas exigencias formales no esenciales, que en ocasiones, pueden ser suplidas posteriormente. El mismo obliga a una interpretación con benignidad de las formalidades precisas dentro del procedimiento, invocando el administrado la elasticidad de las normas en cuanto le beneficien.

Este principio, no puede ser invocado por la administración para eludir facultades regladas. Por otro lado, se dice que este formalismo puede resultar perjudicial para la administración, frustrando la solución de muchas situaciones que merecen su protección. Dicha regla, se traduce en el aforismo jurídico "in dubio pro actione", es decir, la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar en lo posible, más allá de los obstáculos formales, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. Además, la doctrina administrativa comparte la opinión de que no se puede establecer un procedimiento formal a semejanza del proceso judicial, ya que serviría en la práctica para frustrar a la gran mayoría de particulares con modestos recursos y escasos conocimientos jurídicos, para acceder a toda posibilidad sería de comparecer o recurrir administrativamente; en definitiva, el proceso administrativo no debe ser concebido como un conjunto de obstáculos, sino como una forma ordenada que garantiza la legalidad del obrar administrativo en el respeto y protección de los derechos subjetivos de los administrados.

#### **n. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Según el principio, debe procurarse porque los actos mantengan su legitimidad, aun cuando incurran en una infracción al ordenamiento jurídico; dicha conservación de los actos, tiene lugar siempre que concurra la aplicación de cualquiera de las técnicas que tienen por fin el mantenimiento de los actos administrativos, es el caso entre otras **la subsanación**. Mediante la subsanación, se persigue eliminar los defectos en que pueda incurrir un acto para adecuarlo, de este modo al ordenamiento jurídico. Dicho de otra forma, esta corrección determina la convalidación del acto, con lo cual se salva de su posible anulación, ahora bien, en línea con el principio se admite la subsanación, cuando el defecto que se corrige no afecta el contenido del acto.

Según el Principio de Conservación de los Actos Administrativos, debe procurarse porque estos mantengan su legitimidad, aun cuando incurran en una infracción al ordenamiento jurídico, que por ser subsanable no produce per se la invalidez del acto.

#### **o. PRINCIPIO DISPOSITIVO.**

Es el que rige el proceso contencioso administrativo salvadoreño, donde corresponde al demandante no sólo fijar los límites de su pretensión, sino también los argumentos o fundamentos en los que ésta descansa. En ese sentido, para la configuración adecuada de los fundamentos de la pretensión no son suficientes las declaraciones abstractas sobre la posible violación a determinados preceptos legales, para que la Sala de lo Contencioso Administrativo pueda entrar a valorar mediante la sentencia un determinado fundamento de la pretensión, donde es necesario que sea el



demandante el que señale las razones por los que considera que una norma ha de ser interpretada en determinado sentido o por los que haya que considerar que determinada actuación es contraria a derecho, de lo contrario, todo fundamento de la pretensión expresado en forma distinta, debe ser rechazado por falta de motivación.

## **CAPITULO III**

### **LA CAPACIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

#### **1. DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

##### **a. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La Administración Pública, tiene su inicio en Europa Occidental, surge con las grandes monarquías absolutas, su gestión comienza a perfilar los modelos administrativos de cada país; desde la Revolución Francesa que fue la época en que nació el Derecho administrativo durante la primera mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX, esta administración se liga y se identifica con el Poder Ejecutivo dentro del marco constitucional del principio de división de poderes. Su relación estrecha con el Derecho Administrativo, se basa en que esta es una herramienta necesaria para la existencia del Estado, para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades públicas.

Actualmente, la mayor parte de los Estados del mundo han organizado su estructura jurídica y de ejercicio de gobierno a través de la aplicación de las pautas de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cuya forma es la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la Edad Media. Es así que esa práctica es conocida como Administración Pública, cuyo contenido esencial le corresponde al Poder Ejecutivo y se refiere a las actividades de la gestión que el titular ejerce en la administración de los bienes del Estado, para orientarlos de forma inmediata y permanente para la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución, tiende a la realización de un servicio público sometándose al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza

mediante la emisión y realización de actos administrativos emitidos de manera intencional.

Tradicionalmente, el estudio del Derecho Administrativo Sancionador se ha basado sobre el dilema de su autonomía o dependencia respecto del Derecho Penal; sin embargo, donde debe enfocarse el análisis es en el examen de las respectivas potestades, dado que todas las actividades públicas implican necesariamente el ejercicio de estas dentro de los límites del ordenamiento jurídico. En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad dentro de un ámbito más genérico y se entiende que la misma, forma parte junto con la potestad penal de los tribunales, de un *ius puniendi* superior del Estado, que además es único de tal manera que aquéllas no son sino simples manifestaciones concretas de éste.

#### **b. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Etimológicamente la palabra administrar proviene del vocablo latín “administrare”, de “ad”, a; y ministrare”, servir, por tanto su significado es “servir a”<sup>41</sup>.

Diversos autores realizan un análisis sobre la Administración Pública enfocándolo desde el punto de vista objetivo, es decir como una actividad; conceptualizándola como “la actividad del Estado”, haciendo referencia posteriormente al fin para el cual existe.

**Miguel S. Marienhoff**, considera a la Administración Pública como una **función estatal** y la define como la actividad **permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las**

---

<sup>41</sup> Garrido Falla, F. Ob.cit. Pág. 27. Según otros por contracción de *ad manus trahere*, que implica alusión a la idea de manejo o gestión. Señalando este término por Cicerón, siendo evidente la semejanza con el *to manage* de los ingleses. Por lo que el diccionario de la lengua española, *administrar* equivale a “gobernar”, “regir”, o “cuidar”.

**necesidades de la colectividad.** Para este autor los órganos que integran una persona jurídica no tienen personalidad jurídica propia, sino que comparten la personalidad de la persona jurídica a la cual pertenecen. Así en el ordenamiento del Estado de El Salvador, los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que integran la persona jurídica Estado, carecen de personalidad, ya que ésta corresponde precisamente al Estado, a diferencia de los Municipios y de las entidades autónomas, las cuales si poseen personalidad jurídica propia.

Para **Manuel María Diez**, la administración para la realización de sus fines tiene que disponer de los medios jurídicos necesarios, a estos medios les denomina potestades de la administración, los cuales son un reflejo del poder del Estado. Estas potestades son: **la potestad de mando, la cual puede ser discrecional y reglada, la potestad reglamentaria, la potestad sancionadora y la llamada potestad jurisdiccional.** Las características de estas potestades, es que son inalienables e intransferibles de un ente a otro, son irrenunciables y son imprescriptibles

### **c) CONCEPTO JURIDICO DE ADMINISTRACION PÚBLICA.**

La Administración Pública, debe entenderse desde el punto de vista formal como “El organismo público que ha recibido de poderes políticos las competencias y todos los medios necesarios, para la satisfacción de los intereses generales” y desde el punto de vista material como “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.

Eduardo García de Enterría lo define como la persona Jurídica o más bien una pluralidad de personas Jurídicas. Plantea que las actividades a

realizar por la Administración Pública<sup>42</sup> son algo puramente contingente e históricamente variable.

La postura de Enterría lo enmarca en que es el propio ordenamiento Jurídico de cada país la que otorga personalidad Jurídica a la Administración Pública no se limita al mantenimiento del orden publico puesto que el Estado debe realizar una serie de prestaciones a todos los ciudadanos que les permita una existencia digna con una seguridad económica y con bienestar a la población.

El Derecho Administrativo nace del Derecho Público, ambos se derivan de la Constitución en la que se designan las funciones de los Administradores públicos. De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se entiende por Administración Pública, el ejercicio del Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones descentralizadas conocidas como oficiales autónomas. Cabe señalar que éstas últimas, son personas jurídicas cuyo fin es precisamente la prestación de determinado servicio público<sup>43</sup>.

## **5. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE RIGE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Publico que tiene por objeto regular la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. El poder encargado normalmente de la administración Pública es el

---

<sup>42</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Art. 2.** Corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con los Actos de la Administración Pública.

<sup>43</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia . Ref.45-V-96. 31/10/1997**

Ejecutivo, aunque no es lo único.

La Constitución de la República de El Salvador, de 1950 con raíces Españolas da surgimiento a las Constituciones de 1962 y 1983, en donde el legislador deja ver que la Organización Judicial debe contar con una Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dando esto como resultado, la necesidad de crear un ente regulador del Estado, surgiendo la idea de la Sala de lo Contencioso administrativo en el año de 1972, pero no fue hasta 1978, que fue creado el Decreto Legislativo 81, el cual tuvo vigencia en Enero de 1979, y dio nacimiento a dicha Sala, la cual ejerce control de la garantías Constitucionales de los ciudadanos. En El Salvador no se contaba con un medio legal que pudiere controlar el verbo administrar a excepción que antes existían las garantías constitucionales como el Amparo Constitucional.

#### **a) División de Poderes**

Es importante explicar por que el Derecho Administrativo regula el desempeño de los tres órganos del Estado ya que todos los Órganos de la estructura realizan actividad administrativa, y para su estudio, es preciso tener conocimiento acerca de esta separación, es decir determinar como se ha llegado a ella, así como cual es su significado.

Es notorio que en la división de Poderes, al igual que en otras instituciones del Derecho Público, el término no corresponda exactamente al contenido, la División de Poderes no es, propiamente tal división, si no más bien, distribución de facultades de las instituciones de órganos jerarquizados del Estado.

En el seno de una sociedad es imposible que un solo individuo asuma todas las funciones públicas; por lo que, necesariamente surge la tendencia

a distribuir en órganos específicos sus diferentes funciones, respondiendo a la técnica de la división del trabajo.

La doctrina de la Separación de Poderes, quedo perfilada científicamente, con las alteraciones prácticas e históricas, formuladas por Carlos de Lescandant, barón de Montesquieu, en su famosa obra “El espíritu de las Leyes”.

Esta doctrina nace como un sistema de relaciones públicas que garantizan la libertad, según Montesquieu, la libertad política no consiste, en hacer lo que se quiere; para este autor o hay libertad sin Leyes, y esta debe consistir en poder hacer lo que se debe querer y no ser obligado a hacer lo que no se debe querer; y esta obligación y esta prohibición solo la Ley la determina. Montesquieu sostiene “que si alguien pudiera hacer lo que las leyes prohíben carecería de libertad, y para que exista abuso de Poder es preciso que el Poder contenga al Poder (la pouvoir arrete la pouvoir)”<sup>44</sup>.

En síntesis según la Teoría de la Separación de Poderes, cada una de las funciones principales del Estado se otorgaban, dividían, entregaban a órganos, poderes o entes distintos, siempre con la idea de evitar la concentración del Poder.

En la legislación salvadoreña se manifiesta esta Teoría, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo regula en su artículo 2 inciso segundo:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por Administración Pública:

a) El poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, Semiautónomas y demás entidades descentralizadas del

---

<sup>44</sup> Citas de Sabino Alvarez Gendin, en su obra “**Tratado General de Derecho Administrativo**” tomo I, Bosch, casa Editorial, Urgd, 51, bis, Barcelona 1958, Pág. 25.

Estado;

b) Los poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y

c) El Gobierno Local”

Este precepto legal, viene a confirmar que la administración es una pluralidad de instituciones del Estado titulares de las relaciones administrativas que realizan función de Administración Pública.

La administración general del Estado, es aquella que tiene a su cargo la gestión en todo el territorio nacional (Art. 83 y siguientes), de aquellos servicios y funciones que le atribuye la Constitución. Su regulación jurídica básica se encuentra en la Carta Magna, Título VI, relativo a los Órganos del Gobierno, Atribuciones y Competencias.

La Administración está compuesta por diversos órganos, (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que permiten organizar en su conjunto a la administración pública y se estructura conforme a los criterios departamental, en virtud del principio de especialización funcional y jerárquico, centro de cada departamento o sector. Por lo tanto la Administración Pública tiene varias acepciones:

“En sentido objetivo, haciendo referencia a un determinado tipo de actividad estatal o función pública. En resumen puede hablarse de distintas acepciones de la “Administración”. a) “Administración” equivale a Gobierno, como acción general de dirigir o gestionar los negocios públicos; b)



“Administración” se identifica con acción que, bajo la actividad de gobierno, provee a la inmediata satisfacción de las necesidades públicas por actos incesantes y continuos; c) “Administración” como la actividad funcional del Estado, que se propone la satisfacción de las necesidades colectivas por actos concretos y bajo el orden jurídico propio del Estado de que se trate”<sup>45</sup>.

“En sentido subjetivo para designar al sujeto productor de la actividad Estatal. En tal sentido se entiende por Administración Pública: a) El conjunto orgánico constituido por el Poder Ejecutivo del Estado. b) Cualquier persona jurídica de derecho público, donde la Administración Pública comprende no sólo la del Estado, sino la administración de Estados, Municipios y la de Instituciones autónomas de derecho público, etc.”<sup>46</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el Art. 159 Cn. "sirve de fundamento para la potestad organizadora del Órgano Ejecutivo, ya que reconoce la necesidad de dividir la Administración Pública en diferentes unidades primarias o Secretarías, a fin de cumplir con la gestión de los negocios públicos. La expresión 'gestión de los negocios públicos' engloba la realización de las funciones tanto ejecutivas como de dirección política del Órgano Ejecutivo y que persiguen como finalidad responder a las necesidades de la comunidad. En consecuencia, para dar respuesta a esas necesidades, es indispensable dotar al Ejecutivo de una estructura organizada que permita desarrollar eficazmente las políticas del gobierno, de donde se desprende la idea de una potestad organizadora de la Administración. Es decir que la creación de Secretarías de Estado y de las distintas unidades que conforman el Ejecutivo es materia integrante de la mencionada potestad organizadora de dicho órgano. Ahora bien, como se ha manifestado supra, la potestad organizadora del Órgano Ejecutivo se

---

<sup>45</sup> García Oviedo, Carlos. “**Derecho Administrativo**”, 5ta Edición, pp. 12-13

<sup>46</sup> *Ibíd.* P.15

complementa con la función normativa del mismo, pues es a través de la emisión de un reglamento autónomo de organización que se plasman los distintos elementos que conforman la estructura de la Administración. Para el caso de nuestra Constitución, tal reglamento se denomina Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su emisión corresponde al Consejo de Ministros. En virtud de lo antes expuesto, el Art. 159 Inc. 1º Cn., debe interpretarse en el sentido que la creación de las Secretarías de Estado y, en general, la estructuración de la Administración Pública, es materia organizativa y por lo tanto debe estar contenida en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, lo que implica que su formulación corresponde al Consejo de Ministros”<sup>47</sup>

## 6. ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La conexión entre el Derecho y las actuaciones de la administración, se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la administración a realizar sus actos. Como afirma **Eduardo García de Enterría**, “sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente...” “si la Administración pretende iniciar una actuación completa y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por proponer una modificación de esa legalidad, de forma que de la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba”<sup>48</sup>.

Tomando en consideración lo anterior y tomando en cuenta el hecho de que las actividades que ejecuta la Administración Pública son múltiples y crecientes, la Ley no siempre logra determinar los límites precisos dentro de

---

<sup>47</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de Inconstitucionalidad. Sentencias Definitivas. 8-IV-2003, Inc. 22-99, Considerando VI 2.**

<sup>48</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva Ref. 139- S-2002 de 20/4/2005.**

los cuales debe actuar en su quehacer cotidiano; es por ello que, el ordenamiento jurídico le atribuye ciertas potestades administrativas.

**a. Definición de Potestades Administrativas.**

Las potestades Administrativas, son los poderes jurídicos que el ordenamiento atribuye a las administraciones Publicas a los efectos del desarrollo por parte de estas, de funciones de protección o tutela de los intereses públicos o colectivos también definidos por el ordenamiento, intereses que no son los propios de la administración titular de la competencia o de la persona física que dicte el acto, si no, los de la colectividad; se trata por lo tanto de una potestad de función.

Una de las potestades más características y trascendente de la Administración Pública, es la potestad reglamentaria, por cuyo cause producen normas abstractas que van a regular la vida social.

Otras de las potestades le la Administración Pública son:

1. Potestad de dictar Actos Administrativos.
2. Potestad de Ordenación de Territorio
3. Potestad Distributiva.
4. Potestad Expropiarías

Ello así, solo las concretas Administraciones Públicas, el Estado, por ejemplo, que disponga de potestad tributaria, podrá exigir a los ciudadanos de ciertos impuestos; o, imponer una sanción a un tercero, en el ámbito de los de la protección del medio ambiente; o establecer donde deben de situarse los espacios públicos dentro de la zona de crecimiento de una ciudad, si cuenta con la potestad de ordenamiento de un territorio.

Las potestades mas trascendentes se recogen en el texto constitucional, sin embargo, tal delimitación Constitucional, que dispone especial valor cuando el ejercicio de las potestades afecta a los derechos legítimos de los ciudadanos de un país y a la orbita de libertades de estos no puede concretar, con exactitud, los términos de titularidad y, el carácter del ejercicio de las potestades atribuidas a las Administración Públicas. Esta concreción debe desarrollarse por el cause de leyes generales, disposiciones reglamentarias pudiendo la propia Administración Pública, por medio de la introducción de una novedad legislativa, auto atribuirse potestades o concederlas a otros órganos de la Administración.

Existen diferentes categorías o grupos de potestades. Entre ellas, la que dispone de mayor valor práctico, es la que separa las potestades de supremacía general a aquellas definidas como la supremacía especial.

#### **b. Las Potestades de Supremacía Especial**

Estas se desarrollan, frente a un limitado grupo de ciudadanos que tiene un especial vínculo o relación con una Administración Pública: por ejemplo por mantener una relación de trabajo con ella (Funcionario Publico), por contratar con esa Administración la prestación de algún servicio (Concesionario de un servicio público).

Las características mas notables de estas potestades, que dispone de una relevancia cuantitativa muy inferior a la que es propia de las de supremacía general, es que en su ámbito de actuación unos cuentan con un conjunto de poderes exorbitantes a los propios del régimen común y otros se ven afectados por una situación de especial sumisión.

**Las potestades regladas**, que responden a una determinación taxativa del actuar de la Administración, de manera que la ley fija todas y cada una de

las condiciones para el ejercicio de la potestad. El carácter reglado de los elementos del acto condiciona la voluntad de la administración para su emisión, de manera tal que la valoración de los hechos o circunstancias que han de servir de base para la emisión del acto, está predeterminada por la ley, excluyendo cualquier apreciación subjetiva de la administración. El rasgo esencial de las potestades públicas de aspecto reglado, consiste en la limitación de los poderes de interpretación que asignan al órgano que ha de dictar el acto administrativo, al estar ya definido y concretados en el ordenamiento jurídico.

**La potestad discrecional**, es diferente ya que en este caso la ley misma determina un parámetro de razonabilidad y aplicabilidad de la normativa, que depende de una estimación de la administración, con la que se completa o cierra el análisis legal que condiciona el ejercicio de la potestad y su contenido particular; aquí la normativa habilita de forma parcial a la Administración Pública en su actuar, para que ésta complete el cuadro regulador de la potestad y condiciones para su ejercicio<sup>49</sup>. Son aquellas, en cuyo ámbito de ejercicio existe un importante margen de apreciación subjetiva de la Administración Pública que la aplica al no definir la norma, de forma agotadora y exacta.

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

---

<sup>49</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 301-A-2004 29/6/2006**

## **7. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR.**

Es evidente la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, entendida como la facultad de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquellos.<sup>50</sup> Se dice que no es posible concebir el derecho positivo sin la idea de obligatoriedad y sanción, en tanto que ello es garantía que ha de acompañar siempre la norma como factor de su existencia<sup>51</sup>. La potestad sancionadora, junto a la facultad pena de jueces y tribunales, conforman lo que se ha denominado *ius puniendi* del Estado, que es único y del que aquellas potestades no son más que sus manifestaciones<sup>52</sup>. Esta idea proporciona al derecho administrativo sancionador un soporte conceptual y operativo procedente del derecho penal, matizando así las consecuencias que se derivan de un derecho administrativo sancionador construido exclusivamente sobre principios provenientes del derecho público estatal, en el es fundamental, la protección de los intereses generales y colectivos por encima de cualquier otra consideración, como podría ser, entre otros aspectos fundamentales, el respeto de las garantías individuales.

El Derecho sancionador administrativo tiende a proteger el interés general o los derechos de los ciudadanos, pero no de una forma directa sino indirecta. El Derecho sancionador administrativo es eminentemente preventivo, que tiende a que los ciudadanos no realicen aquellas conductas que puedan provocar una lesión a los derechos de los demás o lesionar los

---

<sup>50</sup> Garberi Llovet, José, “**La aplicación de los derechos y las garantías constitucionales a la potestad y el procedimiento administrativo sancionador**”, Madrid, Trívium, 1989.

<sup>51</sup> Del Rey, Salvador, Potestad Sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, Pág. 30.

<sup>52</sup> Lesmes Serrano, Carlos, Román García, Fernando y otros, “**Derecho Penal Administrativo**”, Granada, Ed. Colmenares, 1997, Pág. 3.

intereses generales. Aunque a veces la imposición de una sanción, requiere que se haya producido un resultado lesivo concreto, frecuentemente basta con que se haya producido el incumplimiento de una norma que fue dictada para proteger determinados bienes o derechos; así por ejemplo, una empresa puede ser sancionada por el simple hecho de realizar una actividad sin haber obtenido la respectiva licencia exigida por el ordenamiento jurídico como medio de control y prevención, tomando en cuenta que la Administración Pública, se encuentra regida por el principio de legalidad, y con base a éste los funcionarios sólo pueden hacer lo que las leyes expresamente les facultan; en ese sentido, cada institución es regulada orgánicamente por una ley que habilita su actuación; así, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, está regida por su propia ley. En ese orden de ideas la Ley faculta a ANDA para que cobre por el servicio y facilidades para proveer del recurso hídrico de acuerdo a las tarifas que le ha aprobado el Poder Ejecutivo, cuyos importes deben cuantificarse respecto de los presupuestos establecidos en la ley, pues la ley de ANDA tiene por objeto, entre otros, cobrar como contraprestación por las facilidades o servicios que presta la institución para dotar del recurso hídrico a la población, de manera tal que el acto que desarrolla la aplicación de la ley debe ser acorde y dentro de los límites que aquella le ha concedido, no pudiendo excederse de las atribuciones encomendadas.

Es evidente que el patrimonio de las personas resulta afectado en caso que la Administración Pública le cobre alguna cantidad de dinero como pago y que esta afectación recae directamente sobre el derecho de propiedad.<sup>53</sup>

Según algunas corrientes doctrinarias, el ius puniendi del Estado, concebido como la capacidad para ejercer un control social coercitivo ante lo

---

<sup>53</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 164-M-99 de 30/05/2003**

constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, en la actuación de la Administración Pública se manifiesta al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento.

La función administrativa desarrollada en la aplicación del ius puniendi, se conoce técnicamente como **potestad sancionadora de la administración**. Como otras potestades de autoridad, la **potestad sancionadora de la administración** se ejerce dentro de un denominado marco normativo que deviene primeramente de la Constitución. En tal sentido, la potestad sancionadora administrativa se sujeta inicialmente al cumplimiento del debido proceso “la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo al debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas”. Pero sobre todo, en congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del Art. 86 de la Constitución. “Así pues, en virtud de la sujeción a la Ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquélla la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad”<sup>54</sup>.

**La potestad sancionadora de la administración pública**, puede definirse como aquélla que le compete a la autoridad para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico. Los autores coinciden en afirmar que al Derecho Sancionador Administrativo son extensibles en principio, las técnicas del

---

<sup>54</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 104-b-2004 de 15/8/2005.**



derecho penal, en otras palabras, el acto sancionador administrativo debe regirse en lo fundamental por los principios penales.

“Actualmente constituye opinión absolutamente mayoritaria que las diferencias entre las sanciones administrativas y las jurídico-penales propiamente dichas no son sustanciales, sino puramente formales. Por ello se solicita unánimemente la aplicación de los principios fundamentales del derecho penal, sobre todo la de aquellos que suponen una limitación del poder punitivo del Estado, a la sanción administrativa. Atendiendo a estos principios, debe analizarse lo que constituye la causa de la sanción, que es: **la infracción** y aparece que sus elementos esenciales son:

“1- Una acción u omisión: el comportamiento positivo u omisivo del administrado vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa;

2- La sanción: para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción;

3- La tipicidad: El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley,

4- La culpabilidad: En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

En consecuencia, si la Administración no identifica con precisión y certeza la conducta ilícita, entonces la “infracción” carece de uno de los elementos esenciales: la acción u omisión.

La Potestad Sancionadora de la Administración Pública se materializa a través de actuaciones que traducen un mal infringido por la administración a un administrado, como consecuencia de una conducta ilegal. La finalidad que

guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general.<sup>55</sup>

La facultad sancionadora de que está dotada la Administración tiene cobertura constitucional en el artículo 14, por lo que la administración en su actuar está sujeta al principio de legalidad que recoge también la Constitución en el artículo 86 al señalar que “los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley”. En virtud de la sujeción a la Ley, la administración sólo puede actuar cuando aquella la faculte, ya que toda acción administrativa se presenta como un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. En consecuencia, la administración sólo podrá imponer las sanciones a las que la Ley dé cobertura y en la forma que la misma lo regule. Se ha llevado a extender al campo de las sanciones administrativas los principios fundamentales del Derecho Penal, para garantizar al destinatario de dichas sanciones, la sujeción a la Ley y la protección de cualquier arbitrariedad<sup>56</sup>.

La capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no sólo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal jurisdicción, sino que también se manifiesta en manos de la Administración Pública al momento en que esta realiza la actividad administrativa sancionadora.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Ref. 39-D-96. 29/08/1997**

<sup>56</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva. Ref. 36-G-95. Ref. 29-G-91. Ref. 8-CH-92. 24/021998**

<sup>57</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia definitiva. Ref.73-P98. 08/02/2000.**

## 8. FUNDAMENTO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Parte de la doctrina sostiene que no es necesario justificar la existencia del ius puniendi de la administración, ya que es inherente a la necesidad jurídica de subsistencia del Estado, por lo que constituye su causa<sup>58</sup>; hay múltiples teorías que intentan explicar este fundamento, dentro de las cuales se encuentra el criterio filosófico en torno al cual giran básicamente dos tipos de teorías: las iusfilosóficas, que buscan la justificación de la potestad sancionadora en el derecho natural y la corriente lógico-jurídica, que estima que la potestad sancionadora deviene del derecho positivo, pues la facultad de reprimir y sancionar es manifestación de poder que se deriva del derecho a legislar.

También se habla de un criterio institucional, el cual pretende justificar la existencia de la potestad sancionadora de acuerdo a su carácter institucional. Se dice que la administración es una institución del Estado que entra en relación con los ciudadanos y necesita, por ello, de una disciplina reguladora; el derecho sancionador cumple entonces con el fin de mantener el orden y reprimir coactivamente las conductas contrarias a la institución. Podría confiarse la sanción al juez, como de hecho existe, pero entonces faltaría el elemento orgánico y no se mantendría el orden institucional ni se podría valorar el interés público: solo existe sanción administrativa cuando deba ser, y efectivamente es, impuesta por la administración<sup>59</sup>.

Por último, se dice que la potestad sancionadora de la administración posee también una clara justificación de carácter social, pues reconocida, cada día más, por los administrados como garantía frente al mantenimiento del orden y el establecimiento de la convivencia ciudadana, quienes, a su

---

<sup>58</sup> Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez, Adolfo, “**Derecho Administrativo Sancionador**”, Madrid, Ed. Derecho Unidas, 1995, Pág. 76.

<sup>59</sup> Ob. Cit. Pág. 78.

vez, se convierten en los principales vigilantes para que dichas facultades se realicen respetando los límites establecidos por orden jurídico. Queda claro que no se discute la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, cualquiera que sea su fundamento; desde el punto de vista doctrinal es aun as importante encontrar la naturaleza de dicha potestad.

## **9. SANCION ADMINISTRATIVA**

### **a) Origen de la Sanción Administrativa.**

Sobre el origen de este poder en manos de los entes públicos es necesario realizar una doble aproximación, desde un punto de vista histórico y un punto de vista práctico. Debemos comenzar nuestro estudio desde la Revolución Francesa y concretamente a uno de los bastiones de este movimiento: “el principio de la división de poderes”.

Actualmente la mayoría de los sistemas jurídicos ha escogido atribuir a los entes administrativos la imposición de ciertas sanciones, aunque en un principio fue de manera inversa.

Como lo señala Ramón Parada en su libro de Derecho Administrativo I, parte general en un principio por la firmeza y absoluta comprensión de la teoría de la división de poderes, se confió solamente al Juez, la aplicación de este mecanismo de control.

El motivo real de la opción tomada, que de por sí reflejaba una desconfianza a los entes administrativos, se fundamentó en que solo mediante las formas propias de un trámite judicial se ponía en salvaguardia los derechos fundamentales del indicado

Esta fórmula sigue en uso en derechos como el Anglosajón y francés, en los cuales “parte del monopolio de los jueces y tribunales es la imposición

de toda suerte de penas y castigos”<sup>60</sup>, en otros países se han tomado decisiones menos radicales concediendo ciertas excepciones a la regla antes citada, ejemplo de estos regímenes son el Austriaco y el Suizo en los cuales la administración por distintas razones posee algún tipo de competencia sancionadora.

En América, la fuerte influencia de las corrientes americanas sobre las formas de control de los particulares, y la tardía llegada del derecho administrativo han generado que la evolución marcada en el continente europeo no haya provocado mayor controversia.

Cabe reconocer que en la mayoría de países del continente americano, se ha aceptado pacíficamente la idea de que los entes administrativos impongan las sanciones respectivas, a ilícitos derivados del cumplimiento de normas cuya aplicación corresponde a entes administrativos.

“la facultad de establecer penas por contravenciones a disposiciones policiales se considera como un complemento natural e inseparable del ejercicio del poder de la policía”<sup>61</sup>

Las justificaciones del desarrollo de la potestad sancionadora en manos de los entes administrativos obedece a razones pragmáticas evidentes, dado que sin ella, se dificultaría a la administración el cumplimiento de su finalidad última que es garantizar el mantenimiento del propio orden jurídico, el de la sociedad en su conjunto, y el de la misma administración, mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo”.<sup>62</sup>

A partir de lo anterior, “corresponde a la Administración la potestad sancionadora, no como privilegio sino como un instrumento normal para el cumplimiento de sus fines (inmediato y eficaz), en orden a la satisfacción de

---

<sup>60</sup> Parada, Ramón. “**Tratado de Derecho Administrativo**”, Buenos Aires, 1995. Pág. 504

<sup>61</sup> Marienhoff, Miguel S. “**Tratado de Derecho Administrativo**” Tomo IV Pág. 606

<sup>62</sup> Suay Rincón, José. “**Sanciones Administrativas**”, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1989 Pág. 20

los intereses generales...”<sup>63</sup>.

## **b) Concepto de Sanción Administrativa**

“Para Francesco Carnelutti, sanción no es sino una especie, relativamente al genérico medida jurídica. Por medidas jurídicas éste entiende, los medios que el legislador adopta para la imposición de las normas del derecho”.<sup>64</sup>.

Sanción es un tipo de actuación administrativa desfavorable, pero es sólo una especie dentro del género. La sanción se caracteriza por ser una retribución típica a una infracción legalmente típica.

Desde la óptica señalada, las sanciones administrativas, son las privaciones de bienes o derechos impuestas por la administración a un administrado como consecuencia de una actividad ilegal que le es imputable. Las sanciones administrativas constituyen el mecanismo más intenso y cualitativamente importante de intervención policial.

Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrese condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un poder establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado.

“Ahora bien: el deber de sancionar al infractor de un precepto jurídico, tiene como supuesto hecho violatorio, pero no es sanción”.<sup>65</sup>.

La realización de las sanciones por el poder público supone necesariamente la aplicación de las normas sancionadoras a casos concretos. Si el órgano sancionador encuentra que el supuesto de tales

---

<sup>63</sup> Nieto, Alejandro, **Derecho administrativo Sancionador**, Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid 1994 Pág. 90

<sup>64</sup> García Máynez, Eduardo. "**Introducción al Estudio del Derecho**". México, Editorial Porrúa, 39ª.ed. 1984, Pág. 307

<sup>65</sup> Op. Cit. Pág. 296

normas se ha realizado, debe imponer las consecuencias jurídicas correspondientes.<sup>66</sup>.

La sanción es esencial al derecho; en efecto, no hay derecho ni sanción, ya que esta hace a la esencia de lo jurídico, aunque en algunas situaciones no se descubra a primera vista su posibilidad.

### **c) Naturaleza**

A fin de establecer la naturaleza de la sanción administrativa es necesario traer a cuenta el principio de legalidad y las manifestaciones de éste, respecto de las esferas de los sujetos públicos y privados.

La sujeción a la Ley se reviste de importancia en tanto que si bien es cierto todos los sujetos que coexisten en un Estado se encuentran amarrados a las determinaciones legales, esta vinculación puede dependiendo del sujeto al que se aplica poseer determinadas connotaciones. Mientras a los particulares se aplica el principio general libertad, el actuar de los entes administrativos es frenado por medio de una dependencia rigurosa a las normas aplicables. Así la norma jurídica respecto al particular, y la regulación sobre la actividad que este puede desarrollar, debe ser percibida como una limitante a la actividad del mismo, en este contexto, la actividad sancionadora surge como una técnica de incidencia negativa en la actividad del particular.

De lo expuesto puede concluirse que las sanciones administrativas deben ser entendidas como una acotación a esa esfera general de libertad del particular y que en un sentido opuesto lo habilita a realizar de una forma lícita lo no regulado y por tanto lo no prohibido. A manera de conclusión es posible entonces señalar que la actividad sancionadora es en si un mecanismo limitante de la actividad del particular.

---

<sup>66</sup> García Máynez, 1984, Págs. 296 y 297

#### **d) Diferencia entre Sanción Penal y Sanción Administrativa.**

Mucho se ha escrito en la doctrina, tendiente a aclarar si las manifestaciones del poder punitivo a las que se ha hecho relación, poseen diferencias significativas.

Hay estudios que han buscado determinar cuales son en concreto las diferencias entre las sanciones penales y las sanciones administrativas. Es así como atendiendo a la naturaleza del sujeto que aplica la norma jurídica, la doctrina ha señalado que mientras el conocimiento y la imposición de la sanción penal corresponde a un juez incrustado en la jurisdicción, la imposición de las sanciones administrativas corresponde a un ente que pertenece a la Administración Pública.

Conforme a lo anterior García de Enterría señala que “Se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquellas la Administración; éstas, los tribunales penales”.<sup>67</sup>

Esta diferencia esta referida también en el sentido que ambas son el ejercicio de poderes diferentes dado que los delitos son sancionados en el ejercicio de la función jurisdiccional, mientras que las sanciones administrativas son el resultado del ejercicio de una función administrativa.

Hay un segundo criterio de diferenciación, el cual parte principalmente de la finalidad perseguida por el legislador al momento a la hora de imponer la sanción. Las penas judiciales van orientadas a la recaudación y reinserción social, mientras que las sanciones buscan una finalidad represiva más pragmática y la protección de un interés general al frenar actuaciones

---

<sup>67</sup> García de Enterría y Ramón Fernández, “Curso de Derecho Administrativo”1988, Pág. 163



que vulneren el orden público<sup>68</sup>.

## **10. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.**

Las facultades para la Administración Pública se conocen como potestades, entendidas como sinónimo de habilitación o títulos de acción administrativa. En los términos del autor **Luciano Parejo** “las potestades son, en ultimo termino y dicho muy simplifcadamente, títulos de acción administrativa...”<sup>69</sup> La Sala de lo Contencioso Administrativo, sostiene que “la conexión entre el Derecho y el despliegue de las actuaciones de la Administración, se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a realizar sus actos...”, de tal manera que “sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente...”<sup>70</sup>.

Las facultades de los funcionarios de la Administración Pública encuentran su fundamento último en la propia Constitución, que de conformidad al Art. 86 Constitución, no puede haber actuación lícita de ningún funcionario que no esté amparada en el ordenamiento jurídico; en tal sentido, el Art. 164 de la Constitución, que puede extenderse a todas las facultades que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración Pública, es decir, a la suma de las atribuciones y competencias en el desarrollo de la función administrativa.

Tomando de base lo anterior, debe entenderse por exceso de facultades que la Constitución, a todo lo que este fuera del ámbito de facultades o potestades, por estar más allá de estas o por desviarse de las

---

<sup>68</sup> García de Enterría, Eduardo, “**Curso de Derecho Administrativo**”, Tomos I y II, Madrid España, Editorial Civitas. Pág. 163

<sup>69</sup> Parejo, Luciano y Otros: “**Manual de Derecho Administrativo**”. Editorial Ariel, Barcelona, 1994. p. 398.

<sup>70</sup> Centro de Documentación Judicial: **Líneas en materia de lo Contencioso Administrativo**, CSJ. 1997. p. 3. Sentencia 20 de marzo de 1997, en el Juicio Referencial 17-T-96.

mismas, lo cual incluye la posibilidad de que estando obligada la Administración Pública simplemente no las ejerza. En tal sentido, el exceso debe ser entendido inicialmente en su aceptación más amplia, es decir, como cualquier desviación por parte de la Administración Pública del mandato contenido en el ordenamiento jurídico. El Art. 164 Constitución. Pretende proteger el ordenamiento de la normativa superior, considerando el mecanismo de la defensa de la Constitución ante actos nulos de la Administración. En este orden de ideas, los excesos de las facultades que la Constitución establece, las considera como acto relevante para la categoría de nulidad del Art. 164 de la Constitución, determinándolos como aquellos que vulneren las disposiciones de la misma. En consecuencia, será nulo el acto dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una facultad administrativa, cuando trascienda a una vulneración del contenido de la Constitución.

La Administración Pública en el ejercicio de sus actuaciones administrativas puede enfrentar controversias, para lo cual se somete según lo dispone el Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>71</sup>, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa; dicha controversia se hace de su conocimiento en relación a la ejecución de actos de la Administración Pública. El Art. 22 de ésta Ley establece que los Órganos e instituciones que se incluyen en el concepto de Administración Pública a efectos de la aplicación de la Ley<sup>72</sup> son los siguientes: el Órgano Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las Instituciones Autónomas y demás entes descentralizados del Estado

---

<sup>71</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Art. 2.** De fecha 14 de Noviembre de 1978, Publicación en el D.O. 19-12-1978. D.O. 236, tomo 231, D.L. n° 81: Este instrumento jurídico crea la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual conocerá las controversias que se suscitan en relación con los actos de la Administración Pública. El Tribunal competente para esta nueva jurisdicción es la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

<sup>72</sup> Gamero Cassado, E. **“Derecho Administrativo”**. La Jurisdicción Contencioso Administrativa. CNJ, Escuela de Capacitación Judicial, 2001. Pág. 25.

**a. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

En relación al ámbito temporal, la administración pública ejerce la función permanente o continua del Estado, actuando para el presente, en tanto que la legislación y la justicia son actividades intermitentes o discontinuas que obran en relación al futuro o al pasado respectivamente; por tanto, su actividad es permanente, concreta, practica e inmediata<sup>73</sup>, por lo que, **Marienhoff** la define como la actividad permanente concreta y practica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran. De modo que la administración pública es una actividad encaminada a lograr un fin, que para ejercer su actividad debe organizarse, creando órganos y otorgándoles un ámbito de competencias.

En ese ámbito, el Estado ejerce las prerrogativas que le faculta el poder, encontrándose colocado en un plano superior frente al administrado, lo que determina que las normas pertinentes no sean como en el derecho privado de coordinación, sino de subordinación, porque imponen obligatoriedad, características propias de las normas del derecho público interno. La Administración Pública en todas sus manifestaciones es el objeto del Derecho Administrativo, sean estas manifestaciones externas o internas, jurídicas o no jurídicas.

---

<sup>73</sup> Marienhoff, Miguel. S: “**Tratado de Derecho Administrativo**”, Tomo I, 3ª Edición., Buenos Aires, Editorial Abelardo Perrot 1989. P. 59.

**b. EL ESTADO COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El órgano administrativo está representado por todas aquellas instituciones o dependencias del Estado que pertenecen a la administración pública, que sirven como el medio a través del cual se manifiesta la personalidad del Estado. Lo anterior se ve manifestado a través de los siguientes aspectos:

1) **DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.

2) **FINALIDAD.**

La finalidad es "el bien común" o "bienestar general" de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del artículo 1 que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es el Bien Común.

3) **EL MEDIO.**

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público.

**c. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ESTADO DE EL SALVADOR.**

La estructura orgánica está integrada por los Órganos Fundamentales, los Gobiernos Locales, organismos independientes y el conjunto instituciones o dependencias que sirven al Estado de El Salvador, para el ejercicio de la administración pública:

## **1) ÓRGANOS FUNDAMENTALES**

De conformidad al Art. 86 de la Constitución de la República, los Órganos fundamentales del Estado son: el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial, los que funcionan según su ámbito de competencia y las atribuciones que le determina la ley. Dichos Órganos ejercen sus atribuciones y competencias de manera independiente, pero colaboran entre sí dentro de las funciones públicas para el mantenimiento del sistema democrático.

Dentro de la misma estructura orgánica del Estado, además de los órganos fundamentales, la Asamblea Legislativa nombra los funcionarios de los organismos independientes; pero también para complementar dicha estructura existen los gobiernos locales. La división de Órganos Fundamentales o separación de funciones, interdependientes entre sí, ha permitido al Gobierno mantener una sustentación republicana, dando lugar a que el poder nacional ejecute las acciones que le permita alcanzar los objetivos nacionales, a través de las siguientes entidades:

### **a) ÓRGANO EJECUTIVO.**

El Órgano Ejecutivo<sup>74</sup> se determina instituido en el Art. 150 de la Constitución de la República, el cual establece que estará constituido por el Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes.

El Presidente de la República está limitado al cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento legal. Dentro de su desarrollo debe de procurar hacer realidad la satisfacción del bien común de los habitantes del país; al igual que proteger la soberanía de la República y la integridad del territorio; participar del proceso de formación de ley, en lo que respecta a la

---

<sup>74</sup> Gamero Casado, Eduardo **Libro de Derecho Administrativo**, Pág. 27

sanción, promulgación y publicación así como hacerla ejecutar; disponer de la Fuerza Armada para la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio. El velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos mide su eficiencia administrativa.

## **b) LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO Y JUDICIAL.**

Estos órganos son Instituciones del Estado que no gozan de la naturaleza de Administración Pública, pues se trata de Órganos constitucionales que desempeñan una función constitucional específica distinta de la administrativa.

En el Artículo 172 de la Constitución, establece que la Corte Suprema de Justicia y los demás Órganos integrados, están encomendados a la función jurisdiccional del Estado.

El Artículo 121 de la Constitución pone a la Asamblea Legislativa en un plano exclusivo de legislar o la de crear leyes. En cuanto a los demás Órganos, como el Ministerio Público, son instituciones que desempeñan una función específica.

Los Órganos Judicial y Legislativo, no son parte de la Administración Pública, pero en realidad emiten actos, como: crear y suprimir plazas, la asignación de sueldos a los funcionarios, contrataciones, etc., así como se prescribe en los Artículos 131 y 182 de la Constitución, ejerciendo con esto un control y actos Administrativos, los cuales pueden ser actos que lesionen derechos subjetivos, por lo tanto, están sujetos a Jurisdicción Contencioso Administrativa.

## **2) GOBIERNOS LOCALES.**

### **a) LAS GOBERNACIONES.**

Para la administración política se divide el territorio de la República de El Salvador en catorce (14) departamentos, treinta y ocho (38) distritos y doscientos sesenta y dos (262) municipios y en cada departamento existe un Gobernador Propietario y un Suplente. El Gobernador, es el representante del Presidente de la República en el departamento donde ha sido nombrado, no son electos por votación popular, sino que los designa el Presidente de la República; no tienen un período fijo, pero en cualquier tiempo que sean nombrados terminarán sus funciones el mismo día que concluyan las del Presidente de la República; sus atribuciones se rigen por una ley secundaria que es la Ley única del Régimen Político, no es autónomo sino auxiliar del Órgano Ejecutivo, es la instancia intermedia entre este y los Municipios, no tiene facultades legislativas, su labor se limita a hacer circular y velar porque se cumplan las leyes emitidas por el Gobierno Central.

### **b) LAS MUNICIPALIDADES.**

Para el Gobierno Local, los Departamentos de la República El Salvador se dividen en doscientos sesenta y dos (262) Municipios; siendo estos por Ley la Unidad Política Administrativa Primaria dentro de la organización del Estado, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para su propio gobierno, el cual como parte instrumental del municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

Los Municipios tienen personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en el Código Municipal.

El núcleo urbano principal del municipio será la sede del Gobierno Municipal. Estos son gobernados por un Concejo que lo integra un Alcalde, un Síndico y dos o más de Regidores o Concejales, cuyo número es proporcional a la población; tienen carácter deliberante y legislativo; por lo tanto el Concejo es la máxima autoridad del municipio, su nombramiento es para tres años pudiendo ser reelegidos; las sesiones de dicho Concejo son presididas por el Alcalde. Los Municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo y se rigen por un Código Municipal.

El Alcalde representa legal y administrativamente al Municipio, es el titular del gobierno y de la administración municipal; el Síndico básicamente es el defensor de los intereses del municipio y del mantenimiento de la legalidad del régimen municipal; los Regidores o concejales concurren y votan en los concejos a fin de contribuir a que se tomen las decisiones que le competen a este.

### **3) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

Son aquellas instituciones que forman parte de los componentes de la estructura del poder, que representan o dirigen la búsqueda y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales, administrando y coordinando los medios de la nación. Dichas instituciones, en El Salvador son: La Fiscalía General de la República, La Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Corte de Cuentas de la República, el Tribunal Supremo Electoral y la más reciente es el Consejo Nacional de la Judicatura que surge como resultado de los Acuerdos de Paz firmados en 1992, en Chapultepec, México. Las tres



primeras, conforman lo que se conoce como Ministerio Público.

a) **FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

Dentro de sus funciones más importantes se encuentra la de defender los intereses del Estado y de la sociedad; promover y ejercer la acción penal y la acción de la justicia en defensa de la legalidad y dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil. Esta institución está organizada de la siguiente manera: un Fiscal General elegido por la Asamblea Legislativa, para un período de tres años, quien puede ser reelegido; un Fiscal General Adjunto nombrado por el Fiscal General; un Fiscal Adjunto para Derechos Humanos y un Secretario General. Con el objeto de asegurar el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus atribuciones cuenta con cuatro (4) Fiscalías Regionales (San Salvador, Santa Ana, San Vicente y San Miguel) y con quince (15) Fiscalías Subregionales ubicadas a nivel nacional (Apopa, Mejicanos, San Marcos, Santa Tecla, La Libertad, Soyapango, Chalatenango, Sonsonate, Ahuachapán, Cojutepeque, Sensuntepeque, Zacatecoluca, San Francisco Gotera, Usulután y La Unión).

b) **LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA<sup>75</sup>.**

Esta institución al igual que la anterior forma parte del Ministerio Público, tiene su propio presupuesto, su titular es nombrado por la Asamblea Legislativa por un período de tres años y puede ser reelecto, cuenta con un Procurador Adjunto y su función principal es velar por la Defensa de la Familia, de las Personas, de los Menores y demás incapaces; la Procuraduría, también brinda asistencia legal a personas de escasos recursos económicos y los representa judicialmente en defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales; además, se puede citar por

---

<sup>75</sup> Constitución de la República de El Salvador. Arts. 191,192 y 194.

característica la desconcentración de sus funciones al contar con oficinas centrales en San Salvador para atender al usuario y ha creado 17 Agencias Auxiliares, diseminadas en cada uno de los Departamentos del territorio nacional.

c) **PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Esta Institución al igual que la anterior, forma parte del Ministerio Público y ha sido incorporada al sistema jurídico, está regulada por la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que fue creada mediante Decreto Número 183 del 20 de febrero de 1992 y surge como resultado de los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec, México; su función principal es velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, es de carácter permanente e independiente, su objeto es velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos, es de carácter permanente e independiente con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa. Orgánicamente está estructurada por Un Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, que es elegido por la Asamblea Legislativa; para un período de tres años, quien puede ser reelecto; Un Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos; Un Procurador para la Defensa de los Derechos del Niño y la Mujer, de la Tercera Edad, y del Medio Ambiente y los demás Procuradores Adjuntos que el Procurador considere necesarios; Un Secretario General y Delegados Departamentales en todo el territorio nacional.

d) **CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.**

A esta institución le corresponde la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, así como la

gestión económica de las entidades de gobierno, en otras palabras es el ente contralor del aparato estatal. Es un ente independiente del Órgano Ejecutivo, que orgánicamente está estructura de la siguiente forma: un Presidente que es elegido por el Asamblea Legislativa, para un período de tres años y el cual no puede ser removido de su cargo sin causa justa según lo establecido por Art. 196 Inciso Tercero Cn.; así mismo, se divide en Cámara de Segunda Instancia y en Cámaras de Primera Instancia, la Cámara de Segunda Instancia está conformada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número puede ser aumentado por Ley; las Cámaras de Primera Instancia están integradas por Jueces de Primera Instancia, cada Cámara de Primera Instancia se integra con dos Jueces.

e) **TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL.**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República, la autoridad máxima en materia electoral es el Tribunal Supremo Electoral y está conformado por cinco Magistrados, elegidos por la Asamblea Legislativa, para un período de cinco años; tres de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legalmente constituidas que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial, los dos Magistrados restantes son elegidos con el voto favorable de por lo menos dos tercios de los diputados electos de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, que tendrán que reunir los requisitos de los Magistrados de Segunda Instancia y no tener ninguna afiliación partidista; asimismo, habrán cinco Magistrados suplentes elegidos en igual forma. El Magistrado Presidente será propuesto por el partido político que obtuvo mayor número de votos en la elección presidencial, éste Tribunal es la autoridad máxima en esta materia, según el Código Electoral habrá un Fiscal Electoral Adscrito en este Tribunal, internamente está organizado de la siguiente manera: una Secretaría General, una Gerencia Administrativa, una Gerencia Financiera, una Unidad de Procesamiento de

datos y Auditoría General y cinco Unidades más, habrá un Secretario General Adjunto.

f) **EL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA.**

Fue creado como resultado de los Acuerdos de Paz firmados en 1992, en Chapultepec, México; tiene independencia de la Corte Suprema de Justicia y se encarga de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de las Cámaras de Segunda Instancia, de los Juzgados de Primera Instancia y de Paz. Dentro de sus responsabilidades le compete la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objetivo consiste en asegurar el mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales.

El Consejo efectúa la capacitación teórica y práctica de magistrados y jueces, del personal judicial y del Ministerio Público, así como otras tareas de investigación, a fin de determinar las deficiencias e irregularidades del sistema de administración de justicia, sus causas y posibles soluciones. Adicionalmente, se encarga de elaborar programas de actualización de conocimientos y superación profesional de magistrados y jueces.

## CAPITULO IV

### EL EJERCICIO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES ENTRE PARTICULARES Y EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

#### 1. Definición del Proceso Contencioso Administrativo.

Etimológicamente de los términos “proceso”, “contencioso” y “administrativo”, cuyos significados son: **proceso**: según Agustín Reyes Ponce en su obra Teoría Administrativa lo describe “como el conjunto de pasos que se ejecutan en forma secuencial y lógica desde un evento inicial hasta un final”; **contencioso**: según el Diccionario Enciclopédico Ilustrado lo determina como “...al que es dado a disputar o contradecir todo lo que otros afirman. Aplicase a las materias sobre las que versa un juicio, o a la forma en que se liga. Aplicase a los asuntos que conocen los tribunales en forma de pleito, en contraposición a los de jurisdicción voluntaria y a los actos gubernativos”; **administrativo**: como la “...acción gubernativa en lo referente a dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, para el fomento y conservación de los intereses públicos y para resolver las reclamaciones a que dé lugar lo ordenado”. De allí que, el Proceso Contencioso Administrativo está representado por un conjunto de etapas con el que se da inicio a un Juicio Contencioso Administrativo mediante el cual el administrado es quien acciona al Órgano Judicial, en un enfrentamiento entre partes, cuya misión es examinar las pretensiones<sup>76</sup> que

---

<sup>76</sup> **Pretensión**: Figura eminentemente procesal, que consiste en realizar una manifestación de voluntad ante el ente jurisdiccional, para hacer valer un derecho o pedir el cumplimiento de una obligación. Principalmente un acto jurídico que da lugar a la iniciación del proceso, pues esta manifestación se ve plasmada en la demanda del actor o demandante, quien en ejerciendo una acción legal pretende que el

deduzca del actor por razón de un acto administrativo.

En razón a lo anterior, se genera el Juicio Contencioso Administrativo a través de la única instancia instituida en el Órgano Judicial, que es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Toda demanda o escrito que se presente ante dicha instancia, para iniciar o sustentar un juicio respectivamente, debe presentarse a la Secretaría de la Sala, dirigido a la “Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo”. Es así que, en todo Estado de Derecho es imperativo que la actuación de la Administración Pública sea apegada a lo establecido en la norma jurídica, por consiguiente es necesario que exista un ente contralor de la legalidad de su actuación, considerando la Sala de lo Contencioso Administrativo como la instancia donde se ejecuta el acto administrativo “cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa”<sup>77</sup>.

## **2. Importancia.**

En El Salvador, al Juicio Contencioso Administrativo no se le ha dado la importancia debida, respecto a la importancia que se le da a procesos de otras materias, a pesar de que este proceso no es el único medio para que la Administración Pública funcione efectivamente, si es la mejor alternativa para que los administrados, al considerar que se les ha vulnerado un derecho, exijan que se declare la ilegalidad del acto administrativo que consideran les afecta en su esfera jurídica; además de beneficiar a la Administración Pública, en vista de que cada sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ofrece la alternativa para que en circunstancias iguales pueda resolver tomando de base los precedentes a que otorgan las resoluciones de

---

Juez le reconozca un derecho y se provea hacia el demandado de manera coercitiva.

<sup>77</sup> Revista Líneas y Criterios Jurisprudenciales, Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Centro de Documentación Judicial 1ª Edición, El Salvador, 2001.

la Sala.

Por tanto, la administración como los administrados adquieren mayor conciencia sobre la importancia del conocimiento del derecho administrativo, los principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la Administración Pública, asimismo a la ejecutoriedad de dichas sanciones, la discrecionalidad administrativa, etc. ; lo cual, se refleja en la actualidad con la concurrencia de los administrados a la Sala de lo Contencioso Administrativo a interponer sus demandas para pedir se declare la ilegalidad de los actos que consideran no están apegados a derecho.

### **3. Procedimiento Contencioso Administrativo en El Salvador.**

El Procedimiento Contencioso Administrativo desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir y objetar, si lo desea, los puntos en que esté en desacuerdo, mediante las justificaciones que considere pertinentes. Tal exigencia está de acuerdo con el marco constitucional salvadoreño, el cual establece que toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, y no puede ser privada de estos de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio.

Luciano Parejo Alfonso y otros<sup>78</sup>, en su "Manual de Derecho Administrativo" señalan, que entre los fines del procedimiento administrativo se encuentran: dar satisfacción a las necesidades colectivas en forma rápida, ágil y flexible; cumplir la función de garantía, en cuanto cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado y, por tanto, susceptible de incidir en la esfera de derechos e intereses legítimos; y finalmente, posibilitar la participación de los administrados en la toma de

---

<sup>78</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 201-C-2001 de 08:00 de 29/10/2003**

decisiones por el poder público administrativo.

En consecuencia, el acto administrativo no puede producirse a voluntad del titular del órgano, obviando todo procedimiento y las garantías constitucionales, sino seguir necesariamente un procedimiento determinado. Consecuencia obligada, existe ilegalidad cuando el acto ha sido dictado vulnerando el procedimiento legalmente establecido, y obviamente, cuando se ha pronunciado prescindiendo total y absolutamente del mismo, es decir, sin respetar las garantías mínimas que aseguren la eficacia y acierto de las decisiones administrativas con respeto de los derechos de los administrados.

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, conoce de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la administración pública<sup>79</sup>. Estos actos pueden ser impugnados cuando adolecen de ilegalidad (Art. 2 LJCA).

#### **4. Agotamiento de la vía Administrativa.**

Cuando nos referimos al agotamiento de la vía Administrativa, se debe entender como la oportunidad o el Derecho fundado en principios y garantías constitucionales que tiene el administrado, es decir, la persona que en cierto momento se siente agraviada por determinado hecho o acto proveniente de un ente de la Administración Pública, para hacer uso en tiempo y forma, de los recursos pertinentes que la Ley otorga en sede administrativa, lo que difiere de acuerdo a los procedimientos administrativos de cada ente de la Administración Pública. En pocas palabras se hace referencia que debe existir un procedimiento administrativo, a parte de los principios y garantías

---

<sup>79</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, D.L. 81 del 14 de Noviembre de 1978



constitucionales a que todas las tenemos derechos, entre los cuales podemos mencionar como ejemplo el Art. 2 de la Constitución, Derecho a la Seguridad Jurídica, y el Art. 11, Derecho de Audiencia y Debido Proceso, el administrado tiene que hacer uso de las Leyes secundarias y también de las Leyes que rigen la actuación administrativa del ente específico donde hará uso de la vía administrativa.

El agotamiento de la vía administrativa se convierte en un presupuesto necesario y un requisito procesal previo a iniciar el Juicio Contencioso Administrativo.

Es de vital importancia mencionar que el administrado tiene que presentar todas las pruebas necesarias para la defensa de sus intereses, “ya que existe una serie de supuestos en los que todavía resulta problemático vencer el tradicional carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.<sup>80</sup>

El agotamiento de la vía administrativa se concretiza con la realización de dos requisitos:

- a) Interponer los recursos procedentes de las leyes administrativas.
- b) Que una ley diga expresamente que un determinado acto agota la vía administrativa. Art. 7 lit. a) L.J.C.A.

Entonces se debe entender por agotada la vía administrativa, cuando el particular ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos existentes en sede administrativa o aquellos casos que la ley señale expresamente. Solo de esta manera el Administrado podrá acceder a la vía judicial.

---

<sup>80</sup> Gamero Casado, Eduardo. “**Temas de Derecho Administrativo**” II. La Jurisdicción Contencioso Administrativa. Escuela de Capacitación Judicial. “Dr. Arturo Zeledón Castillo”. San Salvador, julio 2004.

## **5. Objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

La actividad administrativa (enmarcada en la realización de la función administrativa) lleva implícita un elemento activo, es decir un accionar, encaminado directamente a dar satisfacción a los intereses generales, para ello la administración deberá de acuerdo al ámbito donde actué o el objeto que persiga, exteriorizar su voluntad, manifestándola a través de innumerables actuaciones. Estas actuaciones, en razón de su objeto o al régimen jurídico que les sea aplicable, son susceptibles de clasificarse. En esta lógica, se puede realizar una primera aproximación clasificatoria sin que esta pretenda ser taxativa, se puede catalogar las actuaciones de la Administración así:

### **a. Actos Políticos o de Gobierno**

Estos actos de manera resumida, son los que por su trascendencia política estatal (defensa nacional, relaciones internacionales, etc.), son manifestaciones propias de la política del Gobierno no revisables judicialmente por la vía contenciosa.

### **b. Actos sujetos al Derecho Privado.**

Específicamente la Administración actúa como un sujeto particular, es decir, sin los privilegios otorgados por el marco jurídico legal en virtud de la función que realiza.

La Administración también puede realizar ciertas actividades despojada de su poder de imperio, y éstas son las que se encuentran excluidas del control contencioso administrativo, así: “La Administración Pública en el ejercicio de sus actuaciones, puede actuar no sólo en su carácter público, sino también como un particular, sujeta en este caso al régimen de Derecho

Privado. El primer supuesto se concretiza cuando la Administración actúa en el ejercicio de actividades propias del giro o tráfico administrativo, sujetas por tanto al Derecho Público; por el contrario, en el ejercicio de actividades de naturaleza privada, emanan actos privados, para el caso, las contrataciones de naturaleza privada en que interviene la Administración.

En aplicación de la teoría de los actos separables, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha admitido que todos los actos previos a la celebración de un contrato, sea éste público o privado, constituyen verdaderos actos administrativos susceptibles de impugnación ante la Sala; no obstante, en éste supuesto distinto, en actuaciones de naturaleza meramente privada derivadas de la obligación contractual, en que la Administración actúa al nivel de un particular, los actos no son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”<sup>81</sup>

### **c. Descripción del acto administrativo.**

Es la Jurisdicción Contencioso Administrativa la encargada de conocer de los litigios que se originen en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública (Art. 2 L.J.C.A.).

Es así como en la actualidad el concepto de acto administrativo manejado por la Sala, es el siguiente: "Acto Administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.

En consecuencia, configura una declaración intelectual, una exteriorización de la conducta, es decir, una manifestación externa de voluntad, juicio, o una expresión de conocimiento o deseo; implicando, por

---

<sup>81</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia definitiva, Referencia 129-S-2001, 22/01/2002**

consiguiente, que las actividades puramente materiales no constituyen actos administrativos.

Es importante plantear en un sentido procesal, la conceptualización del acto administrativo puede ser enfocada de manera tal que permita visualizarlo como el objeto del Proceso Contencioso, en la idea de determinar “en qué casos es admisible deducir una pretensión procesal administrativa”, en otros términos, frente a qué tipo de actos es admisible el juicio contencioso.

Excepcionalmente es admisible el ejercicio de la acción contencioso administrativa, para adversar actos que la literatura jurídica administrativa cataloga como actos de tramite asimilables a definitivos, por cuanto aunque no resuelven el fondo del asunto, ponen fin al procedimiento administrativo o hacen imposible su continuación.

## **6. Desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo.**

Habiendo finalizado la etapa de agotamiento de la vía administrativa, donde se ha hecho uso de los recursos pertinentes establecidos por la Ley; por parte del administrado, es procedente iniciar el Proceso Judicial ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Honorable Corte Suprema de Justicia, por ser la única Instancia competente facultada por Ley, para conocer y resolver las controversias que se suscitan entre el administrado y la Administración.

Se procede entonces a presentar la Demanda en contra del ente Administrativo, por el acto dictado presumido ilegalmente, en virtud de considerarse lesionados los derechos subjetivos del particular o personas jurídicas. Arts. 1,7 lit a) y 9 L.J.C.A.

Antes de que se mencione lo concreto sobre los pormenores o incidentes que se dan posterior a la presentación de la Demanda, se hablara sobre la importancia de la Legitimación Activa y Pasiva que deben ostentar

las partes dentro del desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo, como también se hablara de Silencio Administrativo, para luego desarrollar en forma explicada la secuencia de todo el proceso.

#### **a. La legitimación del Proceso Contencioso Administrativo.**

##### **1) La Legitimación y sus formas.**

La legitimación es la aptitud para ser parte en un proceso concreto en el ámbito jurisdiccional. Entendiéndose que la Legitimación solo procede para aquellas personas que tienen una determinada relación con la pretensión establecida en la Demanda. Por tanto, se considera la legitimación como un requisito procesal, para iniciar un Juicio Contencioso Administrativo. Sus formas son:

##### **a) Legitimación pasiva:**

Por regla general, la Administración Pública tiene la calidad de ejercer una legitimación pasiva, es decir, que torna como la parte demandada. Todas las dependencias de la Administración Pública se integran en una sola personalidad jurídica.

La jurisdicción contencioso administrativa, es la encargada del control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración Pública, siendo el juicio contencioso administrativo, aquel acto mediante el cual, se genera cuando hay una controversia como consecuencia de la ejecución de un acto administrativo entre el particular afectado por el acto y la Administración que lo ha realizado.

Es así que, según lo establece el inciso primero del artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa salvadoreña, que determina que corresponde a dicha jurisdicción el conocimiento de las

controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. Con esta base, se considera que la legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso concreto, como demandante o demandado, y la poseen aquellos que se encuentren en determinada relación con la pretensión.<sup>82</sup>

### **b) Legitimación activa.**

La legitimación activa es la aptitud para ser demandante<sup>83</sup>, dentro del Juicio Contencioso Administrativo Salvadoreño, es el administrado que ha sufrido un agravio ante el acto dictado por la Administración o cualquier particular que tuviere un interés legítimo y directo<sup>84</sup>. Al igual que ocurre en la legitimación pasiva, donde no se encuentra legitimada en todo proceso la Administración per se, sino el órgano en concreto que hubiese dictado al acto objeto del proceso, en la legitimación activa se presentan también demarcaciones que fijan bajo qué supuesto el particular puede alegar la ilegalidad de un acto administrativo. Estas demarcaciones establecen los términos de la legitimación activa, es decir de la “relación previa con un acto o disposición administrativa que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el proceso concreto en el que se impugna ese acto o disposición”<sup>85</sup>.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se podrán demandar la declaración de ilegalidad de los actos de la Administración Pública "los titulares de un derecho que se

---

<sup>82</sup> González Pérez, Jesús “**Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano**”, Colombia, Editorial Temis, 1985, Pág. 115.

<sup>83</sup> Gamero Casado, Eduardo. “**Temas de Derecho Administrativo**” II. La Jurisdicción Contencioso Administrativa. Escuela de Capacitación Judicial. “Dr. Arturo Zeledón Castillo”. San Salvador, Julio, 2004.

<sup>84</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Art. 9**. D.L. n° 81 de fecha 14/11/1978.

<sup>85</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón. “**Curso de Derecho Administrativo**”, Tomos I, Madrid, Editorial Civitas, 1993, Pág. 600.

considere infringido y quien tuviere un interés legítimo y directo en ello".

El presupuesto esencial, es que el administrado que busca impugnar un acto, es aquél que se ve lesionado o afectado por el mismo, de manera tal que esté interesado en obtener su invalidación.

#### **b. Definición de Silencio Administrativo.**

Como señala Rafael Entrena Cuestas<sup>86</sup>, "frente a una petición de un administrado, la Administración puede tomar varias actitudes, estas van desde resolver expresamente la petición en el tiempo señalado por la Ley, o bien, tomar una actitud de inacción".

En este segundo supuesto, y dado que en el Juicio Contencioso Administrativo es indispensable la existencia de un acto administrativo, cuya anulación se convierte en el objeto de la pretensión procesal, se ideó la figura del silencio administrativo.

Este permite deducir de la actitud silente de la Administración, un acto ficticio y el sentido de éste, de existencia únicamente procesal, para efecto de brindar al solicitante la oportunidad procesal de intentar acción contenciosa.

La regulación de esta figura en el Derecho salvadoreño se realiza en términos generales por medio del Art. 3 de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establece como regla general el sentido denegatorio del silencio.

Tal y como señala la disposición en comento, el silencio administrativo desestimatorio, o denegación presunta, se configura cuando un administrado hace una petición a la Administración, y ésta no le notifica resolución alguna transcurridos sesenta días hábiles contados a partir de la fecha de

---

<sup>86</sup> Entrena Cuestas, Rafael "Curso de Derecho Administrativo", Volumen I, Pág. 25 Editorial Tecnos, Undécima Edición, Madrid 1995

interposición de la petición.

Se denomina silencio administrativo al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la Administración Pública puede darse el caso de que éste no responda. La Ley establece que en ciertos casos el silencio administrativo es "positivo", lo que significaría que lo que solicita el ciudadano le es concedido. Sin embargo lo más común es que el silencio administrativo sea "negativo", en cuyo caso el ciudadano, transcurrido el plazo legal, sabe que puede recurrir ante instancias superiores la negativa referida.

El silencio administrativo es una de las formas posibles de terminación de los procedimientos administrativos. Lo característico del silencio es la inactividad de la Administración cuando es obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la resolución al interesado dentro de un plazo determinado.

El silencio administrativo opera como un mecanismo que permite, en caso de inactividad por falta de resolución en procedimientos administrativos, imputar a la administración de que se trata un acto administrativo presunto, que tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

Originariamente esta figura se constituyó en un mero instrumento de acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Los efectos que produce son:

### **1) Silencio Administrativo Negativo.**

El silencio negativo es una ficción jurídica que solo posibilita la



impugnación del acto administrativo presunto y habilita el acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los casos en que la Administración no resuelva expresamente, evitando que el particular quede desprovisto de defensa judicial. En el momento en que ocurre el silencio administrativo, el ciudadano tiene abierta la vía para acceder a la siguiente instancia administrativa o a la jurisdicción contenciosa administrativa. Por ejemplo en sentido negativo el Art. 3. b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone: “la acción contencioso administrativa procede en los casos siguientes (...) b) contra la denegación presunta de una petición. Hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud”<sup>87</sup>.

## **2) Silencio Administrativo Positivo.**

El silencio administrativo positivo es aquel que transcurrido el plazo de resolución, no se manifiesta la respuesta por la Administración; se entienden estimados la solicitud o el recurso presentados por el interesado, es decir que la Administración concede lo que el particular le ha pedido. Por tanto resulta una “estimación presunta” de la solicitud o el medio de impugnación, pero en sentido positivo, es decir, que fue aceptada.

### **c. Demanda.**

Tomando en cuenta las bases planteadas anteriormente, es posible comprender en toda su extensión la definición del proceso contencioso. En general, el proceso se manifiesta como un complejo de actos, siendo normalmente el acto por el cual se inicia, como aquel en que una parte

---

<sup>87</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Art. 3. Lit. b) D.L. n° 81 de fecha 14/11/1978.**

solicita la actuación del órgano judicial.<sup>88</sup> Este acto que da inicio al proceso, se designa<sup>89</sup> con el nombre de demanda.

Cuando se presenta la Demanda, necesariamente se debe hacer ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, por ser la única instancia en El Salvador con competencia en la materia contencioso administrativa, tal y como lo establece el Art. 5 L.J.C.A.

La demanda se establece como el acto procesal típico de iniciación del proceso, o aquella declaración de voluntad de una parte por la cual esta solicita que se de vida a un proceso y que comience su tramitación.

Sala de lo Contencioso Administrativo, tiene la característica especial de tener Jurisdicción improrrogable, es decir que es la única competente para dirimir los conflictos de la ilegalidad de los actos a nivel nacional.

No obstante existen requisitos en la demanda, tanto de fondo y forma, los cuales son determinantes para la Sala admita satisfactoriamente la misma, requisitos estipulados en el artículo 10 L.J.C.A.

### **1) Documentos que deben anexarse en la demanda.**

En algunas legislaciones se exige que se acompañe al escrito de interposición una serie de documentos, entre ellos los acreditativos de la representación y legitimación del recurrente, de la existencia del acto, etc. En la legislación salvadoreña, no existe una regulación al respecto, sin embargo la aplicación supletoriamente del Código de Procesal Civil y Mercantil, debe presentarse la documentación tendente a legitimar la personería en los casos en que intervenga un representante. Respecto a la existencia del acto, no se exige al administrado documentación que lo

---

<sup>88</sup> González Pérez, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano.” Editorial Temis, Colombia, 1985. Pág. 239

<sup>89</sup> Op. Cit. Pág. 240

pruebe, siendo la Administración la encargada de pronunciarse sobre su existencia; de alegar la Administración que no se ha pronunciado tal acto, recae en el impetrante la carga de acreditarla, ya que de lo contrario podría darse por terminado el juicio en base al artículo 40 literal ch).

#### **d. Auto de admisión de la Demanda**

Luego de haberse presentado la respectiva Demanda, el Tribunal correspondiente elabora o levanta una resolución, conocido como Auto de Admisión. Conocido este como el documento donde el Tribunal manifiesta expresamente, si la demanda llena los requisitos de forma y fondo que prescribe el Art. 10 y 50 de la L.J.C.A.

En este auto el Tribunal puede decretar:

**1) La Admisión:** se han cumplido los requisitos de forma y fondo, se ha agotado la vía administrativa como instancia previa, el acto impugnado es aplicable a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, se ha interpuesto la Demanda en tiempo.

Al admitir la Demanda, la Sala en el mismo auto podrá pronunciarse o no, sobre la suspensión provisional del acto administrativo impugnado. Arts. 16, 17 y 18 L.J.C.A. También se tiene por parte al demandante.

**2) Prevención:** cuando hace falta cumplir con algún requisito de forma o de fondo, la Sala de lo Contencioso Administrativo, notifica al demandante, para que este subsane la prevención, teniendo para ello el plazo de tres días contados a partir de la notificación respectiva. Art. 15 L.J.C.A.

**3) Inadmisibilidad:** si no se ha agotado la vía administrativa como instancia previa, el acto impugnado no es aplicado a

la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la Demanda ha sido interpuesta fuera de tiempo.

#### **e. Medidas Cautelares**

Las medidas cautelares son las que puede adoptar la Sala de lo Contencioso Administrativo, para garantizar la efectividad de la sentencia que fuera a recaer en un proceso actual o futuro. La tutela cautelar es un componente esencialísimo del Proceso Contencioso Administrativo, y dentro del régimen es tan considerable. La razón principal de este elemento deriva del carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos. Las medidas cautelares son la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, al momento de admitirse la demanda, Arts. 16 y siguientes de la L.J.C.A.

De lo anterior, cabe considerar que las medidas cautelares<sup>90</sup>, en cualquier tipo de proceso, persiguen la práctica de no volver nulos los efectos de la sentencia que pone fin al proceso; esto se explica, en el sentido de que no puede concebirse una tutela judicial efectiva sin la existencia de una tutela cautelar, donde tendría poca significación la pronunciación del órgano jurisdiccional sobre determinado litigio, si al momento de dictarse la sentencia, las causas que dieron origen al proceso se hubieren consumado en forma tal, que ésta se volviera inoperante.

#### **f. Primer Informe**

Una vez admitida la Demanda, y ordenado la suspensión provisional del acto impugnado, se notifica inmediatamente a la autoridad o

---

<sup>90</sup> María Diez, Manuel. “**Derecho Administrativo**”. Tomo IV, Argentina, Editorial Plus Ultra, 1972, Pág.128.

funcionario demandado, según el Art. 19 L.J.C.A.

El Tribunal le solicita el Primer Informe a la autoridad o funcionario demandado, en el término de 48 horas, informe en el cual la parte demandada expresara si son ciertos o no los actos que se le atribuyen. Luego se remite una copia de la Demanda a la parte demandada.

Si la parte demandada no brinda el informe requerido, se hará presumir la existencia del acto impugnado, la Sala resolverá sobre la suspensión: decretándola, declarándola sin lugar, confirmando o revocando, de esta resolución se le notifica al Fiscal General de la República, para los efectos del Art. 13 L.J.C.A.

**g. Segundo Informe.**

Rendido o no, el primer informe por la parte demandada, se le solicita brinde un segundo informe, en el plazo de 15 días; en este informe deberá detallar las justificaciones con las que fundamente la legalidad de los actos impugnados por la parte actora, es considerado como la contestación de la demanda.

Según el Art.25 L.J.C.A. puede finalizar al darse las condiciones que dicho artículo menciona; sin embargo con base a la garantía de audiencia regulada en el Art. 11 de la Constitución y no obstante el precepto del Art.25 L.J.C.A., la Sala de lo Contencioso Administrativo es del criterio de correr traslado a las partes.

**h. La prueba en el Proceso Contencioso Administrativo.**

En la legislación que regula el juicio Contencioso Administrativo Salvadoreño, no existe regulación expresa sobre la prueba en general, donde los únicos artículos que hacen referencia a la prueba dentro del juicio contencioso son los Arts. 26, 27, 48 y 49 de la Ley de la Jurisdicción

Contencioso Administrativa, esto podría tener entre otros argumentos su origen en la aplicación supletoria de las disposiciones del capítulo cuarto, artículos 330 y siguientes del Código Procesal Civil y Mercantil de la República de El Salvador, siempre y cuando "no contraríen el texto y los principios procesales que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo contiene".

En otros términos, la aplicación del régimen al que está sometida la prueba en el Proceso Civil, no puede ser trasplantado llanamente al juicio contencioso, sino que dicho régimen debe ser tamizado a la luz de la naturaleza, objeto y finalidad de dicho juicio.

El Órgano Judicial es sujeto activo de recolección de prueba, el juez del proceso contencioso puede entonces llevar a cabo la incorporación de datos al proceso, a fin de poder verificar la comparación de la pretensión de la parte con el ordenamiento jurídico.

En consecuencia a lo anterior y sumado al hecho de establecer el proceso contencioso como "un verdadero proceso entre partes", donde el juez no tiene que conformarse con el resultado obtenido en sede administrativa", lo que implica superar la visión del contencioso como revisora que traería como única posibilidad el análisis de aquella prueba que se realizó en sede administrativa; así el juez queda facultado para acordar la práctica de cuántas pruebas estime pertinentes, para la más acertada decisión del asunto, lo cual implica claramente una ruptura con el principio dispositivo que rige el proceso civil, lo anterior tiene su fundamento en que todo régimen de prueba debe ser congruente con los principios jurídicos y la eficacia.

"Las pruebas deben producirse en el término probatorio", esto procesalmente implica que la actividad probatoria se encuentra circunscrita a una fase determinada del proceso, contrario sensu en aplicación al principio

de preclusión la prueba presentada una vez agotados los 20 días que establece el Art. 26 Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sería inadmitida. Es necesario, apuntar que a similitud del procedimiento civil, la única excepción a tal principio es la prueba documental, ya que puede ser presentada en cualquier momento del proceso antes de la sentencia.

Respecto a la regulación de cuáles medios de prueba son admitidos en el Proceso Contencioso, se encuentra como única imposibilidad expresa la presentada por el Art. 27 L.J.C.A, la cual prohíbe de manera terminante "la absolución de posiciones" al funcionario o autoridad demandada.

El fundamento de tal exclusión, radica en el hecho que los funcionarios públicos no pueden obligar o comprometer al Estado con su sola manifestación. Podría pensarse erróneamente que así como los particulares pueden a través de la figura de la representación dar mandato a otra persona para que absuelvan posiciones los funcionarios estarían facultados, para representar al Estado, y en consecuencia le obliguen por este acto.

Una vez planteada la única mención expresa que hace la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto a la pertinencia de los medios probatorios a partir de ello y de la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil (53 L.J.C.A.), de las pruebas se analizará cuáles medios probatorios serían admisibles en el juicio contencioso, así:

1) **Prueba por inspección:** Este medio probatorio implica una constatación in situ de los supuestos planteados por la parte. Tal actividad, en la cual al resolver sobre la legalidad de una resolución se denegaba a un administrado la restitución del derecho, la Sala comisiona a un juez a fin que practique a petición del actor, una inspección en el lugar donde se encuentra el motivo de la controversia.

2) **Prueba por peritaje:** Al igual que, en el caso de la prueba testimonial, el régimen aplicable a los peritajes es, el régimen contenido en el

procedimiento civil, que "ante la petición de la parte actora para que la Sala nombrara peritos contables que practicaran inspección en su contabilidad, auxiliares, anexos y registros, la Sala, accedió a tal petición, nombrando dos peritos para la determinación entre otras cosas del hecho que la parte actora llevara contabilidad legal formal". Queda evidenciado de esta manera la posibilidad de la verificación de este medio probatorio.

3) **Prueba documental:** Este tipo de prueba para hacer fe en el Proceso Contencioso, debe sujetarse a los requisitos establecidos en el Código Procesal Civil y Mercantil. Así hacen plena prueba los documentos públicos, (Art. 331) y los documentos auténticos (del Art. 334). También las copias fotográficas o fotostáticas en que el notario haga constar su conformidad con los documentos originales (Art. 30 Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y Otras Diligencias).

Los documentos podrán ser presentados antes de la sentencia y de igual manera podrán ser solicitados por la Sala en cualquier momento antes de la misma. Siendo al igual que en el proceso civil la única prueba que rompe con la regla general, que establece que la prueba debe exclusivamente vertirse en el término probatorio.

4) **Prueba testimonial:** en cuanto a la recepción de este medio probatorio, en lo pertinente tienen aplicación las disposiciones contenidas en el Código Procesal Civil, ejemplo de ello, es que dicha prueba debe necesariamente ofrecerse y presentarse en el término probatorio; la Sala señalará el día y la hora para su examen con citación de la parte contraria (Art. 354) asimismo, tiene aplicación lo referente a los requisitos que en el testigo deben concurrir, las incapacidades, las causales de tacha, etc.

Es necesario sin embargo, aclarar que con base al principio de pertinencia de la prueba, la Sala se encuentra facultada para rechazar



aquellas pruebas que no conduzcan al establecimiento de la legalidad o ilegalidad del acto, es decir que no basta pues, la conformidad de las partes acerca de la prueba, sino que es menester el asentimiento del Órgano Judicial, éste a su vez puede prescindir de las pruebas rendidas por las partes, a condición de demostrar fundamentalmente, las razones que lo inducen a proceder así. Puede rechazar aquellas que resulten inconducentes a los fines perseguidos en la causa o fueren superfluas, ya por referirse a circunstancias admitidas o hechos notorios o bien por tener un manifiesto propósito dilatorio, extraño al interés protegido.

De tal manera, durante todo el desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo, se aplican de manera eficaz los principios constitucionales que rigen también a la Administración Pública.

Empezando desde la presentación de la demanda en donde se siguen una serie de requisitos indispensables establecidos en la norma jurídica, que representa el principio de legalidad, que supone únicamente la adecuación de los actos de la autoridad a un conjunto de normas jurídicas de cualquier origen y contenido. Implica el respeto que deben tener la autoridad administrativa y los particulares en el desarrollo del proceso administrativo, a la jerarquía en el ordenamiento jurídico, como sistema.

Su admisión o inadmisión está sujeta al cumplimiento de elementos tanto formales y procesales; así también posterior al acto de admisión el Tribunal competente puede decretar medidas cautelares para evitar volver el acto nulo, el Principio de Legalidad estipula que la Administración Pública estará sometida también a la Ley y en su ejecución sus posibilidades en actuación se ven limitadas por la misma.

La Ley habilita a la administración pública para actuar o sea que no puede haber potestad administrativa alguna, si la Ley expresamente no se la ha atribuido y por eso, la potestad sancionadora la ejercerá el órgano que la tenga expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario.

Otro principio aplicado al Proceso Contencioso Administrativo es el Principio de Garantía de Audiencia y del Debido Proceso, que es un derecho que otorga directamente la Norma Fundamental, por lo que aun cuando se plasmara en una ley administrativa ordinaria, toda autoridad está obligada a acatarla. Este principio del Debido Proceso permite la defensa del interesado ante cualquier acto ejecutado ilegalmente por funcionarios públicos en el Proceso Contencioso Administrativo, y puede fraccionarse en cuatro aspectos: el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir pruebas, El derecho a obtener una resolución y el derecho a impugnar el acto o resolución administrativa.

Por lo que éste principio se aplica al transcurso del proceso desde el planteamiento de la demanda, pasando por su admisión o inadmisión, permitiéndole al interesado aportar los medios probatorios necesarios para su efectiva defensa.

#### **i. Traslados.**

Habiendo finalizado el término para la verificación de la prueba, se dará traslado a las partes por el plazo de ocho días a cada uno, para que presenten sus respectivos alegatos, si fueren varios los que presentan un mismo interés, no se les dará traslados, sino audiencia común por ocho días, previniéndoles que en la misma nombren un apoderado judicial común y si no lo hicieren e Tribunal nombrara un curador especial para que los represente (Art.28 LJCA). Para **Manuel María Diez**, el alegato es el medio procesal a través del cual cada parte "incorporará al proceso los datos que sirvan de fundamento a la pretensión por ella producida".<sup>91</sup> Los alegatos son

---

<sup>91</sup> Maria Diez, Manuel. **Manual de Derecho Administrativo. Op. Cit. Tomo VI. Pág. 130.**

una recopilación de los datos de hecho y derecho en cuanto guarden relación con la pretensión. Según la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su Art. 28 nos indica los sujetos a quien deberá correrse traslado siendo estos; el demandante, el demandado, la Fiscalía general de la Republica y a tercero si lo hubiere.

#### **j. Formas de terminación del Proceso Contencioso.**

Ya antes se ha expuesto que el juicio contencioso coincide en varios aspectos procesales, con el procedimiento civil, esto se puntualiza aún más con la aplicación supletoria de éste al contencioso (Art. 53 LJCA). Uno de estos aspectos procesales de semejanza, son las formas de terminación del proceso y su consecuente clasificación en dos categorías, **la forma normal** y la **forma anormal** de finalización del mismo.

Durante esta etapa se puede ver aplicado el principio de publicidad ya que es el derecho que las partes tienen para encontrarse informados durante todas las etapas del proceso administrativo en el momento en que estén siendo realizadas.

Así mismo el derecho de notificación en el Proceso Administrativo, el cual en informarles a todos los interesados en el proceso todos aquellos emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas que afecten sus derechos e intereses legítimos.

#### **k. Forma normal de terminación del proceso**

##### **1) Terminación por Sentencia.**

Ocupándose de la denominada forma normal de terminación del proceso, se comienza por establecer que ésta es la sentencia emitida por el

tribunal competente, que en el caso salvadoreño es exclusivamente la Sala de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, permite una primera connotación de la sentencia es que " es un acto procesal que emana de un órgano judicial".<sup>92</sup> **Manuel María Diez** propone entre otras definiciones, que "la sentencia es un acto de voluntad del juez, y por ende del Estado, actuando o negándose a actuar la pretensión de las partes", en este sentido el contenido de la sentencia es vinculante de cara a las partes.

Algunos autores consideran, que el tipo de sentencia es consecuente con el tipo de pretensión planteada, ya que en ella se subsume la finalidad que ésta persigue. Así en el contencioso administrativo, frente a una pretensión de simple anulación que sería aquella que busca únicamente la anulación del acto, promovida por el titular de un interés legítimo la sentencia se limitará a declarar tal anulación. Sin embargo, a esta pretensión básica puede el titular de un derecho subjetivo, aunarle la pretensión de que se reconozca la situación jurídica individualizada alterada por el acto que se impugna y por ende la adopción de las medidas necesarias para su restablecimiento. Frente a tal pretensión, el tribunal contencioso, de reconocer la ilegalidad del acto, no se limita a declararla, sino que ordena las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos alterados por el acto.

En la sentencia definitiva, el Tribunal relacionara los hechos y pruebas jurídicas que se controvierten y los argumentos principales de una y otra parte, dando las razones y fundamentos legales que estime procedente, citando las leyes y doctrinas que considere aplicables; así, estimara el valor de las pruebas, fijando los principios legales en que se funde para admitir o desechar aquellas que la ley deja a su juicio.

La prueba vertida se relacionara a juicio discrecional de la Sala de lo

---

<sup>92</sup> María Diez, Manuel. **Manual de Derecho Administrativo. Op. Cit. Tomo VI.** Op. Cit. Pág.161.

Contencioso Administrativo, de ello que, en sentencia el Juez se encuentra vinculado por el principio de congruencia, la cual recaerá exclusivamente sobre los asuntos que han sido controvertidos, declarara la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, y contendrá el pronunciamiento que correspondan a las costas, daños y perjuicios conforme al derecho común.

**Jesús González Pérez** expone, que las costas procesales " son una especie de gastos procesales, aquellos cuyo pago recae sobre las partes que intervienen en un proceso determinado".<sup>93</sup> En este sentido, las costas procesales son algo inherente al proceso, es decir un efecto económico del mismo. Ahora bien, a través de la sentencia la Sala decide a quien corresponde de manera obligatoria el pago de tales gastos. En el mismo sentido, la Sala en la sentencia realiza un pronunciamiento respecto de los daños y perjuicios conforme al Derecho común, dado el caso de haberse producido determinado perjuicio de carácter material, respecto a este punto algunos tratadistas de Derecho Procesal Administrativo establecen que, dicho pronunciamiento no es un exceso por parte del tribunal contencioso, sino que constituye una verdadera necesidad, para la verificación de una tutela judicial efectiva.

**a) Requisitos procesales de la sentencia.**

"La sentencia, como todo acto procesal y todo acto jurídico ha de cumplir los requisitos que el derecho procesal exige"<sup>94</sup> Estos requisitos a los que el autor se refiere, comúnmente en la doctrina se dividen en requisitos subjetivos y objetivos.

Respecto a los **requisitos subjetivos**, se considera innecesario ahondar en el tema, dado que éstos se refieren a la competencia que debe poseer el tribunal que dicta la sentencia, y a este respecto el Art. 2 de la Ley

---

<sup>93</sup> González Pérez Jesús, "**Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano**", Colombia, Editorial, Temis, 1985, Pág.413.

<sup>94</sup> González Pérez, Jesús. "**Derecho Procesal Administrativo hispanoamericano**" Editorial Temis, Colombia, 1985. Pág.326.

de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es claro al establecer a la Sala de lo Contencioso como único tribunal competente.

Como **requisito objetivo** se encuentra el principio de congruencia. Para comprender los alcances del mismo, debe tenerse en cuenta la siguiente consideración: " si el proceso es una institución de satisfacción de pretensiones, no es concebible un proceso sin la existencia de una pretensión, ni tampoco una sentencia sin que su contenido se refiera a una pretensión".<sup>95</sup> Lo anterior indica claramente, que este requisito está íntimamente vinculado con la pretensión.

El Art. 31 de esta misma Ley plantea los requisitos que debe contener la sentencia definitiva y como esa debe estar conformada.

"La prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuere cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que suelen reconocer todas las constituciones comprende no sólo la facultad de exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo en ella resuelto sea llevado a efecto." <sup>96</sup>

Una vez pronunciada la sentencia deberá notificársele a las partes interesadas y además deberá certificarle a la autoridad o funcionario demandado, teniendo entonces un plazo perentorio de treinta días contados a partir de la recepción de la certificación de la sentencia para hacerla cumplir (Art. 33 y 34 LJCA).

La certificación de la sentencia implica una especie de transcripción de la misma para efectos tanto de constancia, comprobación, como para verificación de lo ordenado por la Sala. Si dicho término se agotara sin cumplirse la sentencia, procedería lo planteado por los artículos 36 y 37 de

---

<sup>95</sup> Op. Cit. Pág. 327.

<sup>96</sup> Op. Cit. 328. *Lo planteado por el autor es lo referente a la ejecución de la sentencia, e implica que la actividad procesal del juez no finaliza con la sentencia sino que, luego de dictada ésta, lo resuelto en ella se verifique.*

la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que se refieren a las formas coactivas de ejecución de la sentencia ya vistas para el caso del incumplimiento de la suspensión provisional del acto.

Es interesante establecer que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa plantea en su artículo 39, la forma de proceder a la ejecución de la sentencia, cuando la Administración fuera condenada al pago, entrega o devolución de una cantidad de dinero.

#### **b) Suspensión de la ejecución de la sentencia.**

Dictada la sentencia y notificada a la Administración, podrían suscitarse inconvenientes respecto de la ejecución de la misma, ante lo cual la Administración puede solicitar la suspensión de tal ejecución. El Art. 42 Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece el procedimiento que ha de seguirse ante la Sala de lo Contencioso Administrativo para que ésta sea quien decida la procedencia o no de la suspensión.

La suspensión de la sentencia, puede pedirse en el término de 15 días contados a partir de la recepción de la certificación del fallo por la autoridad administrativa encargada de la ejecución del fallo.

Dicha petición, se materializa a través de una solicitud de suspensión interpuesta ante la Sala de lo Contencioso, por la autoridad que en el proceso contencioso fungió como parte demandada, previa aprobación por el superior jerárquico de dicha autoridad, de existir. Luego de recibida la solicitud, la Sala, deliberará sobre la suspensión pedida, una vez se haya verificado la audiencia al demandante por el término de 48 horas.

Es necesario apuntar, que el término de 15 días antes mencionado tiene una excepción respecto a su perentoriedad para interponer la

solicitud de suspensión ante la Sala, que es la contemplada en el inciso último del artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Este es el caso, en que las causas que imposibilitan la ejecución fueren sobrevinientes, en estas situaciones, establece el citado artículo que "podrá pedirse la suspensión de la ejecución de la sentencia en cualquier tiempo".

Así mismo el Art. 41 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, plantea como únicos motivos de suspensión dos posibilidades, el primero referido principalmente al trastorno del orden público y el segundo un grave detrimento a la hacienda publica.

En el primer caso dicha suspensión sólo surtirá sus efectos mientras persistan las causas que motivaron la suspensión, al cesar estas, podrá ejecutarse la sentencia a petición de parte. Y en el segundo el cumplimiento de la sentencia trae como consecuencia un grave detrimento a la Hacienda Pública, el inciso tercero del Art. 41 plantea que la Corte Suprema de Justicia determinará en este caso el plazo de la suspensión (que no puede exceder de 3 años), luego de pasado dicho plazo, el Poder Ejecutivo en Concejo de Ministros fijará la forma de pago adecuada y la comunicará a la Corte Suprema de Justicia, quien la hará constar en el proceso.

Es interesante establecer que en el tiempo que tiene la Sala de ejercer su función, jamás se ha solicitado por parte de la Administración, la suspensión de la ejecución de la sentencia.

El inciso segundo Art. 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, plantea que en los casos en que la sentencia no pudiera cumplirse por haberse ejecutado de modo irremediable en todo o en parte el acto impugnado, la posibilidad para el administrado afectado, de demandar, a la persona funcionario por daños y perjuicios, avocándose



para ello a los tribunales civiles, donde la Administración en concordancia con el texto constitucional ( Art. 245 Constitución de la República), responde no de manera solidaria con el funcionario sino subsidiariamente.

### **c) Cumplimiento de la Sentencia**

La Administración Pública debe practicar las diligencias necesarias para el cumplimiento de la sentencia, dentro de los treinta días hábiles subsiguientes a la notificación de la misma (Art. 34 L.J.C.A).

En el supuesto en que el funcionario o autoridad demandado, no cumpliera con lo manifestado en el artículo antes relacionado, la Sala de lo Contencioso, requerirá al superior jerárquico para que lo haga cumplir (Art. 36 L.J.C.A).

## **2) El Fallo**

Es la declaratoria de ilegalidad o legalidad del acto en su caso, las providencias pertinentes para el pleno restablecimiento del derecho violado. El pronunciamiento que corresponda a los daños y perjuicios conforme al derecho común.

## **3) Recursos**

Contra la Sentencia definitiva, procede únicamente recurso de aclaración (Art. 52 L.J.C.A.), el plazo para interponer dicho recurso es de tres días siguientes al de la respectiva notificación. Y procede específicamente en dos casos:

- a. Para solicitar la corrección de errores materiales; y
- b. Para pedir explicación de conceptos oscuros que aparezcan en la parte dispositiva del fallo.

Estos preceptos no presentan mayor complicación, y no merecen una extensiva explicación.

#### **4) Amparo**

Es oportuno establecer, que contra las sentencias dictadas por la Sala, también se admite amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, tanto por parte de la Administración Pública como del particular Art. 12 inciso segundo Ley de Procedimientos Constitucionales.

Al hablar de la sentencia como tal debemos tomar en cuenta que se involucran en esta etapa del proceso varios principios constitucionales al momento de que esta se lleve a cabo y por ende al ser ejecutada, en primer lugar debemos entender que uno de los principios más importantes es el de legalidad, ya que es a través de este en el cual se desarrolla todo el proceso ya que tanto la falta cometida como la sanción aplicable a ella debe encontrarse regulada en el ordenamiento jurídico salvadoreño, al igual que estas sanciones deben ser impuestas por funcionarios competentes establecidos por la ley, todo esto lo podemos encontrar relacionado el Art. 86 de La Constitución.

Lo anterior significa que la Administración está sometida a todo el ordenamiento jurídico, incluyendo en dichas normas, tanto las fuentes escritas que van desde la Constitución y Leyes secundarias, como a la jurisprudencia, la doctrina, principios generales del Derecho, etc. y aún a la costumbre, como fuente no escrita.

Así mismo el principio de interpretación de las normas conforme a la Constitución tiene gran importancia dentro de la sentencia ya que al momento de ser dictada su fundamento debe encajar con los preceptos,

principios y valores constitucionales, situación que constituye un imperativo derivado del principio de supremacía constitucional; Art. 246 de la Constitución de la República.

Es importante tomar en cuenta también el principio de irretroactividad, ya que al momento de decidir en una sentencia, la norma aplicada a esta debe encontrarse de manera vigente al momento de ser juzgado, no podrá aplicársele una sanción que no se encontrara vigente en nuestro ordenamiento jurídico ya que en ese caso estaríamos violentando las garantías constitucionales ya que estas han sido creadas para darle seguridad a las particulares así como al ordenamiento jurídico.

#### **I. Formas anormales de terminación del Proceso**

El Art. 40 L.J.C.A. establece los siguientes supuestos:

- 1) Por resolver el Demandado favorablemente la petición del Demandante.
- 2) Por desistimiento del Actor, sin que sea necesaria la aceptación del Demandado.
- 3) Por expresa conformidad del Demandante con el acto administrativo impugnado.
- 4) Por no rendirse pruebas sobre la existencia del acto Administrativo impugnado, cuando aquélla fuere necesaria.
- 5) Por revocación del acto impugnado.
- 6) Por el fallecimiento del Demandante, si el acto impugnado afectare únicamente a su persona; y

7) En el supuesto que se hubiere ejercitado la misma acción en un Juicio anterior que hubieran terminado de conformidad con la L.J.C.A, siempre que se trate de las mismas personas, o sus causahabientes, de la misma causa o motivo y el mismo acto impugnado.

En conclusión el Proceso Contencioso Administrativo es de carácter especial por ser la única instancia en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte suprema de Justicia, donde se solventan los conflictos que a Derecho Administrativo se refieren. En dicho proceso existen una serie de principios generales que resultan de imprescindible manejo, y que se plasman en regulaciones concretas contenidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de aplicación al conjunto de la materia procesal administrativa. Estos principios sirven de garantía para el administrado, y son un fundamento a la potestad que tiene la Administración Pública para sancionar en el caso de que se haya violentado algún derecho por parte de esta misma.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tomando en consideración lo establecido al inicio del presente proceso de investigación, al plantear la interrogante: **¿se aplican o no se aplican correctamente los principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la Administración Pública?**, en el presente acápite se derivan las consideraciones (**Conclusiones**) a las que llegan como producto del citado proceso de investigación; asimismo, se deslindan las sugerencias (**Recomendaciones**) que se proponen para mejorar el ámbito de competencia de la potestad sancionadora del Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración Pública.

#### 1. CONCLUSIONES.

Es así que, el presente capítulo contiene las conclusiones siguientes:

a. Se considera que los Principios Generales del Derecho son los enunciados normativos generales que sin haber sido integrados al ordenamiento jurídico en virtud de procedimientos formales, se entienden que forman parte de él, porque le sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares o que también recogen de manera abstracta el contenido de ellos.

b. Se determinó que dichos Principios Generales del Derecho son utilizados por los jueces, los legisladores, los creadores de la doctrina y por los juristas en general, para integrar espacios legales o para interpretar normas jurídicas cuya aplicación resulta dudosa.

c. Se concluye que los Principios Generales del Derecho tienen tres funciones que inciden en las normas del ordenamiento, estas son:

1) **La función creativa**, en razón de que establece que antes de promulgar la norma jurídica, el legislador debe conocer los principios para inspirarse en ellos y poder positivizarlos.

2) **La función interpretativa**, que implica que al interpretar la norma, el operador debe inspirarse en los principios, para garantizar la cabal interpretación.

3) **La función integradora**, lo que significa que quien va a colmar un vacío legal, debe inspirarse en los principios para que el Derecho se convierta en un sistema hermético.

Considerándose con ello que estas funciones no actúan independientemente, sino que en la aplicación del Derecho operan auxiliándose una a otra, así que cada interpretación de una norma basada en los principios, es una nueva creación. Por lo que, para superar un vacío legal es necesario interpretar el Derecho ya existente según los principios; por último, las lagunas legales en el derecho positivo no existen debido a la posibilidad que tienen los miembros judiciales para interpretar una norma ya creada y adaptarla según los principios generales.

**d.** El significado mínimo y esencial del Principio de Legalidad consiste en postular un fundamento jurídico concreto para cada situación administrativa. La vinculación de la administración al Principio de Legalidad rige a la administración, por lo que toda actuación de ésta ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido previamente por ley, la que lo construye y delimita. Las entidades administrativas deben someterse en todo momento a lo que la ley establezca, entendiendo tal expresión como indicativa del concreto sistema de derecho administrativo que rige en un ordenamiento jurídico.

e. Se concluye que la finalidad de los Principios Constitucionales en la Administración Pública, es garantizar al destinatario de las sanciones la sujeción a la ley y protegerlo de cualquier arbitrariedad, considerando no sólo la Doctrina, sino a la Jurisprudencia en general, para postular una identidad de rango y origen entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial.

f. La potestad sancionadora de la administración se ejerce dentro de un denominado marco normativo que deviene primeramente de Principios de la Constitución de la República. En tal sentido, la potestad sancionadora administrativa debe estar sujeta inicialmente al cumplimiento del debido proceso, así: “la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo al debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas.” Pero a o largo de nuestra investigación llegamos a la determinar que esto no se cumple ya que la Administración Pública en muchos casos excede del poder que le ha sido conferido, manifestando irregularidades procesales y vulneración de los derechos de los administrados en la aplicación de sanciones administrativas.

g. A través del desarrollo del proceso de investigación, se ha llegado a determinar que existen similitudes entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal, pero también se distingue la sanción administrativa de las penas, que para perfilar adecuadamente el concepto de sanción administrativa, es necesario además determinar en qué se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas, así:

1) **Un primer criterio de distinción**, hace referencia a la autoridad que las impone: las sanciones administrativas son impuestas por la

Administración mientras que las penas son impuestas por tribunales judiciales competentes en materia penal.

2) **Un segundo criterio diferenciador**, se refiere a que con frecuencia la gravedad de las penas exceden a las sanciones administrativas; criterio criticable porque renuncia a los esfuerzos por dotar a las sanciones administrativas de alguna justificación teórica y de una sustancia propia.

3) **Como último criterio**, el que afirma que las penas judiciales están orientadas hacia la reeducación y reinserción social del infractor, buscando asimismo la prevención de los delitos, mientras que las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva más pragmática, el cumplimiento coactivo de la regulación policíaca y de control social a cargo de la Administración.

En cuanto a esta diferencia entre sanción penal y sanción administrativa; consideramos que no existe diferencia entre una y otra forma de manifestación del poder punitivo, y que su diferencia es una elección del legislador.

**h.** En cuanto al Proceso Contencioso Administrativo consideramos que en el Salvador estamos ante un régimen administrativo aún en formación, en donde a pesar que existe una Sala de lo Contencioso Administrativo, su competencia es demasiado restringida. Es la única instancia a la que el administrado puede recurrir después de haber agotado la vía administrativa por regla general, creemos que la competitividad de la Sala es insuficiente para garantizar un adecuado control de la aplicación de los principios Constitucionales en el uso de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.



i. Los administrados desconocen del procedimiento ha seguir ante una irregularidad de la Administración Pública, y esto se observa en las demandas presentadas anta en la Sala de o Contencioso Administrativo, que muchas veces son declaradas inadmisibles por errores en el tramite, por mala interpretación en la norma, por no haber agotado la instancia pertinente, etc.

Tomando en consideración, los aspectos concluyentes definidos anteriormente como producto del proceso de investigación, se describen las sugerencias siguientes:

## **2. RECOMENDACIONES.**

a. Se recomienda a la Honorable Asamblea Legislativa:

- Con la facultad de iniciativa de Ley que les atribuye la Constitución de la República en su artículo 133 dictar una Ley General de Procedimientos Administrativos, que garantice el debido proceso administrativo justo y objetivo para todos los administrados y no dejar que el proceso administrativo sea regido por normas o reglamentos que tienen las diferentes Instituciones Públicas, ya que ello deja en entre dicho la seguridad jurídica sobre todo en materia sancionadora.

- Que en dicha ley regule de forma clara el Procedimiento Administrativo, ya que no se cuenta con una ley que regule de manera directa este proceso y que además enumere cada uno de los Principios Constitucionales en los que debe estar basado dicho procedimiento y los Recursos que puede utilizar el administrado para reclamar ante una instancia superior la violación a estos principios.

- Que además para una mejor aplicación del Derecho Administrativo, reformen la Ley Orgánica Judicial, erigiendo la Jurisdicción Contenciosa en 1ª y 2ª instancia, creando Juzgados y Cámaras que resuelvan los conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los Administrados, asimismo, con ello la Sala de lo Contencioso Administrativo no se vería saturada con juicios que bien podrían resolverse en un Juzgado.

- b.** Se requiere crear una unidad dentro de la Procuraduría General de la República, que se especialice en el manejo de trámites y juicios administrativos; garantizando así que, exista una verdadera tutela judicial efectiva para los administrados, instituyendo a través esta que el Derecho Administrativo proteja al particular de los abusos de la Administración y que no sea una simple expectativa la protección para la sociedad.

- c.** A la Universidad de El Salvador y demás Universidades tomar más protagonismo y que inculquen a las nuevas generaciones de estudiantes un mayor interés en el área del Derecho Administrativo. Incluyendo en los planes de estudio de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas el estudio de los Principios por los que se rige la Administración Pública de una manera mas profundizada, fomentando y orientando a los estudiantes del derecho sobre esa rama específica, para que estos en un futuro puedan prestar un mejor servicio a la sociedad.

- d.** Al Estado que tome parte activa en cuanto al desconocimiento por parte de los administrados sobre el tema del Proceso Administrativo Sancionador, facilitando mecanismos para poder impartir charlas sobre dicha temática.

- e.** Que cree una Dirección General de Protección a los Administrados encargada de la defensa de los Administrados, que tenga coordinación con la Corte Suprema de Justicia y con los demás Órganos del Estado y Entes Autónomos. Que brinde asistencia proporcionando asesoría al administrado

para que sean conocedores de sus derechos frente a la Administración, lo relativo a dar énfasis al respeto a los Derechos de los individuos y los mecanismos que se pueden activar por medio del Proceso Contencioso Administrativo para hacer valer su respeto, puesto que si bien es cierto nadie puede alegar ignorancia de la Ley, cabe considerar que se hace necesario ampliar el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos, para generar así las posibilidades de que el administrado pueda acceder a este mecanismo de defensa, expandirlo y explotar al máximo sus beneficios.

f. Y finalmente, a la Corte Suprema de Justicia que brinde capacitaciones especializadas, conferencias, seminarios y congresos sobre el área de la Administración Pública a profesionales en formación y Abogado en ejercicio de la profesión.

## BIBLIOGRAFIA.

### LIBROS.

ALVAREZ GENDIN, SABINO. **“Tratado General de Derecho Administrativo”** Tomo I, Bosh, Casa Editorial Barcelona, 1958.

BOBBIO, ROBERTO. **“Teoría General del Derecho”**, Editorial Temis, 1987.

CARRETERO PEREZ, ADOLFO Y CARRETERO SANCHEZ, ADOLFO. **“Derecho Sancionador”**, Editorial Derecho unidos, Madrid, 1995.

CASSAGNE, JUAN CARLOS. **“Los Principios Generales del Derecho Administrativo”**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988.

CIURO GALDANI, MIGUEL A. **“Aspectos Filosóficos de la Buena Fe, Tratado de la Buena Fe en el Derecho”**, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2004.

COROMINAS, JOAN PASCUAL. **“Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico”**, Tomo II, Madrid, Gredos, 1980.

COSSAGNE, JUAN CARLOS. **“Los Principios Generales del Derecho Administrativo”**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988.

DEL REY, SALVADOR **“Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social”**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

DEVIS ECHANDÍA, HERNÁNDO. **“Teoría General de la Prueba Judicial”**, Tomo I, P. de Zavalía Buenos Aires, 1991.

DIÉZ, MANUEL MARÍA. **“Derecho Administrativo”**, Tomo I, Buenos Aires.

**“Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española”**, 22ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001.

DROMI, JOSÉ ROBERTO. **“El Procedimiento Administrativo”**, Instituto de Administración local, Madrid, 1986.

EDWARDS, CARLOS ENRIQUE. **“Garantías Constitucionales en materia penal”**, Editorial Astrea, 1996.

ENTERRÍA CUESTAS, RAFAEL. **“Curso de Derecho Administrativo”**, Volumen I, Editorial Tecnos, Undécima Edición, Madrid, 1995.

ENTRENA CUESTAS, RAFAEL, **“Curso de Derecho Administrativo”**, Volumen I, 11ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, pág. 25.

FIORINI, BONAERENSE BARTOLO. **“Manual de Derecho**

**Administrativo**". Tomo I, Buenos Aires, 1968.

GAMERO CASSADO, EDUARDO **"Derecho Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa"**, CNJ, Escuela de Capacitación Judicial, 2001.

GAMERO CASSADO, EDUARDO. **"Libro de Derecho Administrativo"**.

GAMERO CASSADO, EDUARDO. **"Temas de Derecho Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa"**, Escuela de Capacitación Judicial "Dr. Arturo Zeledón Castillo", San Salvador, julio, 2004.

GARBERI LLOBREGAT, JOSÉ. **"El Procedimiento Administrativo Sancionador"**, Editorial Tirant lo Blanch, 4ª Edición, Valencia, España, 2001.

GARBERI LLOBREGAT, JOSÉ. **"La aplicación de los Derechos y Garantías Constitucionales a la Potestad y el Procedimiento Administrativo Sancionador"**, Madrid, Trivium, 1989.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. **"Curso de derecho Administrativo"** Tomos I y II, Editorial Civitas, Madrid, España.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, **"Curso de Derecho Administrativo"**, Tomos I, Editorial Civitas, Madrid, 1993.

GARCÍA ENTERRIA, EDUARDO Y FERNANDEZ TOMÁS RAMÓN. **“Curso de Derecho Administrativo”**, Editorial Civitas, S.A., Volumen II, Madrid, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, RAMÓN. **“Curso de derecho Administrativo”**, 1988.

GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. **“Introducción al Estudio del Derecho”**, Editorial Porrúa, México, 39ª Edición, 1984.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Volumen I, parte general, Tecnos, 2005, pág. 27.

GONZÁLEZ PEREZ, JESUS. **“Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano”**, Colombia, Editorial, Temis, 1985.

GORDILLO, AGUSTÍN. **“Introducción al Derecho”**, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000.

GORDILLO, AGUSTIN. **“Teoría General del Derecho Administrativo”**, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1984.

GORDILLO, AGUSTÍN. **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Tomo II.

HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, ZEUS JESÚS. **“Los Principios Generales del**

**Derecho, Algunas Consideraciones**", Nuevo Consultorio Fiscal, México, Agosto, 2001.

LESMES SERRANO, CARLOS; GARCÍA FERNANDO RAMON Y OTROS. **"Derecho Penal administrativo"**, Editorial Colmenares, Ganada, 1997.

LIFANTE VIDAL, ISABEL. **"Dos Conceptos de Discrecionalidad Jurídica"**, Universidad de Alicante, doxa 25, 2002.

MARIENHOFF, MIGUEL. **"Tratado de Derecho Administrativo"**, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.

MARIENHOFF, MIGUEL. **"Tratado de Derecho Administrativo"**, Tomo I, 3ª Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1989.

MARIENHOFF, MIGUEL. **"Tratado de Derecho Administrativo"** Tomo IV.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. **"Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos"** Tomo III, Harla, México, 1997.

NIETO, ALEJANDRO. **"Derecho Administrativo Sancionador"**, 2ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.

NOVOA GARCÍA, CESAR. **"El Principio de Seguridad Jurídica en materia tributaria"**, Marcial Pons, Barcelona, 2000.



PARADA, ROMAN. **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Buenos Aires, 1995.

PAREJO, LUCIANO Y OTROS. **“Manual de Derecho Administrativo”**, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **“Diccionario de la Lengua Española”**, 21ª edición, Tomo I, Madrid, 1992, Pág. 956.

“SÁNCHEZ VÁSQUEZ, RAFAEL. **“Los Principios Generales del Derecho y los Criterios del Poder Judicial de la Federación”**, Editorial Porrúa, México, 2004.

SUAY RINCON, JOSÉ, **“Sanciones Administrativas”** Publicaciones del Real colegio de España, Bolonia, 1989.

VALENCIA RESTREPO, HERNÁN. **“Nomoarquía Principialística Jurídica o Los Principios Generales del Derecho”**, Editorial Temis, Santafé de Bogotá, 1993.

### **REVISTAS:**

**Revista Líneas y Criterios Jurisprudenciales”**, Sala de lo Contencioso Administrativo, corte suprema de Justicia, Centro de Documentación judicial, 1ª Edición, El Salvador, 2001.

## **LEGISLACIÓN:**

Constitución de la República, N° 38, del 15/12/1983, D.O. 234, Tomo 281, Publicado el 16/12/1983.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, D.L. N° 81, del 14/11/1998, Publicado en el D.O. Tomo 261.

Código Procesal Civil y Mercantil, D.L. N° 712, 18/09/2008

## **JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA LEGAL.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 17-IX-1997, Amp. 14-C-93, Considerando IV 5.** Diferencia y relaciones entre derechos fundamentales y garantías constitucionales.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva. 64-L-2001.** Principios rectores de la Potestad Sancionadora de la Administración.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia de 16-XII-97, Amp. 21-C-96.** La vinculación de la Administración al principio de legalidad.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: Ref. 143-A-1999. 22/09/2003.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
Sentencia de Inconstitucionalidad. Ref. 8-07 del 23-03-2001.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva. Ref. 209-A-2001 de 29/04/2003.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
**Sentencia de 26-VII-2002, Amp. 342-2000, Considerando II 4.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 16-Q-2003 19/11/2004.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
**Sentencia de 14-XII-95, Inc. 17-1995, Considerando X.** Alcances del principio de igualdad en la formulación de la ley.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
**Sentencia Ref. 231-98 04/05/1999. Principio de Non Bis In Idem.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
**Sentencia de 13-X-1998, Amp. 150-97, Considerando II 1.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
**Resolución de Improcedencia de 11-VIII-1997, Amp. 276-97.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia . Ref.45-V-96. 31/10/1997.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador:  
**Sentencia de Inconstitucionalidad. Sentencias Definitivas. 8-IV-2003, Inc. 22-99, Considerando VI 2.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva Ref. 139- S-2002 de 20/4/2005.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 164-M-99 de 30/05/2003.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva, Ref. 104-b-2004 de 15/8/2005.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Ref. 39-D-96. 29/08/1997.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia Definitiva. Ref. 36-G-95. Ref. 29-G-91. Ref. 8-CH-92. 24/021998.**

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: **Sentencia definitiva. Ref.73-P98. 08/02/2000.**