

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**“LAS EXPECTATIVAS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR”**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURIDICAS**

PRESENTADO POR:

AQUINO GONZÁLEZ, ERICK FERNANDO
LÓPEZ DAMIÁN, ISIS ESTEFANÍA
VICHES NERIO, SILVIA GUADALUPE

DOCENTE ASESOR:

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA.

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO 2019

TRIBUNAL CALIFICADOR

DR. HENRY ALEXANDER MEJIA.
(PRESIDENTE)

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA.
(SECRETARIO)

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA.
(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS.

RECTOR

DR. MANUEL DE JESÚS JOYA ABREGO.

VICERECTOR ACADEMICO

ING. NELSON BERNABE GRANADOS ALVARADO.

VICERECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO CRISTÓBAL HERNÁN RIOS BENÍTEZ.

SECRETARIO GENERAL

LICENCIADO RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARIN.

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA.

DECANA

DR. JOSÉ NICOLÁS ASCENCIO HERNÁNDEZ.

VICEDECANO

MSC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ.

SECRETARIO

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ.

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LICDA. DIGNA REINA CONTRERAS DE CORNEJO.

DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

MSC. MARÍA MAGDALENA MORALES.

**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE
CIENCIAS JURÍDICAS**

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	iii

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA ADMINISTRACION Y SU ACTIVIDAD PROCEDIMENTAL

1.1. Primeras nociones de Administración Pública.....	1
1.2. Origen de la Regulación Procesal Administrativo a Nivel Internacional.....	4
1.2.1. Francia.....	4
1.2.2. Alemania.....	8
1.2.3. España.....	14
1.2.4. México.....	21
1.2.5. Argentina.....	24
1.3. Origen de la regulación procesal administrativa en El Salvador.....	29

CAPITULO II

FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. Acto administrativo.....	34
2.2. Elementos del acto administrativo.....	35
2.2.1. Órgano competente.....	35
2.2.2. Voluntad administrativa.....	36
2.2.3. Contenido.....	36
2.2.4. Objeto.....	36
2.2.5. Motivo.....	36
2.2.6. Finalidad.....	36
2.2.7. Forma.....	37
2.2.8. Procedimiento.....	37
2.2.9. Motivación.....	37

2.2.10. Legitimidad.....	37
2.2.11. Mérito del acto	37
2.3. Clases de acto administrativo.	37
2.3.1. Actos resolutorios y de trámite	37
2.3.2. Acto que agotan la vía administrativa y actos que no la agotan.	39
2.3.3. Actos discrecionales o reglados.	39
2.4. Definición según la doctrina del procedimiento administrativo.	40
2.5. Sujetos que intervienen dentro del procedimiento administrativo.	41
2.5.1. Administración Pública.	41
2.5.2. Peticionario.	41
2.5.3. Tercero.....	44
2.6. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.	43
2.6.1. Doctrinas Privatistas.....	45
2.7. Los fines del procedimiento administrativo.	47
2.7.1. Función de garantía de los derechos de los administrados.....	47
2.7.2. Función de garantía del interés público.....	48
2.8. Alcances Jurídicos del procedimiento administrativo.	49
2.9 Importancia del procedimiento administrativo.....	50
2.10. Principios Constitucionales que rigen el procedimiento administrativo.	51
2.10.1. Principio del Debido Proceso.	51
2.10.2. Principio de Economía Procedimental	52
2.10.3. Principios Específicos del Procedimiento Administrativo.....	52
2.10.4. Principio de la Legalidad Objetiva.....	53
2.10.5. Principio de Oficialidad	53
2.10.6. Principio de la Impulsión de Oficio.	54
2.10.7. Principio de la Instrucción.....	55
2.10.8. Principio de la Verdad Material.	55

2.10.9. Principio de Informalismo en Favor del Administrado.	56
2.10.10. Principio de Contradicción.....	57
2.10.11. Principio de Publicidad.....	57
2.10.12. Principio In Dubio Pro Actione.....	57
2.10.13. Principio de Audiencia	58
2.11. Clasificación de los Procedimientos Administrativos.	58
2.12. El Procedimiento Administrativo Sancionador.	60
2.12.1. Principios Rectores del Procedimiento Administrativo Sancionador.	61
2.13. Clases de Sanciones Administrativas.	63
2.14. Etapas del Procedimiento Administrativo.	64
2.14.1. Etapa De Iniciación.....	64
2.14.2. Etapa De Tramitación.....	66
2.14.3. Etapa De Terminación.....	67
2.15. Recursos Administrativos.....	67
2.15.1. Definición de recurso administrativo.....	67
2.15.2. Características de los recursos administrativos.....	68
2.15.3. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.....	69
2.15.4. Elementos de los recursos administrativos.	70
2.16. El procedimiento de recurso administrativo	72

CAPITULO III

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. Fundamento Constitucional del procedimiento administrativo.....	73
3.2. Estado actual del desarrollo de los procedimientos administrativos en El Salvador.....	74
3.3. Análisis del dictamen transitorio para la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	84
3.4. Sistemática de la Ley de Procedimientos Administrativos.	85

3.4.1. Clasificación de los entes que conforman la Administración Pública.....	86
3.4.2. Principios generales de la actividad administrativa.....	86
3.4.3. Medidas que facilitan el acceso y relación del administrado con La administración...	88
3.4.4. Deberes y derechos de los administrados.	89
3.4.5. Incorporación y desarrollo de la teoría del Acto Administrativo.....	90
3.4.6. La Competencia y supuestos de dislocación competencial y exclusión.	91
3.4.7. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de los Servidores Públicos.....	93
3.4.8. Procedimiento Administrativo.....	95
3.4.9. Los Recursos.....	107
3.4.10. Potestad Sancionatoria.....	109
3.4.11. Ejercicio de la Potestad Normativa.....	112
3.4.12. Disposiciones Finales.....	114
3.5 Análisis comparativo de la nueva Ley de Procedimientos Administrativos con otras legislaciones.....	114
3.5.1 Análisis comparativo entre la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo común de la Administración Pública de España y la nueva Ley de Procedimiento Administrativos de El Salvador.....	114
3.5.2 Análisis comparativo de la Ley de Procedimiento Administrativo en El Salvador y la Ley 19.880 del Procedimiento Administrativo Chileno.....	132
3.5.3 Análisis comparativo de la Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador con la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica.....	145
3.5.3.1. Procedimiento Sancionador.....	161

CAPITULO IV

EXPECTATIVAS DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

4.1. Decreto transitorio del Procedimiento Administrativo y del Régimen de la Administración Pública.....	162
--	-----

4.2. Expectativas de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	169
4.3. Acciones necesarias ante la entrada de vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	179
4.3.1. La Potestad Sancionadora y normativa y otros temas relevantes del contenido de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	189
4.3.2. Revisar y acoplar los procedimientos de trabajo de cada institución a las normas del procedimiento administrativo y sus plazos, dictadas por la Ley.....	190
4.3.3. Capacitarse para la elaboración de evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) de acuerdo a modelos técnicos establecidos por el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR).....	190
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	191
5.1. Conclusiones	191
5.2. Recomendaciones.....	193
BIBLIOGRAFIA	196

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se han logrado definir aspectos relevantes sobre la aprobación y aplicación de la ley de procedimientos administrativos en El Salvador. La primera parte versa sobre el desarrollo histórico de la administración pública, desde los hechos que dieron origen a su creación, hasta el auge y desarrollo que logró tener en países como Francia, Alemania y España. Se ha delimitado, sobre los fundamentos doctrinarios que rigen el procedimiento administrativo, desde su concepto, los sujetos que intervienen en dicho procedimiento, el rol que ejerce la administración pública la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, tipos de doctrinas; tanto la privatista como la publicista, la finalidad del procedimiento, los alcances jurídicos que posee, la importancia que éste tiene, los principios que lo rigen, su clasificación y las etapas en las que se desarrolla el procedimiento administrativo. Se realizó un análisis del derecho comparado, con la finalidad de lograr determinar las ventajas que otros países han tenido con la implementación de esta ley, dicho análisis se realizó sobre temáticas importantes dentro del contenido de la ley de procedimientos administrativos, los cuales son: el silencio administrativo en sus dos fases negativo y positivo, el desarrollo del procedimiento común, los recursos administrativos, el procedimiento sancionador, el procedimiento de lesividad, y el de las nulidades de pleno derecho como las relativas. Se analiza el decreto transitorio del procedimiento administrativo y del régimen de la administración pública por la importancia de este mientras entra en vigencia la ley de procedimientos administrativos, se desarrollaron las expectativas de la ley de procedimientos administrativos respecto a su entrada en vigencia, su impacto y las problemáticas que viene a solventar la implementación de esta ley en el país, de igual manera, las acciones necesarias ante la entrada en vigencia de la ley de procedimientos administrativos.

ABREVIATURAS

a.c.	Antes de Cristo.
Art.	Artículo.
Cn.	Constitución.
N°	Número.
S.	Siglo.

SIGLAS

CPCM	Código Procesal Civil y Mercantil.
LGAP	Ley General de la Administración Pública.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
LPA	Ley de Procedimientos Administrativos.
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública.
EIR	Evaluaciones de Impacto Obligatorio.
OMR	Organismo de Mejora Regulatoria.
SCA	Sala de lo Contencioso Administrativo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado denominado *“Las expectativas de la nueva ley de procedimientos administrativos en El Salvador”*, ha sido desarrollado para optar al título académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

Importante es manifestar, que inicialmente se pretendía desarrollar las causas que la inexistencia de una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes en El Salvador, situación que se vio modificada con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos el 13 de febrero del corriente año, es esencial ahora, tener claridad de lo que se espera de la LPA las ventajas que tendrá dentro de los procedimientos administrativos que se veían dilatados por trámites burocráticos, en razón de que la referida ley promete innovar por completo el funcionamiento de las administración pública, en cuanto a tramites se refiere, partiendo de las medios que facilitaran la relación entre el administrado y administrador, implementando facilidades que permitirán eliminar procedimientos burocráticos, por medio de usos de nuevas tecnologías, eliminación de requisitos innecesarios entre otros, que serán desarrollados a lo largo de la presente investigación.

La presente investigación se desarrolló con una propuesta metodológica, dogmática formalista, la cual previo a la entrada en vigencia de la LPA fue desarrollada con base un análisis exhaustivo de la necesidad que una ley de esta magnitud significaba en la normativa salvadoreña, para lo cual fue necesario avocarse al análisis de la doctrina, legislación nacional y extranjera (Derecho Comparado) que se refieren a dicho procedimiento, a su origen y la importancia que tiene sentar una ley que uniforme el procedimiento

administrativo, misma que sirvió como referencia para el desarrollo de la temática posterior a la entrada en vigencia de la Ley.

Asimismo, para dar cumplimiento de las metas de la presente investigación se ha tomado a bien desarrollar el contenido de la presente investigación por medio de cuatro capítulos que se detallan de la siguiente forma: En el capítulo número uno se aborda el desarrollo histórico, del procedimiento administrativo, incursionando inicialmente en Europa, considerando sus orígenes en Francia pues se plantea que el procedimiento administrativo tiene origen en una estructura formal, posterior a la revolución francesa que tras la desaparición del régimen monárquico surgen las directrices para una administración pública que tuvo la posibilidad de crear instituciones descentralizadas que son considerados los primeros cimientos para los modelos administrativos actuales. Asimismo, se manifiesta que le precede Alemania que al reconocer el procedimiento administrativo como un derecho fundamental sentó una base doctrinaria y jurisprudencial que ayudó a muchos países para la creación de normas administrativas.

En el capítulo dos se desarrollan las bases doctrinarias que conlleva la evolución del procedimiento administrativo, partiendo desde el acto administrativo, sus clases y características principales, así como las definiciones del procedimiento administrativo, los sujetos que intervienen dentro del mismo (Administración Pública y peticionario), su naturaleza, las finalidades de su desarrollo y las garantías que ofrece y que lo hacen de tanta relevancia para el progreso del Derecho Público; además de los principios por los que se rige el procedimiento administrativo, y la figura del procedimiento administrativo sancionador, los recursos procedentes, hasta el agotamiento de la vía administrativa.

El Capítulo tres, contiene el fundamento constitucional del procedimiento administrativo, identificando que la Carta Magna respalda el Derecho al Debido Proceso, a la Seguridad Jurídica y el Principio de Legalidad que se ven fortalecidos por su desarrollo en la nueva LPA; y se analiza el procedimiento administrativo desde el punto de vista del derecho comparado tomando en cuenta para ello los países que han sido considerados ejemplo para la creación de la norma en El Salvador y la ley que sirvió de modelo para la creación de la norma de dicho país.

En el Capítulo cuatro, se presenta un análisis del decreto que es utilizado para subsanar de forma temporal la falta de la Ley de Procedimientos Administrativos, además se desarrolla las principales expectativas que ha producido la entrada en vigencia de dicha ley, así como las acciones necesarias que deben desarrollarse en este periodo de adaptación de la LPA y como las instituciones públicas deben tener un pleno conocimiento y manejo de aplicación del contenido referido a la ley, así como la importancia de que la población conozca de la misma.

Finalmente, después de un profundo análisis en el que ha sido posible la comprensión de la importancia que conlleva la existencia de un procedimiento administrativo en el sistema jurídico salvadoreño, se desarrolla el Capítulo Quinto en el cual se presenta una serie de conclusiones y recomendaciones que nos permiten identificar la lenta evolución que el Derecho Administrativo ha presentado y la necesidad de la entrada en vigencia de la ley que representa el reconocimiento de la relevancia de las relaciones entre la administración pública y el administrado.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA ADMINISTRACION Y SU ACTIVIDAD PROCEDIMENTAL

Para dar inicio al desarrollo de la presente investigación, se presenta en este capítulo la evolución histórica del Derecho Administrativo y del surgimiento de la Administración y el procedimiento administrativo, a nivel internacional en Francia, Alemania, España y El Salvador, con el propósito de comprender principalmente los avances que ha implicado sentar bases que protejan los derechos y deberes de la relación entre la Administración Pública y las diversas sociedades.

1.1. Primeras nociones de administración pública

La Administración Pública como actividad organizada del Estado tiene una existencia ancestral. La obra con antecedentes más remotos en torno al estudio de la Administración Pública son los Arthasastras indios elaborados entre los siglos IV y VI antes de la era cristiana. Es un manual sobre el arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas con las que se puede conseguir y conservar el poder. Es una extensa obra integrada por 15 libros, cuya parte fundamental de la obra es la Administración¹.

En China uno de los personajes más influyentes fue CONFUCIO (c. 551-479 a.C.), que destacó por ser un gran filósofo creador del confucianismo; quien

¹ José Juan Sánchez González, La administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio, (Plaza y Valdés, México: 2001), 60.

propugnó el gran valor del poder del ejemplo. “Los gobernantes, decía, sólo pueden ser grandes si llevan vidas ejemplares y se guían por principios morales; de esta forma, los ciudadanos de sus Estados tendrían el necesario estímulo para alcanzar la prosperidad y la felicidad.”

Las seis reglas que según Confucio producen gobernantes más benévolos son las siguientes²:

Primera: El gobernante debe conocer bien a su país y procurar eliminar todo lo que sea fuente de dificultades.

Segunda: Al emitir sus fallos y adoptar sus decisiones, el gobernante debe ser imparcial, objetivo, justo, moderno, práctico y ético.

Tercera: El funcionario debe procurar servir al interés público y evitar el favoritismo y la parcialidad.

Cuarta: El gobierno debe promover el bienestar económico de su pueblo.

Quinta: Los funcionarios deben dedicar todo su esfuerzo a los negocios del Estado.

Sexta: Para alcanzar todos estos fines, los funcionarios deben ser honestos, desinteresados y capaces. Estas reglas pueden seguir teniendo validez en la actualidad.

En Roma, la organización, repercutió significativamente en el éxito del imperio romano y aunque no quedan muchos documentos que expliquen su

² Sánchez, La administración pública, 60.

forma de administración, es conocido por la doctrina, en general, que se manejaban por magisterios plenamente identificados en un orden jerárquico de importancia para el Estado³.

Después de varios siglos de monarquía, ejercida por soberanos *etruscos*, la república es instaurada en 509 a.C. En lo sucesivo, todos los ciudadanos forman el *populus romanus*, que se reúne en unas asambleas, los comicios. Cada año eligen unos magistrados encargados de gobernar el país: *Cuestores* (finanzas), *ediles* (administración), y *pretones* (justicia). En la cumbre, dos cónsules ostentan el poder ejecutivo, dirigen al ejército y realizan las funciones de jefes de Estado. Acceder a estas diferentes funciones, una después de otra, constituye el *curus honorum*. Por último, todos los antiguos magistrados componen el senado, que controla la política interior y dirige la política exterior⁴.

Entre las limitaciones mayores que se le apuntan a los sistemas administrativos romanos, está la ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma al Imperio, y también la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares.

Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica, la cual ha servido de pilar fundamental a la concepción del derecho.

³ Iris Jazmín Artega Chávez, Luis Edgardo Batres Gómez, Rodolfo Antonio Calderón Rivera, "La necesidad de crear una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes" (Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2008), 10.

⁴ *Ibíd.*, 11.

1.2. Origen de la regulación procesal administrativo a nivel internacional

1.2.1. Francia

La Revolución Francesa, fue un proceso social y político acontecido en entre 1789 y 1799, cuyas principales consecuencias fueron el derrocamiento del rey LUIS XVI, perteneciente a la Casa Real de los Borbones, la abolición de la monarquía en Francia y la proclamación de la República, tuvo como resultado el fin del antiguo régimen en este país, comenzando a tomar fuerza la idea de administración, gracias a la creación de nuevas instituciones, los funcionarios que las dirigirían, y de cómo tendrán que funcionar dichas instituciones. Se creó la Asamblea Legislativa para ese país, además desaparecieron las provincias y se empezó a hablar de departamentos, según la Constitución aprobada el 14 de julio de 1790.

El gran avance que supuso la revolución francesa, fue la desaparición de la monarquía y la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que, si bien es cierto, asentó el camino para la Constitución, en innegable los principios novedosos que contenía y que en el contexto histórico que surgieron, fue un cambio drástico que provocó la concepción de nuevas formas y métodos para gobernar.

La importancia de la revolución francesa, es que producto de las grandes transformaciones sociales, económicas y políticas, se dieron las directrices o las bases para el surgimiento de una administración pública con instituciones descentralizadas, gobiernos locales, funcionarios con funciones delegadas, entre otros. Fueron los primeros cimientos para los modelos administrativos actuales.

Francia es considerada el país cuyo aporte ha sido prolífico dentro del tema de esta investigación, al ser considerado la cuna del derecho administrativo debido a la contribución doctrinaria de autores como Charles-Louis de Montesquieu. Por lo anteriormente expuesto es necesario tomar en cuenta los momentos del desarrollo de la historia que condujeron a la formación de un procedimiento administrativo uniforme.

1.2.1.1. Revolución Francesa

Algunas de las causas más influyentes que dieron pie a la revolución francesa fueron la incapacidad de las clases gobernantes -nobleza, clero y burguesía-, para hacer frente a los problemas de Estado, la indecisión de la monarquía, los excesivos impuestos que recaían sobre el campesinado, el empobrecimiento de los trabajadores, la agitación intelectual alentada por el Siglo de las Luces y el ejemplo de la guerra de la Independencia estadounidense; Pero uno de los factores más influyentes para que se desatara este conflicto, fue la lucha por lograr la independencia de la aplicación de justicia frente a la arbitrariedad y criterio del monarca, todo con el objeto que los derechos de las clases bajas fueran de alguna forma, reivindicados frente a las políticas internas que promovían los monarcas; con la redacción y aprobación de la Constitución del 14 de julio de 1790 surgieron grandes restricciones al rey y a la Iglesia misma, con lo que la Asamblea Legislativa gozaba de cierto poder de decisión.

La Constitución aplicaba la doctrina de Montesquieu, se entiende entonces que, el principio de separación o división de poderes, el cual fue un principio característico del constitucionalismo contemporáneo, en donde supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano (éste queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones

arbitrarias de instituciones públicas). La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. Antes de la revolución francesa, en cuanto al sistema administrativo, existía un sistema muy centralizado, en el que apenas reconocían los distritos locales más que como circunscripciones administrativas con pocos o ningunos derechos de corporaciones. En esos distritos la mayoría de los asuntos propios de la administración, los funcionarios nombrados por el rey a su albedrío y sujetos a una rigurosa intervención monárquica.

La revolución francesa destruyó el antiguo sistema social en el cual la monarquía absoluta descansaba e introdujo el principio político acerca de la influencia del pueblo en el manejo del gobierno.⁵ Producto de lo anterior, nace un control jurisdiccional que se aplica, incluso, a las actividades administrativas, si bien es cierto fue una buena iniciativa, porque obligó a la administración pública a actuar dentro de un marco legal, originando así el principio de legalidad de la administración pública; lo cierto es que provocó que la administración se alejara demasiado de la justicia y dejando así, sin protección sólida a los derechos de los ciudadanos, debido a que esa separación, trajo consigo muchos cuerpos normativos que se anexaron a la Constitución, desnaturalizándola por completo, y esto condujo a que todos los jueces fueran temerosos y no se entrometieran en las actividades de la Administración.

1.2.1.2. Sistema del siglo XVIII de jurisdicción retenida

El sistema denominado “Jurisdicción Retenida”, consistía en que un órgano independiente ejercía, en apariencia, una función de revisor de las

⁵ Francisco Goodnow, Derecho Administrativo Comparado, Análisis de los Sistemas Administrativos de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania: Organización, (España La España Moderna) 289 – 290.

actuaciones de la Administración, sin embargo sus decisiones y actos estaban sujetas a la aprobación final de la misma entidad sujeto de revisión: la Administración Pública, pero de una forma arbitraria e imparcial, sin ninguna garantía para el administrado; es decir, la Administración monopolizaba la solución de conflictos, que significó el nacimiento de un atentado directo a la separación de poderes: el hecho que la Administración Pública revirtiera el doble carácter de juez-administrador.

Este sistema solamente significó un retraso, porque en ningún momento cumplía los requisitos esenciales para que la actividad del juzgador-administrador se considerara como jurisdiccional, por no existir un tercero imparcial que juzgue o resuelva el conflicto.

El sistema fue implantado tras el ascenso de Napoleón Bonaparte al poder; la involución parcial de la transformación del país se vio compensada por el hecho de que la Revolución se extendió a casi todos los rincones de Europa durante el periodo de las conquistas napoleónicas.

1.2.1.3. Ley francesa que dio nacimiento al consejo de Estado, en virtud de la necesidad de una jurisdicción

Los franceses, tuvieron que esperar que las leyes del 24 de mayo de 1872, y la ley del 13 de junio de 1879 atribuyeran al Consejo de Estado y a los Consejos de Prefectura la “Justicia Delegada”, es decir, el poder de dictar “en nombre del pueblo francés” las decisiones y ya no simples opiniones contenciosas, conservando, sin embargo, su función de consejero del Gobierno o de los Prefectos respectivamente. De esta ley data pues la doble característica del procedimiento administrativo francés.⁶

⁶ Goodnow, Derecho Administrativo, 199.

- a) La existencia de una verdadera jurisdicción administrativa, situada bajo la autoridad del Consejo de Estado, distinta de la organización judicial a cuya cabeza se encuentra la Corte de Casación: esto es lo que se llama la “dualidad de la jurisdicción”;
- b) La doble función del Consejo de Estado y de los Consejos de Prefectura, que se convierten en “Consejos de Prefectura Interdepartamentales” en 1926 y después en “Tribunales Administrativos” en 1954, a la vez consejeros de la Administración y jueces del contencioso administrativo: es el cúmulo de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales⁷.

Los miembros de los Consejos de Prefectura y del Consejo de Estado, han sido durante largo tiempo simples funcionarios ligados a la Administración prefectoral. Actualmente, siguen siendo funcionarios y están regidos, salvo derogación expresa, por el Estatuto General de la Función Pública, pero se benefician de garantías destinadas a asegurar su independencia.

Así, el artículo L. 231-3 del código de justicia administrativa, dispone que “ejercerán las funciones de magistrado” y que “no podrán recibir, salvo que así lo consientan, un destino nuevo, aunque sea un ascenso”.⁸

1.2.2. Alemania

En Alemania se adoptó el derecho romano; para la regulación de vínculos del Estado con sus súbditos. La idea de Estado omnipotente, consustancial a este derecho, se perdió.⁹ Al final de la Edad Media el centro de gravedad de

⁷ Jesús Gonzales Pérez, Derecho Procesal Administrativo, (España: Instituto de Estudios Políticos, 1963), 281

⁸, José Luis Vásquez Alfaro, Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=467>.

⁹ Otto Mayer, Derecho Administrativo Alemán, T1 (Editorial de palma, Argentina: 1982), 129.

la vida política del pueblo alemán estaba en los territorios, pero en estos territorios, el poder público se forma sin ningún contacto con la antigüedad, sin ninguna tradición.

Los pueblos germánicos no fueron capaces de conservar esa herencia de la civilización antigua; la doctrina establecida en el libro “Derecho Administrativo Alemán”, sostiene que la teoría del derecho natural ha contribuido, por lo menos indirectamente, a crear el nuevo Derecho en Alemania. Manifiesta que los poderes del impero habían logrado crear el Reichskammergericht (tribunal de cámara del Reich), al cual en 1501 se une el Reichshofrat (consejo). Estos tribunales tenían igual competencia que el poder de los príncipes, aunque siempre tenían una superioridad honorífica y de una posición más espléndida.

Es así como se comienza a dilucidar las primeras relaciones del poder público con los súbditos en su carácter jurídico general, siendo el derecho administrativo de esa época un modelo del derecho civil en esa época, también empieza a aparecer cada uno de los principios fundamentales del procedimiento administrativo: el principio de legalidad de la administración pública, puesto que el príncipe no podía hacer valer una pretensión contra el súbdito, si esa pretensión no estaba basada sobre algún derecho positivo que le perteneciera, los tribunales cuidaban en esos años, con mayor severidad que todos los derechos se mantengan dentro de sus linderos, los derechos ya no están enfocados principalmente en el beneficio del príncipe, sino en el bienestar general.

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

interés público; Para poder controlar, a requerimiento de los interesados y por la vía ordinaria de apelación la justicia que administran, o hacen administrar en su nombre.

El procedimiento, según tal como estaba en uso en el Reichskammergericht (tribunal de cámara del Reich) se dividía en dos fases. El procedimiento propiamente dicho el “Judizialprozess” (proceso judicial) solamente comienza con los debates de las partes ante el tribunal. Todo lo que se realiza antes o paralelamente, en posiciones unilaterales de las partes y mandatos del juez, se denomina Extrajudizialprozess. Contra las sentencias dictadas en el procedimiento de la primera clase, procede la apelación propiamente dicha; contra los mandatos de la segunda clase existe un medio análogo: la Extrajudizialappellation (apelación extrajudicial), el recurso de queja (Gerichtliche Beschwerde) Por otra parte, los tribunales del Imperio se hallan investidos, frente a los príncipes, de competencia ordinaria para conocer en todas las demandas que podrían intentarse contra ellos por el emperador, por los Estados o por otras personas, y, en particular, por sus propios súbditos.

En el año 1830, la doctrina sostiene que toda causa administrativa, tenía que ser conocida y resuelta por colegios formados por determinados funcionarios; lo anterior generó la creación de numerosos cuerpos colegiados, y como es lógico, la diversidad de criterios empleados por éstos originó que aplicaran procedimientos especiales diferentes entre sí.¹⁰

¹⁰ Ana Jasmina López de Flores y otros, “Lo Contencioso Administrativo en El Salvador”, (Tesis para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Dr. José Matías Delgado)_<http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/3db6532d39e032fd06256b3e006d8a73/b4714c69c13ca9cc06256b3e00747ac6?OpenDoc>

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

Ya bajo el régimen nacional socialista, la tendencia de suprimir al control jurisdiccional de la administración pública comienza a cobrar fuerza. En 1941 se creó el Tribunal Administrativo del Reich, pero éste fue suprimido por una Ley del Consejo Control Aliado en 1946.¹¹

En los años sucesivos a la segunda guerra mundial fueron realizados en Alemania no sólo profundos cambios político-institucionales, sino que emergieron, sobre todo, revisiones radicales de la cultura jurídica de Derecho público. En particular, la consagración de los Grundrechte en la Ley Fundamental alemana hace que se pasase de una sociedad de la organización a una sociedad de los individuos. El derecho público ya no era más el mero derecho de la organización pública, sino que también y sobre todo era el derecho que reconocía al ciudadano derechos públicos subjetivos y garantías jurisdiccionales frente al poder público; se construye un derecho público que identificaba como su eje la defensa de las libertades y la tutela de los ciudadanos.

¹¹ “Artega Chávez, et.al, La Necesidad De Crear Una Ley De Procedimiento Administrativos, 24-26

En aquel contexto se sepulta la concepción prusiana de la jurisdicción administrativa como jurisdicción objetiva; La colocación de esta norma en el ámbito de los «Grundrechte» (derechos fundamentales) ha provocado que la doctrina reconociese a este derecho la dignidad de un verdadero y auténtico derecho fundamental. Este hecho ha obligado al legislador a asegurar a este derecho una tutela plena y efectiva.

La posición subalterna del ciudadano frente a la Administración pública en el proceso administrativo, por tanto, da la vuelta. El proceso administrativo ya no es concebido ex parte principis, sino ex parte civis.

El ciudadano no “denuncia” una mera violación de la ley que disciplina las modalidades de la actuación administrativa, sino que hace valer un derecho subjetivo propio frente al poder público, es entonces cuando el ciudadano se convierte en verdadera parte de una relación procesal que tiene como contraparte a la Administración pública.

En el citado artículo 42.2. de la Verwaltungsgerichtsordnung se establece: “Soweit gesetzlich nicht anders bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sei” es decir, en la medida en la cual la ley no establece lo contrario, la acción es admitida si el actor hace valer que ha sido lesionado en sus derechos mediante un acto administrativo o mediante su rechazo u omisión.

En la nueva disciplina normativa el derecho subjetivo del ciudadano a la tutela jurisdiccional se concreta en el poder de hacer valer en modo adecuado frente a la Administración pública un derecho propio o su violación. Es necesario un derecho del ciudadano, que lo habilita, siempre que se den los presupuestos previstos, a pretender frente al poder público un facere, un

non facere o un soportare. Hace falta, en efecto, la previsión de un sistema articulado de acciones capaces de satisfacer una demanda efectiva de tutela del ciudadano. Junto a la acción de anulación (Anfechtungsklage), se construyen la acción de condena (Verpflichtungsklage) y la acción de comprobación (Feststellungsklage).

La acción de anulación es una acción constitutiva que busca la anulación de un acto administrativo. Su ámbito clásico de aplicación es la administración de autoridad (Eingriffsverwaltung). La acción de condena busca la emanación de un acto administrativo rechazado o de un acto administrativo omitido.

En el primer caso se trata de una Versagungsgegenklage, de una acción contra el rechazo. En el segundo caso, se trata de una Untätigkeitsklage, de una acción contra la omisión de un acto. En ambos casos la Administración es condenada a la adopción del acto administrativo debido. Si la decisión sobre el acto solicitado se configura como discrecional, el juez se limitará a ordenar a la Administración a que se pronuncie de nuevo frente al actor, respetando la orientación expresada por el tribunal. Aunque no se encuentre expresamente regulada, se prevé en el Art. 43 Verwaltungsgerichtsordnung, la acción positiva de prestación (die allgemeine Leistungsklage), que se emplea como una acción especial de la acción de condena. Con la allgemeine Leistungsklage puede reclamarse contra cualquier actividad de la administración de autoridad que no se resuelve en un acto administrativo; en la mayor parte de los casos se trata de operaciones administrativas, de prestaciones materiales (Realakt).

Con la Unterlassungsklage (acción inhibitoria), que se configura como la acción negativa de la Leistungsklage (als negative Leistungsklage), se busca

al final obtener una condena frente a la Administración por abstenerse de asumir o por interrumpir una actuación material, conducta que el actor declara lesiva para sí real o potencialmente.¹²

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

1.2.3. España

Es preciso retomar la historia del derecho constitucional en España para poder tener una mejor comprensión de la importancia que vino a significar la creación e implementación de la ley de Procedimientos Administrativos. Partimos diciendo que la historia del constitucionalismo español comienza tras las abdicaciones de Bayona de Carlos IV y Fernando VII, pues España mantuvo entre 1808 y 1814 una dualidad de poderes donde convivieron traumáticamente los partidarios de la solución oficial encabezada por el rey José I y un pueblo alzado en armas contra el invasor francés.

El contexto bélico de la guerra de la Independencia y la tenue reforma política inherente al Estatuto de Bayona de 1808 no impidieron que una minoría de españoles intentara aprovechar la delicadeza del momento para, en lugar de reclamar el retorno de FERNANDO VII y del antiguo régimen, acabar de una vez con él y dar auténtica réplica constitucional a la aludida carta otorgada napoleónica, es decir, la comúnmente llamada Constitución de Bayona, por el hecho de regular aspectos de materia administrativa; sin

¹² Alfonso Massucci, "Formación y evolución del Derecho Administrativo en Francia y Alemania", Revista de Administración Pública 24, n. 184 (2011): 22-24.

embargo, para los españoles esta constitución no tiene mayor importancia por su carácter informal.

Seguidamente, en Cádiz se dio la redacción del texto constitucional aprobado por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1837, cuerpo normativo que constituye el verdadero arranque del constitucionalismo en España, que contemplaba la creación de un Consejo de Estado, recogiendo el principio de separación de poderes, pero en ningún momento hace referencia a la jurisdicción contencioso administrativa. La Constitución de Cádiz resultó favorable al equilibrio de poderes y consecuentemente, a las libertades de los ciudadanos, pese a su limitada vigencia, de aproximadamente dos años.

Posteriormente, se dictaron decretos cuyo fin principal fue la suspensión del Consejo de Estado para ser sustituido por el gobierno; así, todos los Consejos, como el de Castilla, fueron sustituidos por el Consejo Real de España e Indias. Además de estos cambios, se adoptó una Ley de creación de Consejos Provinciales, que gozaban de jurisdicción delegada y sus decisiones no necesitaban aprobación o ratificación de ningún otro órgano de autoridad, más adelante, se crearía el Consejo Real, que básicamente era un mero informador del gobierno y la sentencia final de las causas que a su conocimiento se sometían.

Durante el Sexenio Democrático comprendido entre 1868 y 1874, se vivió una intensa etapa de cambios políticos donde tuvieron cabida nuevas fórmulas democráticas de índole monárquica (AMADEO I) y republicana (I República), junto a ópticas territoriales del Estado de cuño descentralizador, federal, cantonal y una vez más, fuertemente unitario; en este período, se suprimió la jurisdicción administrativa, que había sido dañada por la

incorrecta aplicación del sistema de jurisdicción retenida, en medio de quejas de los juristas de la época.

La Constitución de 1869, atribuyó el conocimiento de causas administrativas a los tribunales ordinarios, aunque los juristas mostraron su descontento y se volvió al viejo sistema de jurisdicción retenida. Fue hasta 1889 que se dio la Primera regulación del procedimiento administrativo en España, con la creación de la ley de bases de procedimiento administrativo conocida como Ley Azcárate, Bajo la Regencia de la Reina María Cristina y siendo Sagasta el Presidente del Consejo de Ministros Gumersindo de Azcárate presentó en las Cortes una proposición de Ley que se convertiría en “la primera Ley del mundo sobre el procedimiento administrativo” pues fue aprobada y promulgada en 1889¹³, se pretendió que el poder ejecutivo dispusiera de un procedimiento formal para la ejecución de sus diversas actividades, al igual que lo tenían los otros poderes del Estado. Esta ley adoptó una perspectiva horizontal o transversal, centrada en regular el procedimiento estrictamente administrativo o gubernativo para todos los Ministerios y dejando de lado el contencioso-administrativo.

Dicha ley sentó bases bastante escuetas y remitió el resto de la regulación de los procedimientos administrativos a su desarrollo mediante los reglamentos que debían aprobar y publicar cada uno de los Ministerios “para todas las dependencias centrales, provinciales y locales del mismo”. Así pues, la ley supuso un importante avance codificador, pero era todavía expresión de “un Derecho procedimental embrionario” (López Menudo en

¹³Marcos Vaquer Caballería. La codificación del procedimiento administrativo en España, (Madrid: Universidad Carlos III, 2015) http://www.academia.edu/25717270/La_codificaci%C3%B3n_del_procedimiento_administrativo_en_Espa%C3%B1a

Barnes, coord., 1993: 116) y dejaba un amplio margen para la dispersión regulatoria entre los departamentos de la administración.

La ley no llevó a cabo una regulación detallada del procedimiento que había de dictarse para cada ministerio, lo que provocó finalmente la aparición de multitud de procedimientos, que frustró la finalidad unificadora pretendida.

Dentro de los criterios que destacan en esta ley es imprescindible citar: Las solicitudes y demás escritos dirigidos a la administración debían asentarse en el registro general y el interesado podía exigir “recibo en que se exprese el asunto, número de entrada y fecha de su presentación” (base 1ª). Se previó el trámite de informe y se fijó plazo máximo para su evacuación de acuerdo con el estado de las comunicaciones de entonces (base 5ª: un mes con carácter general, dos para las Islas Canarias, cuatro a las Antillas y ocho para Filipinas, descontándose el tiempo empleado en estos casos especiales del cómputo del plazo máximo para terminar el procedimiento).

Se garantizó el trámite de audiencia a los interesados, para que alegasen y presentasen documentos o justificaciones por un plazo no inferior a diez días ni superior a treinta, una vez “instruidos y preparados los expedientes para su resolución” (base 10ª).

Se fijó el plazo máximo para resolver en vía administrativa en un año (base 8ª) y se estableció el deber de notificar al interesado dentro del plazo máximo de quince días “las providencias que pongan término en cualquier instancia a un expediente” (base 11ª).

Se diferenció entre “los casos en que la resolución administrativa *cause estado*, y en los que haya lugar al *recurso de alzada*” (base 12ª, la cursiva en

el original) -cuya determinación, sin embargo, se remitía a cada reglamento departamental- y se arbitró el recurso de queja contra los actos de trámite “en cualquiera estado del expediente, si no se diera curso a sus reclamaciones o se tramitasen con infracción de los reglamentos” (base 14^a).

Se tipificó como falta disciplinaria la infracción de los reglamentos de procedimiento, pudiéndose llegar a corregirla con la separación del servicio en caso de reiterada reincidencia (base 16^a)¹⁴.

Posteriormente surgió la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado creada el 26 de julio de 1957 la cual realza la importancia del procedimiento administrativo que a pesar de únicamente hacer referencia a este podía considerarse un avance en el desarrollo jurídico del procedimiento administrativo; le precede a este la Ley de Procedimiento Administrativo creada el 17 de julio de 1958 Esta ley combinó “unidad y diversidad del procedimiento” En cuanto a la unidad rezaba en su preámbulo que dicha ley atendía en primer lugar a la unidad después de recordar las demandas doctrinales de codificación de la dispersión entonces vigente. Y, en efecto, unificó en un régimen jurídico general los procedimientos de los distintos ministerios e incorporó los regímenes especiales de los procedimientos aprobatorios de disposiciones generales, sancionadoras y de las reclamaciones previas a las acciones civiles y laborales.

Con esta vocación de unidad, la Ley de Procedimientos Administrativos positivó definitivamente la concepción administrativista del procedimiento, que lucía claramente en su preámbulo y que versa de la siguiente forma: “El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que

¹⁴ Vaquer, La codificación del procedimiento administrativo.

se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. En consecuencia, aun cuando la ley conserva la denominación tradicional, comprende, además del procedimiento administrativo en sentido estricto, el régimen jurídico de los actos, así como otros aspectos de la acción administrativa que con él guardan relación”.

Más allá de la incompleta ampliación de su ámbito de aplicación, la Ley de 1958 introdujo importantes novedades en el procedimiento administrativo, orientadas por un “notable intento de simplificación y aceleración de la actividad administrativa” (Garrido Falla, 1958: 51), plasmado por ejemplo en la abreviación a seis meses del plazo máximo dado a la administración para resolver (incluida la denuncia de la mora: art. 94), o en su acogimiento del criterio general -ya introducido en alguno de los últimos reglamentos ministeriales de procedimiento del periodo anterior; sin embargo se destaca dentro de esta ley el hecho de establecer un nuevo equilibrio entre la garantía de los derechos de los interesados y la eficacia de la Administración.

La siguiente etapa de la evolución del procedimiento Administrativo español surge con la creación de la Constitución 1978 y con esta la creación de la Ley 30/1992¹⁵. La Constitución de 1978 innovó el régimen jurídico del procedimiento administrativo en el plano dogmático asumiendo la plasticidad del concepto de procedimiento administrativo acogiendo al menos dos tipos de procedimiento, los de elaboración de disposiciones administrativas y los

¹⁵ Ley 30/92: surge el 26 de noviembre de 1992 tiene naturaleza de ley básica en cuanto al régimen jurídico de las administraciones públicas no así del procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, en las que la regulación responde a una competencia plena y exclusiva del Estado; es decir, que si bien forma parte de la evolución del procedimiento administrativo español, esta viene a significar una especie de apoyo o complemento administrativo mas no potestativo.

de producción de actos administrativos con esta ley se cerró el paso a las históricas exenciones procedimentales de las potestades discrecionales, al imponer el concepto amplio de procedimiento como forma reglada de la actuación administrativa en general y también cerró el paso a la concepción procesalista del procedimiento administrativo, al reservar en exclusiva a los jueces y tribunales del poder judicial la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, de manera que sólo los órganos judiciales pueden juzgar y a los administrativos les corresponde servir con objetividad al interés general; de igual forma innovo en el plano organizativo, la Constitución reservaba al Estado la competencia sobre “el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª lo que, a propósito de la distribución las competencias en la materia, confirma la vinculación lógica entre procedimiento y organización dentro del funcionamiento de las Administraciones públicas.

la operación de adaptación a este marco constitucional culminó formalmente con la ley 30/1992 que vino a resultar como un importante paso en el proceso codificador del procedimiento administrativo al incluir en su ámbito subjetivo de aplicación plena y directa tanto a las entidades locales, como también a las entidades de Derecho público instrumentales de la administración en la medida en que ejerzan potestades administrativas, incorporados estos entes al régimen común, desaparecía por fin la prevalencia de los regímenes especiales *ratione personae*, pero no los establecidos *ratione materiae*.¹⁶

¹⁶ Marcos Vaquer Caballería “La formación de conceptos en el derecho público: un comentario”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100 (2014): 3009.

1.2.4. México

A lo largo de los años, el derecho administrativo ha ido evolucionando y desarrollándose al adquirir la importancia que como regulador de la Administración Pública posee, por la generalidad de la cual este es característico ha sido un proceso duro pero necesario para poder establecer procesos uniformes que se han visto como una necesidad para celeridad en el proceso, para cumplimiento de la justicia del administrado frente al administrador y viceversa, los avances aunque lentos han sido acertados.

México no es la excepción a lo antes dicho, tomando en cuenta que fue el 1882 que surge el termino de procedimiento administrativo que fue instaurado por José María Reganado, quien es considerado uno de los fundadores del derecho administrativo con el fin de crear reglas de tramitación de asuntos propios de la administración como tarea preparatoria que ha de conducir a la decisión administrativa. Durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz. No tuvo mayor realce por los acontecimientos de la época.

Las primeras manifestaciones de interés formal parte de la comparación de la constitución norteamericana en sus dos textos de la enmienda V que fija una limitación al gobierno federal y la enmienda XIV relativa a los estados que versa: “nadie podrá ser privado de la vida de la libertad o de la propiedad sin un debido proceso legal”; la constitución mexicana no contiene un precepto igual o similar aun cuando en 1857 el poder constituyente hizo hincapié sobre la falta de dicho precepto; sin embargo se aprobó que nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicables a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

La aprobación de tal disposición se consideraba que no hacía una remota referencia a las autoridades administrativas, lo cual era justificable ya que las facultades administrativas estaban determinadas en forma precisa y limitada en otros preceptos y esto se consideraba una consecuencia necesaria del principio de poderes que la administración no podía resolver cuestiones contenciosas; sin embargo años después Narciso Barsols en una obra clásica de 1927 sobre la nueva ley agraria, expuso la tesis de que era posible regular un procedimiento administrativo en que se respetasen las garantías básicas de un juicio, con un demandante, el poblado, un demandado, el propietario, y un tribunal, sin embargo esta doctrina no fue pensada para los procedimientos administrativos que solamente crean una relación bilateral entre la administración pública y el particular cuyos derechos pueden verse lesionados; y es con relación a esto que se iba buscando un cambio sustancial en la jurisprudencia a partir de 1942.

Según lo anterior ya no se considera que la administración esté obligada a acudir a un juicio ante los tribunales siempre que el cumplimiento de sus atribuciones pueda lesionar los intereses jurídicos de un particular; mas tampoco se piensa ya que sea bastante con que ella cumpla con la ley, se exige que esa ley de una oportunidad adecuada al particular de ser oído y defenderse, esto en virtud de lo que estableció el artículo 14 de la constitución en cuanto a que se cumplan las formalidades procedimiento y conforme a las leyes establecidas con anterioridad.

De acuerdo a lo anterior, la tendencia paralela se advierte en varias leyes administrativas por ejemplo las dos generales de bienes nacionales, en ambas se da al Ejecutivo Federal una amplia gama de facultades para dictar decisiones ejecutivas, tales como:

- a) Declarar que un bien determinado forma parte del dominio público.

- b) Tomar las medidas adecuadas para obtener, mantener o recuperar su posesión, así como para remover cualquier obstáculo natural o artificial que interfiera con su uso o destino.
- c) Anular administrativamente los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades incompetentes o los dictados con violación de un precepto legal o por error dolo o violencia cuando hayan perjudicado los derechos de la nación o los intereses legítimos de terceros.¹⁷

La Ley General de Bienes Nacionales no es la única que autoriza la anulación administrativa, también se logró este desarrollo en el reglamento del artículo 47 de la ley de nacionalidad y naturalización de 20 de agosto de 1940 donde dentro de los avances del procedimiento administrativo resalta la facultad otorgada a la secretaría de relaciones exteriores para anular las cartas de naturalización obtenidas ilegalmente con el paso de los años el procedimiento administrativo sufrió un estancamiento en su desarrollo.

Sin embargo, se destaca un cuidado cada vez mayor por definir las garantías procesales del particular antes que las autoridades dicten decisiones que lesionen sus derechos dicha legislación al igual que la jurisprudencia se consideró útil para la creación de un ordenamiento jurídico general que podría decidir cuestiones que se vieron resueltas en forma contradictoria por las leyes especiales.

Con el transcurrir de los años y el estancamiento político que se ha mencionado con anterioridad surge después de varias concentraciones encaminadas a la búsqueda del ordenamiento administrativo mexicano La

¹⁷ Ley General de Bienes Nacionales (México, 1968) Art.10.

ley federal de procedimiento administrativo, que fue publicada en el diario oficial de la federación el 4 de agosto de 1994, respondiendo a las políticas de simplificación y formalidad de la Administración Pública Federal, así como a la cada vez más urgente necesidad de unificación de los recursos administrativos de los particulares como medio apto para la defensa de los particulares ante ella¹⁸ esta ha sufrido tres reformas iniciando el 24 de diciembre de 1996, otra el 19 de abril de 2000 y la última el 30 de mayo de 2000¹⁹.

1.2.5 Argentina

La regulación jurídica de los Procedimientos Administrativos en Argentina, está claramente influenciada por dos de los sistemas administrativos más aceptados por la doctrina: el español y el francés. “En un principio, lo estuvo por la ley española llamada “SANTAMARÍA DE PAREDES”, dictada el 13 de septiembre de 1888, que propugnó por el famoso “Sistema Mixto”, que consistía en asignar a los nuevos órganos creados para conocer de los reclamos de los particulares frente al Estado, el conocimiento definitivo de los litigios planteados y abandonando el sistema de la jurisdicción retenida.²⁰

La Constitución de la nación de Argentina prohibió el ejercicio de las funciones jurisdiccional al Órgano Ejecutivo, asignándole así a un tribunal independiente dicha función con el establecimiento de una Corte Suprema de

¹⁸ José Antonio Lozano Díez, La Nueva ley Federal del Procedimiento Administrativo, (México_Universidad_Panamericana)_https://works.bepress.com/jose_antonio_lozano_diez/1/download/

¹⁹ Daniel Márquez Gómez, Procedimientos Administrativo, biblioteca jurídica virtual del instituto_de_investigaciones_jurídicas_de_la_UNAM;_ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/307/4.pdf>

²⁰ Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo: Parte General, tomo I, 9a ed. (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2006), 78.

Justicia de la Nación, como tribunal superior limitando su actuación en la medida que se agotara una instancia previa e interviniendo en aquellas causas donde el Estado fuera parte.

La codificación del Derecho Administrativo en Argentina, produjo un giro radical en el sistema legal vigente hasta la fecha, al establecer la Constitución de 1853, nuevos principios en materia de Derecho Público, sustancialmente distintos a los establecidos en el Derecho Constitucional del resto de América; también se considera que en este mismo contexto, se produjo un quiebre, porque hubo grandes sectores de la doctrina que no estuvieron de acuerdo con el hecho que el sistema administrativo argentino se alejara de los lineamientos del sistema establecido España, a cambio de un sistema constitucional similar al regido en Estados Unidos de Norteamérica. La transición hacia este nuevo modelo resultó difícil, a tal punto que en algunos casos, éste no fue admitido en el Derecho Público de cada Provincia.²¹

El Principio más polémico de la Constitución Argentina de 1853, fue que las Provincias conservaran todo el poder no delegado al Estado Federal, pero permitía que el ordenamiento de cada Provincia, se encontrara determinado por el sistema representativo republicano y conforme con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando su administración de Justicia.²²

En el sistema argentino, se originó una gran confusión de conceptos que se giraban en torno a la idea del establecimiento definitivo de la concepción del ámbito contencioso administrativo; debido a esto, se fueron dictando una

²¹ *Ibíd.* II-4

²² *Ibíd.* II-6

serie de leyes donde se permitió al Poder Ejecutivo Nacional, la creación y formación de auténticos tribunales administrativos y la designación de sus integrantes con ejercicio de función jurisdiccional, para juzgar causas donde la Administración era parte.

En Argentina se puede afirmar que, ordinariamente, las acciones judiciales dirigidas contra la Administración llevaban como requisito previo, un tránsito por la Administración, como requisito de procedencia, que se encuentra establecido en la Ley de Demandas contra la Nación n. 3.952 del año 1900.²³

El Estado Argentino, asignó a la división de poderes una limitación distinta a la que emanara en el Derecho del resto de América, a partir de la influencia de la ley francesa del 24 de agosto de 1790; lo que generó confusión del sistema argentino y francés produciendo que existiera un debate doctrinario en cuanto a la existencia de tribunales administrativos, que pudieran dictar pronunciamientos irrevisables por parte de tribunales judiciales.

Dicha confusión fue aclarada en 1960, al establecer que ningún tribunal podía dictar resoluciones con carácter definitivo sin que la falta de revisión sustancial por parte de un tribunal independiente a las partes, es decir, que la revisión del pronunciamiento debía ser pleno, que permitiese la posibilidad de interponer una acción, ofrecer y producir prueba y llegar a una decisión fundada donde se hiciera mérito de todos los antecedentes propuestos para llegar a la decisión²⁴.

El sistema español tuvo una notable influencia se ve reflejado en la Ley de Procedimientos Administrativos número 19549, del año 1972, garantizando la

²³ *Ibíd.* II -4

²⁴ *Ibíd.*

protección de los administrados a través del procedimiento administrativo regulado en dicha ley a nivel nacional y normas de trámite administrativo a nivel local²⁵.

La protección jurídica de los administrados también puede efectivizarse en sede judicial, a través del control jurisdiccional de la actividad administrativa, que integra el llamado "contencioso administrativo", "justicia administrativa", "jurisdicción administrativa", "administración contenciosa" o "proceso administrativo."²⁶

La Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina N. 19549, entro en vigor el 25 de agosto de 1972, y establece en el artículo 1 "Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad...²⁷".

Se permite un mayor control en las actividades que efectúan las instituciones que conforman la Administración Pública, existiendo en la legislación argentina dos tipos de control administrativo el de oficio y el que se efectúa a instancia de particulares cuando han sido efectuados en sus situaciones subjetivas.

El control administrativo de oficio es la fiscalización realizada por la administración en ejercicio de una auténtica función de autocontrol (control jerárquico, control administrativo stricto sensu, autorización, aprobación, avocación, revocación, visto bueno, intervención, sustitución del órgano;

²⁵ José Roberto Dromi, Derecho Administrativo, 8ª ed. (Ediciones Ciudad, Argentina: 2000), 77.

²⁶ *Ibíd.*, 77-78

²⁷ Ley de Procedimientos Administrativos (Argentina: Congreso de la Nación, 1972)

suspensión del acto) " por la que puede extinguir, sustituir o modificar actos viciados, sin que se lesione la estabilidad de las situaciones particulares.²⁸

El control administrativo por impulso particular se realiza a petición de parte, titular de una situación jurídica subjetiva (derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple), a través de los diversos medios administrativos de tutela e impugnación de actos, hechos u omisiones de un ente público en ejercicio de la función administrativa.²⁹

Se el control judicial este tipo de control se refiere a la fiscalización por parte de órganos jurisdiccionales (imparciales e independientes) de la actividad estatal exteriorizada por actos, hechos, reglamentos o contratos. Siempre procede a instancia de parte, sea de la administración o de los administrados. Puede tener lugar por vía de proceso administrativo (tradicionalmente llamado contencioso-administrativo) o por vía de proceso civil (ante la jurisdicción común).³⁰

De esta manera existe una protección administrativa en cuanto controla la legitimidad y oportunidad del obrar estatal, mediante la revocación, modificación o sustitución de sus actos o decisiones, dispuesta de oficio por la administración o a petición de los administrados que hayan interpuesto recurso, reclamación o denuncia administrativa.

La Ley de Procedimiento Administrativo Nacional ha legislado sobre: a) Recursos: 1) reconsideración 2) apelación jerárquica 3) jerárquico 4) alzada 5) aclaratoria y 6) revisión b) Reclamaciones: 1) reclamación administrativa

²⁸ Dromi, Derecho Administrativo, 78-79.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.* 80.

previa 2) queja (arts. Y 3) mera reclamación. c) denuncias: 1) denuncia de ilegitimidad, y 2) mera denuncia. Por vía de recursos se impugnan actos administrativos en tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos. Por vía de reclamaciones se impugnan actos, reglamentos, hechos y omisiones administrativas en tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos. Por vía de denuncias se impugnan actos, hechos u omisiones administrativa" en tutela de intereses simples.³¹

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

1.3. Origen de la regulación procesal administrativa en El Salvador

Al disolverse la Federación centroamericana, El Salvador decreta su primera Constitución en febrero de 1841, constituyéndose el Estado en forma unitaria y conformada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se estatuye que su forma de gobierno sería "republicano, popular y representativo".³²

En esta época se inicia en El Salvador una de las páginas más sobrias del constitucionalismo. Primero, impulsadas por la oligarquía y luego ésta utilizando al estamento militar, con el afán de perpetuarse en el poder,

³¹ Dromi, Derecho Administrativo, 80-81.

³² Henry Alexander Mejía, Manual de Derecho Administrativo (Editorial Cuscatleca, El Salvador: 2014), 48.

quebrantan el orden constitucional y el principio de legalidad por medio de golpes de Estado. La adopción de algunas leyes, así como la manipulación de disposiciones constitucionales fueron concebidas por parte de los gobernantes, como formas que permitían dar una apariencia de legitimación al ejercicio arbitrario del poder.

A consecuencia de estas situaciones se originó que en El Salvador existiese diversidad de Constituciones, la de 1864, 1871, 1872, 1880, 188, 1886, 1939, 1945, 1950, 1962, hasta llegar a la vigente Constitución de 1983.

No existía respeto al principio de división de poderes, pues no tenía conciencia por parte de los funcionarios ni de los ciudadanos, del valor normativo de la Constitución. Por ejemplo las elecciones de funcionarios que deberían haberlo sido por el pueblo eran manipuladas a su antojo por el partido político en el poder.³³

Las situaciones anteriormente descritas impidieron que se produjera una verdadera consolidación del Derecho Constitucional y por consecuencia del Derecho Administrativo en El Salvador, pues no existía ningún interés por parte de los gobernantes en propiciar el desarrollo de los mismos, al ir en contra de sus intereses meramente personales.³⁴ A consecuencia de tantas arbitrariedades que han marcado la historia de El Salvador, se desencadena una guerra que tiene la duración de doce años aproximadamente.

Un año antes del inicio de la guerra, se emitió la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual fue adoptada mediante Decreto

³³Dafne Yanira Sánchez, “Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo”, Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme, (2011): 509.

³⁴ *Ibíd.*, 510.

Legislativo número 81, de la fecha 14 de noviembre de 1978. Tal decreto fue publicado en el D.O. N° 236, Tomo 261, del día 19 de diciembre del mismo año.³⁵

Con todas estas circunstancias resulta más que claro el atraso que se ha tenido en El Salvador en cuanto al desarrollo del Derecho Constitucional y consecuentemente, en el Derecho Administrativo, existiendo la gran dificultad en el país sobre la inexistencia de una ley de procedimientos administrativos que regule de manera uniforme como debe de actuar la administración pública.

El surgimiento de la legislación administrativa fue tardío, ya que pese a la consolidación como Estado Unitario se siguió aplicando el Derecho Indiano. Las instituciones jurídicas administrativas propias nacen desde la promulgación del Código Civil en 1860. La primera Ley administrativa importante que se dictó fue la Ley de Policía de 1879, que tenía por objeto procurar a la sociedad salvadoreña una vida cómoda y tranquila por medio de disposiciones que repriman los abusos de la libertad y castiguen a todo tipo de faltas que alteren o vayan en contra del bienestar social, higiene, aseo ornato, salubridad, convivencia comunitaria, entre otras.³⁶

Esta ley fue derogada en el año 2011, con la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, otorgando las facultades de policía administrativa a las Municipalidades.

Luego, para organizar y regular las atribuciones de las gobernaciones departamentales y las municipalidades se dictó la Ley Única del Régimen

³⁵ Sánchez, Congreso Internacional de Derecho, 510.

³⁶ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 49

Política de 1885. Esta Ley únicamente se aplica a la regulación de las potestades administrativas de las Gobernaciones departamentales que la gran mayoría de sus disposiciones fueron derogadas por la Constitución de 1983 y por el Código Municipal de 1986.³⁷

A finales de la primera década del siglo XX se decretó en 1910 la Ley sobre Reclamaciones Pecuniarias de Extranjeros y Nacionales contra la Nación, con el fin de establecer la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos y de la Nación. En la dictadura militar del general Maximiliano Hernández Martínez (1931 -1944) se emitieron muchas leyes administrativas de gran importancia. La primera con los Decretos Legislativos 64 y 65 los cuales dan existencia legal al Banco Central de Reserva de El Salvador, encargado de la política monetaria.³⁸

Otra ley administrativa importante fue la Ley de Expropiación y de Ocupación de Bienes por el Estado de 1939, con el fin de que el Estado adquiriera bienes por causas de utilidad pública e interés social de los particulares, pero bajo un proceso judicial sujeto al Derecho Privado. Otra ley importante fue la Ley de suministros determino los procedimientos de contratación administrativa. Para cumplir con las prestaciones de los servicios públicos, se crearon instituciones oficiales autónomas, entre las que se destaca, La Comisión Hidroeléctrica del Rio Lempa (1949), Instituto de Vivienda Urbana (1950), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (1954), Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (1961) y Comisión Portuaria Autónoma (1965).³⁹

³⁷ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 49.

³⁸ *Ibíd.*, 50.

³⁹ *Ibíd.* 51.

En 1960 se decreta la Ley de Servicio Civil, con la finalidad de regular los derechos, deberes, prohibiciones y formas de ingreso a la Administración de los empleados Públicos de los órganos de gobierno y de las municipalidades. Se da un proceso de modernización y reforma de la Administración Pública creando leyes administrativas específicas entre las cuales se encuentran: la Ley del Medio Ambiente de 1998, y sus reglamentos de ejecución (2000); Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y leyes que dan existencia legal a los “entes reguladores”. Esto es posible por la reforma del artículo 110 de la Constitución que impulso los procesos de privatización de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad y de las jubilaciones y pensiones todo en el marco del proyecto neoliberal.⁴⁰

Queda evidenciado que a lo largo de la historia de El Salvador ha existido una diversidad de leyes de carácter administrativas, lo cual genera un caos para el administrado al existir dispersión en el ordenamiento salvadoreño en cuanto a los procesos administrativos.

A pesar que en El Salvador ha existido un tribunal puramente jurisdiccional que conoce únicamente de materia administrativa, ha resultado poco operativo debido a la ausencia de un cuerpo normativo que, acorde al actual funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, uniforme y facilitara la tramitación de la vía administrativa y, por consiguiente, resulta muy difícil el acceso a la justicia contencioso administrativa. Esta situación ha cambiado recientemente con la aprobación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y seguirá cambiando con la entrada en vigencia de la ley objeto de este estudio.

⁴⁰ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 52.

CAPITULO II

FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En este capítulo se desarrollan las bases del procedimiento administrativo partiendo del acto, clases, características, elementos, definiciones y principios; con el fin de poder comprender cómo se desarrolla el procedimiento administrativo y distinguir ante qué tipo de acto se presentan para poder enfocar la base del conflicto administrativo. Además de ello, se desarrolla el procedimiento sancionador, y los recursos viables en la materia objeto de la presente investigación.

2.1. Acto administrativo

Es un acto jurídico de voluntad o de juicio de carácter unilateral procedente de una administración pública que presume de presunción de validez y de fuerza para obligar; en la que se concentra el ejercicio de una potestad administrativa.⁴¹ La doctrina argentina establece que el acto administrativo es toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa en forma ejecutoriada, es decir en forma que implica la ejecución de oficio a fin de producir un efecto jurídico respecto a los administrados.⁴²

Con base en el análisis de la anterior definición, se puede establecerse las siguientes características del acto administrativo:

⁴¹ Consejo Nacional de la Judicatura, Manual de justicia Administrativa, 45.

⁴² Héctor Jorge Escola, Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos, (Ediciones de palma, Buenos Aires: 1967), 82.

- a) Se trata de un acto jurídico, no material, de carácter unilateral.
- b) Expresarse a través de una declaración de voluntad o de juicio.
- c) Que se presume conforme al ordenamiento jurídico y que cuenta con fuerza para obligar a aquel/aquellos ciudadanos que queden afectados por las declaraciones contenidas en ese acto.
- d) El concreto órgano administrativo del que procede el acto ha de ampararse en forma precisa cierta, en el ordenamiento jurídico a los efectos de legitimar y fundar su actuación.

2.2. Elementos del acto administrativo

Existen elementos esenciales que concurren en el acto administrativo, los cuales son necesarios para su validez. En la doctrina existe discrepancia acerca de cuáles son los elementos esenciales que conforman el acto administrativo, por lo que no es necesario referirse a un solo actor. Según lo establecido en Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos⁴³ son los siguientes:

2.2.1 Órgano competente: El acto administrativo debe emanar de un órgano que posea competencia para dictarlo. Para Royo Villanova la competencia tiene una doble acepción, una absoluta y otra relativa. La primera se refiere a las facultades o funciones que han sido atribuidas a un órgano público, mientras que la competencia relativa se limita a considerar las atribuciones que corresponden a un órgano público frente a otros de la misma entidad.⁴⁴

⁴³ Escola, Tratado teórico-práctico de los recursos, 86.

⁴⁴ *Ibíd.*, 88.

El acto administrativo debe ser dictado por un órgano que actúe en función administrativa es decir no solo los órganos administrativos sino también legislativos y judiciales en cuanto actúen en favor de dicha función.

2.2.2. Voluntad administrativa: el acto administrativo debe ser siempre una expresión de voluntad de un órgano administrativo el cual debe estar debidamente razonado. La voluntad como una decisión lógico-jurídica se exterioriza siempre por una declaración o manifestación del órgano competente, rodeada de las formas legales prescritas para cada tipo de acto⁴⁵. La voluntad administrativa puede verse afectada por vicios que pueden dar lugar a la anulación o revocación del acto dictado.

2.2.3. Contenido: hace referencia en si a lo que se refiere el acto administrativo sus propios elementos constitutivos y caracterizantes. El contenido del acto administrativo debe ajustarse a las normas legales vigentes, siendo su existencia un elemento esencial para su validez.⁴⁶

2.2.4. Objeto: Es el efecto que se propone conseguir el órgano administrativo al dictarlo.⁴⁷

2.2.5. Motivo: son el antecedente que lo preceden y provocan, constituyendo así su razón de ser.⁴⁸

2.2.6. Finalidad: El acto administrativo debe tener una finalidad acorde con el servicio público, elemento que se constituye así como esencial del acto administrativo.⁴⁹

⁴⁵ Escola, Tratado teórico-práctico de los recursos, 90.

⁴⁶ *Ibíd.*, 93.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*, 95.

2.2.7. Forma: Es el modo como debe documentarse la voluntad administrativa que da origen al acto. Las formas y las formalidades con las que debe dictarse el acto administrativo deben establecerse en las leyes o reglamentos en su defecto debe basarse en los principios generales del derecho público.⁵⁰

2.2.8. Procedimiento: para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones previamente establecidos como vía para formar la voluntad administrativa y expresarla en el acto.⁵¹

2.2.9. Motivación: Es importante determinar los motivos los cuales han dado origen al acto administrativo.⁵²

2.2.10. Legitimidad: es un requisito de fondo, independiente de la competencia de modo que un órgano competente puede dictar un acto administrativo ilegal, que será así un acto irregular, nulo o anulable.⁵³

2.2.11. Mérito del acto: Todo acto administrativo debe ser oportuno y conveniente a los fines para los cuales fue dictado. Esto justifica que dichos actos pueden ser impugnados en vía administrativa, bajo los recursos pertinentes, invocando meras razones de oportunidad o conveniencia.

2.3. Clases de acto administrativo

2.3.1. Actos resolutorios y de trámite

Los actos resolutorios son aquellos los cuales concluyen con el acto administrativo, y son concretos y únicos, expresan la voluntad administrativa

⁵⁰ Escola, Tratado teórico-práctico de los recursos, 97.

⁵¹ *Ibíd.*, 98.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*, 100

de acceder o no a una petición. Los actos de trámite son todos aquellos que se van produciendo durante la tramitación del procedimiento.⁵⁴ La Sala de lo Contencioso Administrativo manifestó en la resolución del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro estableció la diferencia entre actos definitivos y de trámite fundada en el acto instrumental de estos últimos: “El procedimiento es una ordenación unitaria de pluralidad de operaciones expresada, en actos diversos que no obstante su relativa autonomía, se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final. Lo actos administrativos de trámite son por esencia instrumentales y por ende dependientes ya que están insertos en un procedimiento...”

2.3.1.1. Actos favorables y de gravamen⁵⁵

Se está ante un acto administrativo favorable en el caso que se amplíe o mejore el derecho del administrado ya sean patrimoniales o de otra naturaleza. En el caso que el acto administrativo contenga una pena económica o de otra tipología no accede a la solicitud y daña la esfera de intereses legítimos del administrado. Los efectos prácticos de esta distinción son los siguientes: Los efectos del gravamen han de ser siempre motivados: - los efectos del gravamen pueden ser en cualquier movimiento revocado por el acto administrativo que los ha dictado.

2.3.1.2. Actos expresos y presuntos

Una de las cuestiones más debatidas en el Derecho Administrativo es la del encaje conceptual y dogmático que ha de concederse a la actividad presunta

⁵⁴ Consejo Nacional de la Judicatura, Manual de Justicia Administrativa (Impresos múltiples San Salvador: 2003), 55.

⁵⁵ *Ibíd.* 56.

de la administración. Esta consiste en la falta de respuesta explícita concedida a una petición o solicitud realizada por un ciudadano y la dificultad incide sobre la cuestión relativa a esa falta de respuesta dentro de los plazos temporales recogidos en el ordenamiento jurídico equivale o tiene el mismo valor que un acto administrativo expreso.

El silencio administrativo tiende a perder su consideración histórica de ficción legal que tiene por objeto posibilitar la apertura de la vía judicial dado que los modernos ordenamientos jurídicos incluyen con plena regularidad dentro del ámbito de conocimiento propio del contencioso administrativo los supuestos del silencio administrativo.⁵⁶

2.3.2. Acto que agotan la vía administrativa y actos que no la agotan⁵⁷

Esta distinción toma importancia solo en cuanto a la impugnabilidad judicial de los actos administrativos dado de que uno de los presupuestos formales que condicionan el ejercicio de la actividad heterotutela propio de los tribunales de justicia es de que exista un acto jurídico previo que agote la vía administrativa porque frente al mismo no quepa formular ya recurso o reclamación administrativa alguna. Mientras que con el acto que concluye esa vía no cabe interponer recurso administrativo alguno.

2.3.3. Actos discrecionales o reglados⁵⁸

Con la potestad discrecional se tiene mayor libertad en cuanto a la actuación sin perjuicio que esta quede también sometida a una serie de garantías

⁵⁶ Consejo Nacional de la Judicatura, Manual de Justicia Administrativa, 57.

⁵⁷ *Ibíd.* 57

⁵⁸ *Ibíd.* 58

ordinamentales de carácter objetivo. En cambio, la potestad reglada tiene una íntima relación con la legalidad.

2.4. Definición según la doctrina del procedimiento administrativo

La doctrina española establece que el procedimiento en general se entiende como aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final. El procedimiento surge cuando los cauces de obtención de determinados fines son fijos, predeterminados, ordenando conductas reiteradas para fines idénticos.⁵⁹

El procedimiento Administrativo es la cristalización material en forma escrita y documentada de los pasos y resultados a que se ha llegado a través de las fases del procedimiento.⁶⁰ Según el Manual de Justicia Administrativa, el procedimiento administrativo “es una determinada y normativa combinación de actos con efectos jurídicos causalmente vinculados entre sí, combinación que determina una precisa y ordenada sucesión de dichos actos, constitutiva del cauce a través del cual se cumple la actividad de la Administración Pública dirigida directamente a producir consecuencias en el mundo jurídico.”⁶¹

El procedimiento administrativo, según lo establecido por la doctrina española, “es la ordenación de una serie de actuaciones, a la concatenación de diferentes trámites, cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa”.⁶² Por otra parte, la doctrina

⁵⁹ Ramón Martín Mateo, Manual de Derecho Administrativo, 24^a ed. (Arazandi, Madrid: 2005), 271.

⁶⁰ *Ibíd.*, 272

⁶¹ Consejo Nacional de la Judicatura, Manual de Justicia Administrativa, 78.

⁶² Alfredo Gallego Anabitarte y Ángel Menéndez Rexach, Acto y procedimiento administrativo (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2001), 135.

argentina señala que el procedimiento administrativo “es una serie de actos entre sí, aunque separables, que tienen en común la finalidad de perseguir la obtención de un interés público”.⁶³

2.5. Sujetos que intervienen dentro del procedimiento administrativo

En el procedimiento Administrativo surge una relación de carácter bilateral por su propia naturaleza. Existe una relación jurídica procedimental por la cual la autoridad administrativa e interesados ejercitan diversos derechos y deberes.

2.5.1. Administración pública

La doctrina salvadoreña establece que “la administración por medio de sus funcionarios y autoridades es el conductor del procedimiento, adopta toda las medidas necesarias para diligenciar el tramite con celeridad y eficacia; impulsándolo de oficio, realizando las notificaciones de ley a los interesados; incluso, cuando existan aspectos que puedan afectar la imparcialidad de la decisión administrativa tendrá que invocar las reglas de excusa y recusación prevista en el Código Procesal Civil y Mercantil”.⁶⁴

2.5.2. Peticionario

Los otros sujetos que intervienen dentro del procedimiento administrativo son los administrados que deberán tener la condición de interesados para poder intervenir en el procedimiento administrativo. La doctrina española manifiesta

⁶³ Juan Carlos Cassagne, Derecho Administrativo Tomo II, 2ª ed. (Abeledo- Perrot, Buenos Aires: 2002), 216.

⁶⁴ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 216.

que para adquirir la calidad de interesado o peticionario debe cumplir con las siguientes condiciones:⁶⁵

- a) Capacidad jurídica, que exige la intervención de una persona ya sea natural o jurídica, tradicionalmente no cabría iniciar el procedimiento administrativo por un grupo de ciudadanos no personificados, no obstante en la mayoría de leyes recientes hay una fuerte tendencia a reconocer legitimación procesal a estos grupos, tanto en el ámbito administrativo como judicial.
- b) Capacidad de obrar, se refiere a los menores de edad que pueden actuar o ser parte en el procedimiento administrativo, por si, sin necesidad de que medien otras personas.
- c) Legitimación: Es necesario que los que participan es el procedimiento estén legitimados para actuar en el mismo. Frente a la acción popular que permita la iniciación sin discriminación de un procedimiento o sus procesos.

La calidad de interesados o peticionarios la tendrán ya sea personas naturales o jurídicas colectivas que poseen la titularidad de derechos subjetivos o de intereses legítimos, ya sean individuales o colectivos, con las modificaciones ya expresadas.

2.5.3. Tercero

En el procedimiento Administrativo pueden intervenir terceros y esto puede suceder en dos casos según explica un teórico:⁶⁶

⁶⁵ Mateo, Manual de Derecho Administrativo, 277.

- a) Cuando el procedimiento se abra al control público de los ciudadanos pueden tener acceso al expediente terceras personas que pueden verse afectada por el acto administrativo.
- b) Que la decisión administrativa afecte los derechos o intereses legítimos de otras personas, tales como otorgamientos de plazas para entrar a la carrera administrativa, el procedimiento de la licitación o concursos.

2.6. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo

Para algunos autores, la naturaleza del procedimiento administrativo puede entenderse de tres maneras:⁶⁷

- a) Es un fenómeno puramente formal, cuya esencia consiste, no en una mera pluralidad de actos o en una simple sucesión de tiempo, sino en un especial “modo de sucesión” en un orden y forma de proceder.
- b) Es un cauce formal de la función administrativa, la que se somete al mismo en razón de dos finalidades distintas: la garantía de interés público (concretado en la legalidad y en el acierto de las resoluciones administrativas) y la garantía de los derechos de los particulares.
- c) Es presupuesto de la impugnación procesal; en efecto, la persona que de fuerza a una pretensión frente a la Administración no puede optar entre la vía administrativa y la judicial, teniendo que agotar previamente la primera.

⁶⁶ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 219.

⁶⁷ Benito Cartejon Paz y Emilio Rodríguez Roman, Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Tomo I Parte General, 3^a-Ed. (Ediciones Marqués del Duero, Madrid: 1974), 156-157.

Para la doctrina española, hay dos posturas sobre la Naturaleza del Procedimiento Administrativo, las doctrinas privatistas y las doctrinas publicistas.⁶⁸

2.6.1. Doctrinas privatistas

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

- b) El proceso como cuasicontrato, sostiene que tomando en cuenta que el consentimiento del demandado no es espontáneo, se utiliza para poder explicar los derechos y obligaciones que surgen del proceso, la idea del cuasicontrato. Esta idea tiene muchos defectos pues no termina de explicar completamente la relación jurídica de un proceso, y obvio la primera y más importante fuente de obligaciones la cual es la ley.

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

⁶⁸ Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, 2º Ed. (Instituto de Estudios Políticos, Madrid: 1963) 53-75.

2.6.1.1. Doctrinas publicistas

a) La doctrina de la relación jurídica, afirma que el conjunto de derechos y obligaciones que existen en el proceso se explica unitariamente por la idea de relación jurídico-procesal, autónoma de la relación jurídico-material que pueda discutirse en el proceso. Ahora bien: la doctrina de la relación jurídico-procesal ha sido formulada de modo diverso.

Al tomar en cuenta los tres sujetos que intervienen en todo proceso -juez y partes- cabe imaginar las tres siguientes direcciones, que realmente, han sido, formuladas por autores: Una primera dirección (entre cuyos representantes pueden citarse los nombres de Bülow y de Wach) es la que afirma la existencia de recíprocos deberes y derechos entre el juez y cada una de las partes, y de las partes entre sí: el juez tiene la obligación de fallar; y las partes: frente al juez, la de someterse al fallo; entre sí, los diversos deberes y derechos que surgen en el proceso: comparecer, contestar, absolver posiciones, entre otros.⁶⁹

Una segunda opción defendida por Hellwing afirma la existencia de derechos y deberes únicamente entre el juez y las partes negando la existencia de derechos y deberes entre las partes⁷⁰. Y, por último, cabe concebir la existencia de deberes y derechos únicamente entre las partes. Su principal representante es Kohler.⁷¹

Las críticas formuladas a la doctrina de la relación jurídica procesal se han multiplicado. Se ha llegado a hablar de la infecundidad del concepto y hasta

⁶⁹ Pérez, Derecho Procesal Administrativo, 60.

⁷⁰ *ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*

de la “escasez de elaboración conceptual”. Muy discutible son estas afirmaciones, ya que de la doctrina de la relación jurídica se podrán decir muchas cosas; pero no puede desconocerse el papel que la misma ha desempeñado en la evolución de la ciencia del proceso, y la profundidad con que ha sido tratada por procesalistas eminentes.

Por otra parte, hay que reconocer que es aquella concepción acerca de la naturaleza jurídica del proceso que ha logrado más adeptos, y que pese a las críticas de que ha sido objeto, es la que tiene hoy más defensores dentro de la doctrina de los diversos países⁷².

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

Situación jurídica será, por tanto, el conjunto de expectativas, posibilidades, cargas y liberación de cargas de cada una de las partes, y que significa el estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia judicial que se espera, con arreglo a las normas jurídicas⁷³.

Esta tesis mayormente defendida por Goldschmidt, tiene como mérito haber resaltado los defectos de la tesis de la relación jurídica para explicar la naturaleza del proceso administrativo, expresando la necesidad de acudir a nuevas categorías jurídicas para explicar el proceso administrativo.

⁷² Pérez, Derecho Procesal Administrativo, 61.

⁷³ *Ibíd.*, 64.

c) La doctrina de la institución

A nivel del proceso civil defendida por el procesalista Jaime Guasp, ha encontrado adeptos en un buen número de juristas. La institución es para GUASP, no simplemente el resultado de una combinación de actos tendentes a un fin, sino un completo de actividades relacionadas entre sí por el vínculo de una idea común objetiva, a la que figuran adheridas, sea ésta o no su finalidad específica, las diversas voluntades particulares de los sujetos de quienes procede aquella actividad; la institución se compone, pues, de dos elementos fundamentales: la idea objetiva que está situada fuera y por encima de la voluntad de los sujetos, y el conjunto de estas voluntades, que se adhieren a dicha idea para lograr su realización.⁷⁴

2.7. Los fines del procedimiento administrativo

La necesidad de que la administración siga un cauce determinado para formar sus manifestaciones de voluntad obedece a las dos ideas que constituyen el eje del Derecho Administrativo, la garantía de la administración y la garantía de los administrados.⁷⁵ Para algunos autores españoles, los fines del procedimiento administrativo se dividen en dos.⁷⁶

2.7.1. Función de garantía de los derechos de los administrados.

El procedimiento administrativo constituye una garantía para los interesados. Lo que significa que el sometimiento de la actividad administrativa a un cauce predeterminado posibilita la participación de las personas afectadas en

⁷⁴ Pérez, Derecho Procesal Administrativo, 66.

⁷⁵ Cartejon, Derecho Administrativo y ciencia de la administración, 157.

⁷⁶ Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, Manual Básico de Derecho Administrativo, 7ª Ed. (Editorial Tecnos, Madrid: 2007) 281.

el proceso de adopción de las decisiones administrativas, permitiendo que estas puedan intervenir en defensa de sus derechos e intereses legítimas.

La actuación administrativa debe de someterse a un procedimiento preestablecido legalmente respetando por lo tanto el principio de legalidad reconocido en la constitución. La jurisprudencia originada de la Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene que el procedimiento administrativo, como elemento formal del acto administrativo desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión y objetar si fuese necesario, los aspectos desfavorables, a través de las pruebas que considere pertinentes.⁷⁷

2.7.2. Función de garantía del interés público

El procedimiento posibilita que la administración tenga en cuenta todos los intereses, tanto públicos y privados, implicados en su actuación, evitando así que el funcionario actúe de manera irreflexiva o arbitraria. Desde esta perspectiva funcional el procedimiento administrativo sería una manifestación del principio de eficacia de la Administración, dado que persigue la racionalidad de la administración⁷⁸.

En ese sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró que el acto administrativo no puede ser producido a voluntad del titular del órgano a quien compete su emisión, obviando el apego a un procedimiento y a las garantías constitucionales, si no que ha de seguir necesariamente un procedimiento predeterminado⁷⁹.

⁷⁷ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 211.

⁷⁸ *Ibíd.* 212

⁷⁹ *Ibíd.*

2.8. Alcances jurídicos del procedimiento administrativo

Los alcances jurídicos del actuar administrativo pueden ser según Roberto Dromi son los siguientes.⁸⁰

a) Alcance objetivo: La actividad administrativa se exterioriza en diversas formas jurídicas cuya preparación e impugnación están regladas por los principios y caracteres del procedimiento administrativo.

b) Alcance subjetivo: El procedimiento administrativo es bilateral por su propia esencia. En la preparación de la voluntad administrativa siempre hay administrados afectados, con los que se genera una relación jurídico procesal por lo que la autoridad administrativa e interesados titularizan diversos derechos y deberes procesales.

c) Alcance temporal: La actuación y fiscalización de los actos administrativos por la misma autoridad administrativa pueden estar sujetos a plazo de revisión.

d) Alcance final: El procedimiento administrativo opera siempre como garantía jurídica especial a través del control interno- de oficio o autocontrol- por las vías procesales de la avocación, revocación de oficio, saneamiento, etcétera, o externo –a impulsión de parte– a través de los recursos administrativos, generado por la relación jurídica pública.

La finalidad del procedimiento administrativo es asegurar que el obrar público se ajuste a los principios de legalidad y de oportunidad, comprendiendo por

⁸⁰ Dromi, Derecho Administrativo, 914- 920.

tanto la verificación de la actividad reglada y discrecional. En ello se diferencia del proceso administrativo en que solo es fiscalizable la legitimidad, es decir todo el obrar reglado y el obrar discrecional con límites.

2.9. Importancia del procedimiento administrativo

A lo largo de la historia, el Derecho administrativo ha evolucionado en base a las necesidades que surgen con dicha evolución, principalmente aquellas que ocupan la relación entre Estado y la población, para ello se considera imperativa la existencia de un procedimiento que regule dichas relaciones

La regulación uniforme no trata de establecer tipos rígidos de procedimientos, tampoco busca eliminar la posibilidad del legislador para nuevos procedimientos administrativos; la importancia que motiva la existencia de una ley de procedimientos administrativos uniformes pretende dar un marco de garantías al cual se pueda acudir como referencia primaria o como legislación supletoria; significando una garantía tanto para la función administrativa como para el administrado⁸¹.

Es importante la estructura básica del procedimiento administrativo ya que si bien en razón a la materia es difícil la unificación de todos los procesos pues acarrearía vacíos exorbitantes si es indispensable la base de los mismos para que sigan un lineamiento general que permita la agilidad y el desarrollo pegado a derecho y de esta forma se logre el balance que la dispersión legislativa ha generado en la relación administrado- administrador.

⁸¹ Miguel Pérez López, “La necesidad de Leyes Uniformes del Procedimiento Administrativo en México”, N° 7 <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/25/28-02.pdf>

2.10. Principios constitucionales que rigen el procedimiento administrativo

2.10.1. Principio del debido proceso

El principio constitucional de la defensa en juicio, en el debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo, por el carácter fundamentalmente axiológico que la constitución da a este principio, y por constituir prácticamente un principio general del derecho, consustanciado con la esencia misma de derecho, de estado de derecho, y de lo que a veces se ha dado en llamar “justicia natural” “el principio enunciado tiene tanta antigüedad como el hombre, a estar a lo que expresó en 1724 una corte inglesa en el famoso caso del doctor Bentley: «Hasta dios mismo no sentenció a Adán antes de llamarlo a hacer su defensa. ¿Adán —dijo dios—, dónde estabas tú? ¿No has comido del árbol del que no debías hacerlo?

El comité designado por el lord canciller de Inglaterra para estudiar la extensión de los poderes ministeriales, al emitir su informe en 1932, sostuvo de acuerdo con la jurisprudencia de la cámara de los lores, el más alto tribunal de aquel país, que los principios de la justicia natural eran de aplicación indispensable en materia de procedimiento administrativo, siendo el segundo de tales principios aquel que imponía no condenar sin oír a la parte; sobre el fundamento aportado por la enmienda XIV de la constitución acerca del debido proceso legal, entendido con sentido procesal, igual principio se aplica ineludiblemente en el procedimiento administrativo.⁸²

⁸² Wade E.C.S y Phillips G.G., Derecho Constitucional y Administrativo 3ª ed. (editorial Longman, Londres: 1946), 276.

2.10.2. Principio de economía procedimental

Este principio constituye una concreción en el ámbito procedimental del principio de eficacia, consagrado de manera implícita en el Artículo 1 inciso primero de la constitución; donde la administración para cumplir sus fines propuestos debe ser diligente en la tramitación de cualquier procedimiento administrativo; lo cual implica que los servidores públicos se abstengan de realizar trámites inútiles que puedan ocasionar retrasos en el procedimiento.⁸³

2.10.3. Principios específicos del procedimiento administrativo

Los principios del procedimiento administrativo son de carácter constitucional, de justicia natural y de derecho supranacional, garantizan tanto la defensa de los derechos civiles y humanos en general del individuo y de las asociaciones en el procedimiento singular; como, la indispensable participación de la sociedad y la defensa de los derechos de incidencia colectiva en la previa elaboración y debate no solamente individual sino específicamente público, de normas generales y grandes proyectos que afectan a la colectividad y al medio ambiente, grandes contrataciones, licencias o concesiones, renegociaciones, entre otros.

Para el desarrollo de un procedimiento administrativo libre de vicios es necesario que este se rijan en base al cumplimiento de los principios específicos dentro de los cuales podemos detallar.

⁸³ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 219.

2.10.4. Principio de la legalidad objetiva

Al partir de una de las características del procedimiento administrativo, como lo es la objetividad, se entiende que es importante dentro del desarrollo del mismo no solo a la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos, sino también la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo.

Por medio de este principio el procedimiento adquiere carácter instructorio y le da la potestad al administrador para realiza actuaciones de oficio; además permite que prive en él el principio de la verdad material, por oposición a la verdad formal; que exista amplitud para considerar bien impuestos los recursos y reclamaciones, facilitando así en lo posible el control de los superiores jerárquicos sobre la buena marcha y legalidad de la Administración Pública. De este, se desprende también que el desistimiento del recurrente no exima a la Administración de la obligación de determinar si existe o no la ilegitimidad aducida y resolver el recurso; además se recalca la necesidad de conferir una amplia oportunidad de defensa al administrado.⁸⁴

2.10.5. Principio de oficialidad

El fundamento de este principio se sustenta en que en los procesos civiles por regla general, se debaten intereses privados mientras que el procedimiento administrativo responde a intereses públicos lo cual exige que el impulso no dependa de los intereses de particulares, en tal sentido la

⁸⁴ Agustín Gordillo, "Procedimiento y Recursos Administrativos", Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo (FDA, Buenos Aires: 2012), PRA- II-2.

Administración tiene el derecho y el deber de instruirlo, sin necesidad de que el interesado vaya solicitando la agilización del mismo.⁸⁵

Debido a la amplitud que este principio acarrea dentro del procedimiento administrativo la doctrina ha considerado necesario el desglose en diversos principios que unifiquen el significado de la oficialidad para el desarrollo del debido proceso haciéndolo de la siguiente forma.

2.10.6. Principio de la impulsión de oficio

Este principio deriva de la Legalidad Objetiva y tiene como primera hipótesis la impulsión de oficio del procedimiento; Si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la administración, ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo: de allí que la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento.⁸⁶

Es importante mencionar que si bien se ha señalado en el párrafo anterior que este principio agiliza el funcionamiento de oficio del proceso no significa que todo impulso procesal deba proceder de la administración reconociendo así que en todos aquellos casos en que la iniciación del procedimiento depende del particular (reclamaciones, recursos) considerando esta la excepción a la regla general aunque la continuidad sea de oficio el inicio debe ser a petición de parte, reconociendo la importancia de que este principio corresponde fundamentalmente a la “parte administradora”, esto en

⁸⁵ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 218.

⁸⁶ Gordillo, Procedimiento y Recursos Administrativos, PRA- II-2.

virtud que la administración está obligada a considerar todo posible vicio de ilegitimidad que el acto atacado con tenga, y no está obligada a ceñirse a los puntos reclama dos por el particular si considera que el acto impugnado tiene otros vicios que los señalados por el recurrente, puede también revocar el acto por esos vicios.

2.10.7. Principio de la instrucción

Al lado del principio de la impulsión de oficio, el principio de la instrucción, en el sentido de que la obtención de las pruebas o certificación o averiguación de los hechos no corresponde exclusivamente a la parte, sino que también debe ser efectuada de oficio: Es decir, la Administración debe cooperar, y es por ello responsable, en la reunión de los elementos de juicio necesarios para decidir.

2.10.8. Principio de la verdad material

Finalmente en relación de este principio con el principio de instrucción en cuanto a la decisión que adopte la Administración en el procedimiento, en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material, y debe en consecuencia ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no; se tiene así por ejemplo, los hechos o pruebas que sean de público conocimiento, que estén en poder de la administración por otras circunstancias, que estén en expedientes paralelos o distintos, que la administración conozca de su existencia y pueda verificarlos, etc.

Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, su acto estará viciado por esa sola circunstancia. La

fundamentación del principio se advierte al punto si se observa que la decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes, y que por ejemplo un acuerdo entre las partes sobre los hechos del caso no resulta obligatorio para el administrador, que está obligado a comprobar la autenticidad de los hechos; así como tampoco puede depender la decisión administrativa de la voluntad del administrado de no aportar las pruebas del caso: ella debe siempre ajustarse únicamente al principio de la verdad material.⁸⁷

2.10.9. Principio de informalismo en favor del administrado

Uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es el de su carencia de formas estrictas, o sea, su informalismo; pero este término puede ser interpretado de dos formas diametralmente opuestas, por lo que es esencial fijar con precisión el alcance y significado de dicho informalismo.

En una concepción derivada del pensamiento procesal se identifica al formalismo con: la certeza, seguridad, uniformidad y la protección jurídica; e informalismo con: la incertidumbre, inseguridad, desigualdad, ausencia de protección jurídica.

En el derecho francés, por ejemplo, en que por un altamente perfeccionado sistema de control jurisdiccional de la Administración, no se ha sentido la necesidad de establecer protecciones para el administrado durante la tramitación del procedimiento ante la misma administración, se identifica informalismo con la “discrecionalidad técnica:” se ha estimado que el procedimiento es informal en el sentido de que la administración no está

⁸⁷ Gordillo, Procedimiento y Recursos Administrativos, PRA-II-5

sujeta a ninguna regla y que puede libremente llevar el procedimiento por el cauce que técnicamente le parezca más conveniente, sin sujeción a formas preestablecidas.⁸⁸

2.10.10. Principio de contradicción

El principio de contradicción surge a raíz de los intereses contrapuestos de los administrados, tales como concursos, procedimientos de contratación; solicitudes de autorizaciones, permisos, franquicias, exenciones, grandes proyectos de inversión, las reglamentaciones, tarifas de servicios públicos, audiencias públicas. En tales casos el procedimiento adquiere un pleno carácter contradictorio y la administración está obligada a asegurar la participación igualitaria de los interesados, so pena de ilegitimidad de su decisión, por afectar la imparcialidad que ella debe guardar en el trámite, ante tales situaciones este principio es considerado formador del procedimiento administrativo.

2.10.11. Principio de publicidad

En este sentido, la publicidad se refiere a la publicidad de las actuaciones administrativas en relación a los sujetos en la relación procedimental, con el fin de poder tener acceso al expediente administrativo para ejercer sus derechos dentro del procedimiento en cuestión.

2.10.12. Principio in dubio pro actione

Este principio exige que el órgano administrativo que tramita el procedimiento subsane las deficiencias formales que puedan producirse en el desarrollo del

⁸⁸ Gordillo, Procedimiento y Recursos Administrativos, PRA-II-7

mismo, originadas por las actuaciones del peticionario, evitando de esta manera la terminación anormal del procedimiento subsane las deficiencias formales que puedan producirse en el desarrollo del mismo originadas por las actuaciones del peticionario, evitando así la terminación anormal del procedimiento.

El mismo interés público del procedimiento administrativo obliga al funcionario a realizar una interpretación más favorable evitando obstáculos formalistas que impidan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.⁸⁹

2.10.13. Principio de audiencia

El ente administrativo encargado de llevar a cabo el procedimiento debe conceder audiencia a todas aquellas personas naturales o jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos puedan quedar afectados en un acto administrativo, sea de trámite o definitivo; por tanto debe se debe hacer posible la participación a todos los interesados mediante un procedimiento abierto que tenga por objeto alcanzar una decisión que pueda mejorar o perjudicar su posición jurídica⁹⁰. Este principio es considerado una garantía esencial para la protección del administrado frente al administrador y se considera en estrecha relación con el principio de defensa ya que por medio de este se tiene la posibilidad de manifestar de forma clara las alegaciones correspondientes a la acción en litigio.

2.11. Clasificación de los procedimientos administrativos

La variedad de las formas de la actividad administrativa que, como se verá en su estudio posterior, comprende funciones de limitación de la actividad de los particulares, llamada también función de policía, de prestación de

⁸⁹ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 220.

⁹⁰ *Ibíd.*, 220-221.

servicios públicos, de fomento de la actividad privada y actividades cuasijudiciales como la sancionadora y arbitral, lleva consigo que los cauces formales a través de los que se desarrollan unas y otras formas de intervención sean diferentes, por lo cual no es posible hablar de un tipo único sino de varias clases de procedimientos administrativos, equiparables en algunos casos en su estructura a los procesos civiles y penales.⁹¹

Como se explica en el párrafo anterior dada la extensión en materia de procesos administrativos no se ha logrado generalizar ya que cada rama atiende a materias de diferente índole, sin embargo, existen diversas clasificaciones proporcionadas por diversos doctrinarios de la materia dentro de las cuales consideramos pertinente mencionar:

Algunos autores señalan que los procedimientos administrativos, pueden ser triangulares y lineales; al referirnos al procedimiento triangular se entenderá que aquel en el que, el órgano administrativo se sitúa en una posición de independencia e imparcialidad frente a dos o más administrados con intereses contrapuestos. Este tipo de procedimiento se corresponde con la actividad administrativa arbitral, ahora al hablar del procedimiento lineal expresa el autor que son los procedimientos inquisitivos o sumariales en que la administración es parte y órgano decisor al mismo tiempo, es importante identificar que en su mayoría es esta clase de procedimiento la que se desarrolla dentro del área administrativa.⁹²

Por su parte, otro autor formula una tipología de los procedimientos administrativos, que sigue muy de cerca la clasificación de todos los actos administrativos a cuya emisión conducen:

⁹¹ Ramón Parada, "Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo" (Marcial Pons, Madrid: 2008), 166.

⁹² *Ibíd.*, 167.

a) Los procedimientos declarativos y constitutivos. Los constitutivos se caracterizan por producir un efecto jurídico de nacimiento, de modificación o extinción de situaciones subjetivas. Los declarativos sirven, entre para atribuir cualificaciones jurídicas a cosas, a personas o a relaciones, como ocurre con los actos de inscripción en el Registro civil, o los expedientes para la expedición de títulos académicos. Los procedimientos constitutivos se dividen, a su vez, según la finalidad a la que sirven, en procedimientos expropiatorios, concesionales y autorizativos.

Asimismo, los procedimientos constitutivos en función de los intereses públicos que se gestionan pueden ser simples y complejos. Simple es el procedimiento que persigue un único interés público, como en el de expedición de una licencia de caza; el procedimiento es, por el contrario, complejo si se atiende a varios intereses públicos, como en los casos de aprobación de los planes de urbanismo.

- b) Procedimientos organizativos, manifestaciones de esta potestad, como los que tienen por objeto la creación, la modificación o extinción de personas jurídicas o de órganos, la actividad de control, entre otros.
- c) Los procedimientos sancionadores; Son aquellos a través de los cuales la Administración ejercita la potestad sancionadora.
- d) Por último, los procedimientos ejecutivos; Son aquellos a través de los cuales se materializan los contenidos de los actos administrativos.

2.12. El procedimiento administrativo sancionador

Previo a la revolución francesa e incluso posterior a la misma no se lograba concretar un verdadero orden que sentara la generalidad del procedimiento

administrativo sancionador, que no conllevara burlar derechos tanto del administrado como del administrador en virtud del poder monárquico este parecía fuera del alcance. Si bien el inicio de la formación del procedimiento administrativo sancionador adquiere fuerza en el periodo de la revolución francesa, es hasta los siglos XIX y XX en que se reconoce la existencia de una potestad sancionadora de la Administración Pública, y junto a ella, la de un Derecho Administrativo Sancionador.⁹³

El procedimiento administrativo sancionador es entendido como el trámite administrativo mediante el cual la autoridad o funcionario resolutor impone la sanción correspondiente a determinado usuario por comprobada infracción a sus deberes y obligaciones, previa sumaria investigación y admitiendo el derecho de defensa.⁹⁴

2.12.1. Principios rectores del procedimiento administrativo sancionador

a) Principio de legalidad: Dentro del ordenamiento jurídico de El Salvador, como se ha mencionado con anterioridad, dicho principio lo regula la Constitución de dicho país en el Art.15. Este principio calificará la conducta personal del supuesto infractor para luego imponer la represión subsiguiente, sin excesos en tal medida y evitando afectar la libertad personal del ciudadano responsable. Jamás podrá imponerse un castigo disciplinario que atente contra la libertad físico-individual del sujeto administrado.

b) Principio del debido tramite: Las entidades han de aplicar los respectivos castigos con sujeción al trámite previsto en la Ley General de Procedimientos

⁹³ Mejía, Manual de Procedimiento Administrativo, 279.

⁹⁴ Guillermo Escolástico Bendezú Neyra, "Derecho Procesal Contencioso Administrativo" (Editorial Fecat, Perú: 2002), 177.

Administrativos, sin coactar el derecho de defensa del sujeto coercitado, el cual merece tutela estatal durante la investigación administrativa, o sea, con las garantías constitucionales de imparcialidad y justeza en la decisión.

c) Principio de prudencia y razonabilidad: Porque toda autoridad gubernamental está obligada a prever que la comisión de cualquier acto infractorio no resulte más ventajoso para el sujeto sancionable que acatar las normas rectoras, o asumir la represión. Se trata de una gradualidad progresiva, tanto de la falta administrativa como del castigo imponible para la posterior enmienda conductual del individuo coercitado. Para la determinación y aplicación de una represión disciplinaria deben observarse criterios según el siguiente orden de prelación: la gravedad del daño, el perjuicio económico ocasionado, la reiteración de la infracción, las circunstancias de la perpetración de la misma, el beneficio ilegalmente obtenido y la existencia o no de intencionalidad malsana en la comisión infractoria.⁹⁵

d) Principio de Tipicidad: Es conducta sancionable en esta vía la trasgresión prevista en normas específicas con rango de ley. La tipicidad viene de una doble exigencia:

e) Principio general de la libertad: sobre la que se organiza todo el estado de Derecho que obliga a que todas las fracciones y sanciones administrativas constituyan una excepción a esa libertad y por tanto delimitadas con claridad.

f) Exigencia y cumplimiento de la seguridad jurídica: por medio de esta podemos garantizar que solo se aplicará la descripción de lo sancionable, no

⁹⁵ Bendezú, Derecho Procesal Contencioso, 140-141.

permitiendo un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.

g) Principio de Irretroactividad: Las leyes no pueden tener efecto retroactivo salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando fuere favorable al actor del delito.

h) Principio de Proporcionalidad: El objeto de este responde a la idea de prohibir el exceso o arbitrariedad de la administración al momento de imponer las sanciones administrativas.⁹⁶

i) Principio de non bis in ídem: Este consiste en que no se pueden imponer dos o más sanciones por un mismo hecho; es decir, que está encaminado a proteger que una pretensión no sea objeto de doble sanción tanto en sede jurisdiccional como administrativa.⁹⁷

2.13. Clases de sanciones administrativas

Las sanciones administrativas a nivel general cuentan con una serie de subdivisiones que han sido adaptadas al ordenamiento jurídico correspondiente a cada país, nación o región; dentro de las sanciones administrativas que tienen fuerza ejecutiva dentro de nuestro ordenamiento jurídico podemos mencionar:

a) Multa como sanción ordinaria: Es la sanción que con mayor frecuencia se utiliza dentro de nuestro régimen sancionatorio consiste en la retribución económica de determinada cantidad que atiende al tipo de falta que se ha

⁹⁶ Mejía, Manual de Procedimiento Administrativo, 299-300

⁹⁷ *Ibíd.*, 304

cometido y es estipulada atendiendo al reglamento correspondiente que se ha visto afectado.

b) Arresto Administrativo: Esta consiste en el arresto en una sede judicial que tiene una máxima duración de cinco días; generalmente este puede ser cambiado por trabajo comunitario bajo la respectiva vigilancia.

c) Sanciones Rescisorias: Esta consiste en la cancelación de licencias o permisos ya sea de forma temporal o definitiva, para realizar la actividad en cuyo ejercicio se ha cometido la infracción con la consiguiente clausura de obras, proyectos o actividades.⁹⁸

2.14. Etapas del procedimiento administrativo

Todo procedimiento administrativo debe contemplar, al menos, tres fases: Iniciación, instrucción y terminación las cuales se desarrollan de la siguiente forma:

2.14.1. Etapa de iniciación

El procedimiento administrativo podrá ser iniciado de oficio o a petición de parte.

2.14.1.1. Iniciación de oficio

La iniciación de oficio es por iniciativa propia del órgano administrativo competente para la instrucción o resolución del procedimiento o como consecuencia de una orden de un órgano superior, petición razonada de otro

⁹⁸ Mejía, Manual de Procedimiento Administrativo, 312-314.

órgano administrativo inferior o de otra administración o por denuncia de un funcionario en ejercicio de sus atribuciones o de un particular.

Además, en esta etapa, también la denuncia que realiza un particular se concibe como un acto de colaboración del mismo, por el que se ponen en conocimiento de la administración determinados hechos que puedan dar lugar a la incoación de un procedimiento administrativo. En estos casos corresponde a las entidades administrativas averiguar si el denunciante ostenta un verdadero interés legítimo que deba ser tutelado dentro del procedimiento sancionador.

En todo caso, el órgano competente para acordar la iniciación de oficio del procedimiento puede, antes de adoptar cualquier decisión, abrir con carácter previo un periodo de información, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Dichas actuaciones no son constitutivas del procedimiento administrativo, sino que son un antecedente que puede servir para valorar la necesidad del inicio de un procedimiento administrativo.⁹⁹

2.14.1.2. Iniciación a petición de parte

La solicitud de iniciación por la persona interesada, determina en principio y por sí misma el inicio del procedimiento administrativo, estando obligada la administración a dictar resolución expresa sobre el mismo, la solicitud debe contener una petición fundada, por lo que debe estar acompañada como mínimo de los elementos de prueba, si quiera sea en el ámbito indiciario, que sitúen al solicitante bajo el supuesto de hecho regulado en la norma, no

⁹⁹ Anabitarte y Rexach, Acto y Procedimiento Administrativo, 146-147.

bastando la alusión a referencias genéricas, caso contrario la administración puede inadmitir la solicitud, decretando su archivo. La misma posibilidad asiste a la administración cuando se solicite el reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico.¹⁰⁰

2.14.2. Etapa de tramitación

Esta fase tiene como objeto la realización de las actuaciones necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos hechos y jurídicos en virtud de los cuales debe dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento, esto ya que los hechos adecuadamente comprobados y las normas en las que se subsumen constituyen el fundamento de la decisión administrativa.

La verificación de tales extremos debe disponerse de oficio por la Administración, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados de proponer todas aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan tramites legal o reglamentariamente establecidos.¹⁰¹

Esta fase permite la oportunidad al solicitante y solicitado realizar las alegaciones que a su menester sean convenientes, al igual que posibilita la existencia del desarrollo de una audiencia para llevar a cabo el desfile probatorio, así como el desarrollo de informes que abonen a la sustanciación del procedimiento; dentro de esta etapa se desarrolla la esencia que permitirá al órgano competente tomar la decisión que conforme a derecho corresponda.

¹⁰⁰ Rexach, Acto y Procedimiento Administrativo, 151.

¹⁰¹ *Ibíd.*, 152.

2.14.3. Etapa de terminación

Los procedimientos administrativos pueden terminar de tres formas: mediante resolución, mediante pacto o convenio y mediante actividad formal de la administración.

a) Resolución: Entendida esta en sentido amplio como acto que pone fin al procedimiento, haya o no decidido sobre el fondo del asunto, las causas que pueden motivar esta forma de terminación, son las existencias de una resolución en sentido estricto, es decir una decisión sobre el fondo en un caso concreto y el desistimiento o la renuncia del particular y la declaración de caducidad del procedimiento. En estos casos la causa de terminación debe formalizarse mediante la correspondiente resolución aceptando el desistimiento o la renuncia o declarando la caducidad del procedimiento o la imposibilidad de continuar con el mismo.

b) Pacto o Convenio: considerado un sustitutivo de la resolución en sentido estricto.

c) Inactividad Formal de la Administración: esta forma de terminación se da mediante el silencio administrativo.

2.15. Recursos administrativos

2.15.1. Definición de recurso administrativo

El acto administrativo como se ha visto en apartados anteriores, es la expresión de voluntad de un órgano que forme parte de la administración

pública en el ejercicio de sus potestades administrativas sea de índole reglada o discrecional.¹⁰²

Los recursos administrativos surgen a favor del Administrado con la finalidad de impugnar toda decisión administrativa ante la propia administración emisora del mismo o ante un ente superior en grado.

Una de las definiciones de recurso es “la acción que deriva de la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial o administrativa, para pedir al juez o tribunal o autoridad que la ha preferido, que quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido, o para acudir a otro juez, tribunal o autoridad competente, para que sea revocado el fallo que se reputa judicial.”¹⁰³

Otra definición señala que el recurso es “una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o un superior jerárquico”.¹⁰⁴

2.15.2. Características de los recursos administrativos¹⁰⁵

- a) Dirigir la anulación total o parcial de un acto administrativo anterior.
- b) Evitar que un acto administrativo quede firme y consentido, y por lo tanto que su legalidad no pueda ser ya cuestionada por parte del ciudadano que se puede ver afectado por las declaraciones contenidas en el mismo.

¹⁰² Mejía, Manual de Derecho administrativo, 317.

¹⁰³ *Ibíd.* 318

¹⁰⁴ Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo, Tomo II*, (Plus Ultra, Buenos Aires: 1980), 317.

¹⁰⁵ Consejo Nacional de la Judicatura, Manual de Justicia Administrativa, 118.

c) Recaer solo sobre algunos actos administrativos; actos administrativos cualificados, resolución que concluye el procedimiento.

d) Deben formularse dentro de un espacio temporal determinado.

e) Disponer en algunos supuestos de requisito previo de un recurso contencioso administrativo.

2.15.3. Naturaleza jurídica del recurso administrativo

Sobre la naturaleza jurídica del recurso administrativo, existen variadas posturas doctrinales de las cuales pueden reunirse en tres manifiesta una de los expertos:¹⁰⁶

a) La primera que se considera que es un *derecho subjetivo* a favor del administrado, para accionar ante la administración en virtud de un agravio ocasionado por un acto administrativo.

b) La segunda que es un mecanismo de control de parte del administrado, frente a la propia Administración, ya que conlleva a la revisión de sus actuaciones administrativas.

c) La tercera que constituye una *carga para el administrado*, ya que es necesaria su utilización, para acceder a la revisión del acto administrativo ante la vía judicial.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, la ha fijado desde una doble perspectiva: a) Como garantía para el administrado, en

¹⁰⁶ Mejía, Manual de Derecho administrativo, 319- 320.

virtud de estar afectados por acto de la administración en la medida que les asegura la posibilidad de reaccionar ante ellas y eventualmente eliminar el perjuicio. b) asimismo representan la oportunidad para la propia administración de corregir sus actos¹⁰⁷.

2.15.4. Elementos de los recursos administrativos

Los recursos administrativos que se presentan deben cumplir con ciertos elementos para su tramitación:

a) Elemento subjetivo, la autoridad competente y el recurrente: Dentro del recurso administrativo interviene dos tipos de sujetos: la Administración Pública y los recurrentes ambos deben cumplir con ciertos requisitos.

Respecto a la autoridad competente los recursos administrativos se tramitan ante la administración pública y son resueltos por la misma. En el derecho salvadoreño puede identificarse entre dos puntos de vista a saber: a) la entidad competente ante quien se interpone el recurso; b) La autoridad que lo resuelve¹⁰⁸. Para que la administración conozca sobre ciertos asuntos deben ser de su competencia en razón de la materia, grado o territorio en virtud del principio de legalidad.

El recurrente debe reunir ciertos requisitos para la interposición del recurso, debe acreditar el interés legítimo y directo. Se encuentran legitimados para recurrir en vía administrativa aquellas personas que disponga de una relación intrínseca inmediata con el objeto al que se contraiga la resolución, personas que coincidan con quienes se apersonaron en el procedimiento.

¹⁰⁷ Mejía, Manual de Derecho administrativo,320

¹⁰⁸ *Ibíd.* 320

b) Elemento objetivo, el acto administrativo: La finalidad de los recursos es impugnar un acto administrativo que ha ocasionado agravio a uno o varios administrados por la decisión dada de parte de la administración. En El Salvador no ha existido una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes que regule los recursos por lo ha sido difícil establecer los requisitos que debe cumplir, pero existen requisitos generales y comunes a todos los recursos.

Para que un acto administrativo sea impugnabile es necesario que se faciliten dos condiciones: a) Que el acto administrativo a impugnar no haya causado estado; b) que no sea firme.¹⁰⁹

c) Agotamiento de la vía administrativa.

En El Salvador existe una dispersión de los recursos administrativos por lo cual no existen requisitos uniformes, plazos de interposición y tramitación del recurso ocasionando dificultades para el administrado.

Existen tres formas para agotar la vía administrativa en el ordenamiento salvadoreño a saber:¹¹⁰

1. La forma normal y clásica es interponer los recursos administrativos pertinentes en tiempo y forma.
2. Cuando un reglamento diga expresamente o de manera implícita, que un determinado acto administrativo da por agotada la vía administrativa.
3. La tercera modalidad es el ejercicio potestativo de la utilización de los recursos administrativos.

¹⁰⁹ Mejía, Manual de Derecho administrativo, 322.

¹¹⁰ *Ibíd.*, 323.

2.16. El procedimiento de recurso administrativo

Para la interposición del recurso administrativo es necesario hacerlo en la forma y en el plazo que la ley estipule, debe cumplir con ciertos requisitos para ser resuelto por la administración. Una vez efectuado el trámite correspondiente el órgano competente deberá resolver sobre el recurso planteado, dictando un nuevo acto o resolución administrativa donde se expondrá si el acto administrativo anterior se revoca, modifica y se confirma. Al resolverse el recurso debe ir motivada dicha resolución y de igual manera el administrado no puede ser desmejorado en sus derechos o intereses, con base en los principios generales.

CAPITULO III

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO Y REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO COMPARADO**

En el presente capítulo se desarrolla el fundamento constitucional que respalda la necesidad de crear un procedimiento administrativo de carácter uniforme, asimismo, se desarrolla un cuadro comparativo de las normas que en la actualidad rigen la actividad administrativa junto con una síntesis del contenido de la Ley de Procedimientos Administrativos, además se desarrolla un análisis comparativo con legislación extranjera que ha sido considerada modelo por nuestro país con el propósito de plantear las directrices centrales del procedimiento administrativo.

3.1. Fundamento constitucional del procedimiento administrativo

En El Salvador no existe una disposición expresa que regule un procedimiento administrativo uniforme que deban seguir todas aquellas instituciones que conforman la administración pública, pero si se cuenta con diversas disposiciones de carácter constitucional que deben tomarse como fundamento implícito.

El Artículo 14 de la Constitución hace referencia al procedimiento Administrativo Sancionador “corresponde únicamente al órgano judicial la facultad de imponer penas, no obstante la autoridad administrativa podrá 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”.¹¹¹

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

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

3.2. Estado actual del desarrollo de los procedimientos administrativos en el salvador

Previo a la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, en El Salvador existe una serie de leyes que regulan procedimientos del carácter que nos ocupa, para poder atender a las necesidades de la relación entre administrador y administrado, y de esta forma contribuir a la protección de derecho y a la verificación del cumplimiento de obligaciones que deben

¹¹¹ Constitución de la Republica de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983)

llevarse a cabo ante cualquier controversia desarrollada dentro de la actividad de la Administración Pública.

Sin la existencia de una ley de procedimientos administrativos, en la actualidad el procedimiento se ha ido adaptando en los últimos años a lo que se cree necesario y con integración de normas como auxilio para la resolución de conflictos.

A continuación, se desarrolla un cuadro informativo donde se pone de manifiesto los diferentes procedimientos administrativos que son utilizados en el ordenamiento jurídico salvadoreño, tomando como referencia leyes de la administración central y de la administración local, que con la vigencia de la LPA esperan la centralización y el ordenamiento del procedimiento como tal.

Cuadro informativo de las leyes administrativas y la LPA

Ley y Referencia	Denominación del procedimiento o recurso	Autoridad competente	Otros intervinientes	Plazo total
Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. D.L. N° 516 de fecha 23-11-1995; D.O. N°7. Tomo 330 de fecha 11-01-1996.	Procedimiento para la elaboración, seguimiento y evaluación de los presupuestos de las empresas públicas no financieras	-Ministerio de Hacienda	-Dirección general del presupuesto	-El plazo será determinado por el ministerio de hacienda dependiendo de los informes a presentar por la institución correspondiente
Ley de	Licitaciones o	Titular de la	Comisión	A determinar

Adquisiciones y contrataciones de la Administración pública, D.L. N°868, de fecha 05-04-2000; D.O.N°88, tomo 347 de fecha 15-05-2000	concurso público	Institución, la junta o consejo directivo de las respectivas instituciones, en caso de municipalidades el alcalde municipal	evaluadora de ofertas, en las municipalidades el tribunal del servicio civil	por duración de proyectos y prestación de garantías
	Libre Gestión de Contratación directa	Titular de la Institución	N. Det.	N.D
	Contrato de Obra Pública	Titular de la Institución	N. Det.	N.D
	Contrato de Suministro	Titular de la Institución	N. Det.	Será determinado al momento de realizar la contratación
	Contrato de Consultoría	Titular de la Institución	N. Det.	N.D
	Contrato de Concesión	Titular de la Institución	N. Det.	N.D
	Recurso de Revisión	Funcionario que dictó el acto que se recurre	N. Det.	10 días hábiles posterior a la admisión del recurso

Código Municipal, D.L. N°274, de fecha 31-1-1986, D.O.N.°23, tomo 290 de fecha 05-02-1986	Venta voluntaria y forzosa	Consejo Municipal	Dirección General de Presupuestos	45 días hábiles
	procedimiento sancionatorio por infracción a las ordenanzas municipales	Alcalde en gestión o funcionario delegado	N. Det.	20 días hábiles
	Recurso de revisión	Consejo Municipal	N. Det.	8 días hábiles
	Recurso de Revocatoria	Consejo Municipal	N. Det.	12 días hábiles
	Recurso de Apelación	Consejo Municipal	N. Det.	25 días hábiles
Ley General Tributaria Municipal, D.L.N°.86, de fecha 17-10-1991, D.O.N°242, tomo 313 de fecha 21-12-1991	Procedimiento Administrativo Tributario Municipal	Alcalde en Gestión o delegado municipal	N. Det.	N.D.
	Procedimiento de aplicación de sanciones por contravenciones tributarias	Alcalde Municipal o Funcionario Autorizado	N. Det.	30 días hábiles
	Procedimiento de cobro de la deuda municipal	Síndico Municipal	Consejo Municipal	N.D.
	Procedimiento de Repetición del Pago	Alcalde Municipal respectivo	N. Det.	23 días hábiles

	Recurso de Apelación	Consejo Municipal	Sala de lo Contencioso Administrativo, de la CSJ.	17 días hábiles
Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la carrera administrativa. D.L.Nº.459, Fecha 08-03-1990. D.O.Nº.80, Tomo 306, Fecha 31-03-1990.	Procedimiento para despido o destitución de cargo de empleado público.	Funcionario Superior de la Institución que se trate la destitución o despido.	Juzgado de lo Civil o Juzgado de Paz en su defecto.	De 4 a 8 días.
	Recurso de Revisión.	Cámara de lo Civil.		7 días.
Ley de Procedimiento para imposición de arrestos o multa administrativa s.	Procedimiento para imposición de arresto o multa administrativa.	Autoridad Administrativa que determine la ley.	Peritos evaluadores en caso de efectuarse prueba.	14 días hábiles.
	Recurso de	Autoridad que	N. Det.	48 horas desde

D.L.Nº.457, Fecha 01-03-1990. D.O.Nº.80, Tomo 306, Fecha 31-03-1990.	Revocatoria.	impuso la sanción.		la interposición del recurso.
	Recurso de Revisión.	Superior inmediato.	N. Det.	4 días hábiles después de recibido el expediente.
	Recurso de Hecho	Superior inmediato	N. Det.	N.D.
Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños. DNº 732, Fecha 08-12-1993. D.O.Nº 18, Tomo 322, Fecha 26-01-1994.	Procedimiento para Suspensión de la Obra, sanción económica, suspensión de servicio público, demolición de obra objetada y clausura de edificación.	Alcalde Municipal o Funcionario Delegado de donde se cometa la infracción.	Organismo de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños (OPAMSS)	12 días hábiles.
	Recurso de Revisión	OPAMSS.	N. Det.	N.D.
	Recurso de Apelación a resoluciones de OPAMMS	Consejo Municipal.	OPAMSS.	30 días hábiles.
	Recurso de apelación a resoluciones	Consejo Municipal.	OPAMMS y Alcalde	30 días hábiles.

	emitidas por Alcalde u otro Funcionario Delegado.			
Ley de Ética Gubernamental . D.L.Nº 1038, Fecha 27-04-2006. D.O.Nº 90, Tomo 371, Fecha 18-05-2006.	Procedimiento para la remoción de un miembro del pleno que conforma el tribunal.	Autoridad que lo designa o lo eligió, para conformar el pleno del tribunal de ética gubernamental . (Asamblea Legislativa, Presidente de la Republica, Corte Suprema de Justicia, Corte de Cuentas de la Republica.	N.Det.	Aproximadamente 23 días.
	Procedimiento para investigación.	Tribunal de Ética Gubernamental .	Comisión de Ética Gubernamental . Peritos. Instructores.	35 días hábiles.
	Recurso de Reconsideración .	Tribunal de Ética Gubernamental .	N. Det.	5 días hábiles.

Ley de la Carrera Administrativa Municipal. D.L.Nº 1039 , Fecha 29-04-2006	Procedimiento de Acceso y Vinculación a la Carrera Administrativa Municipal	Consejo Municipal o el Alcalde o máxima autoridad administrativa según corresponda.	Comisiones Municipales.	N.D.	
	D.O.Nº 103, Tomo 371, Fecha 06-06-2006.	Procedimiento en caso de amonestación.	El Consejo Municipal, Alcalde, o el funcionario de nivel de dirección.	N. Det.	N.D
		Procedimientos en caso de suspensión y postergación en el derecho de ascenso.	Consejo Municipal, Alcalde o máxima autoridad administrativa.	Comisión Municipal.	9 días hábiles.
		Procedimiento en caso de despido.	Consejo Municipal, Alcalde o máxima autoridad administrativa.	Jueces laborales competentes.	N.D
		Recurso de	Comisiones	N.Det.	3 días hábiles

	Revocatoria.	Municipales.		después de recibido el recurso.
Ley de Medio Ambiente. D.L.Nº 233, Fecha 02-03-1998. D.O.Nº 79, Tomo 339, Fecha 04-05-1998.	Procedimiento administrativo sancionador.	Ministerio de Medio Ambiente.	Instructores. P.N.C. Consejos Municipales. F.G.R. P.D.D.H.	N. Det.
	Recurso de Revisión.	Ministerio de Medio Ambiente.	N.Det.	10 días hábiles.

Fuente: elaboración propia.

3.3. Análisis del dictamen transitorio para la aprobación de la ley de procedimientos administrativos

En El Salvador, no existía una ley que regulara de manera uniforme los diversos procedimientos administrativos, sus principios, las garantías de los administrados ni el actuar de la administración pública, por lo que el administrado se encontraba en desventaja y no existía celeridad en los procedimientos, pues este recibía una afectación, debido al exceso de trámites burocráticos innecesarios, lo cual generaba ineficacia y un grado de desorganización dentro del desarrollo del procedimiento; a raíz de esta situación que se volvió común dentro de los procedimientos administrativos tal como se ha planteado en el desarrollo de la presente investigación, surgió

la necesidad de la creación de una ley que regulara de manera uniforme los procedimientos administrativos y solventara las afectaciones mencionadas del mismo.

Fue hasta el año 2016 que mediante la intervención de órgano ejecutivo, fue presentado un proyecto para la creación de ley de procedimientos administrativos para lo cual fue necesario la creación de una comisión ad-hoc, para efectuar un estudio sobre el anteproyecto de la misma, que se encuentra bajo el número de expediente 1228-12-2016-1 contenía la iniciativa de ley presentada por el presidente de la república; siendo necesario a través de la comisión el estudio en el país sobre la necesidad de la ley de procedimientos administrativos para posibilitar la modernización y simplificación de las actuaciones administrativas y de esa manera presentar el dictamen que contenga la solución a la problemática.

La comisión Ad-hoc se vio en la necesidad de la creación de metodologías que permitieran el estudio del anteproyecto y así poder lograr su aprobación

El 23 de octubre de 2017 se desarrolló la sesión de trabajo, la cual inició formalmente el estudio y discusión de la ley procedimientos administrativos acordando que en esa fecha sería necesario contar con sectores de la sociedad salvadoreña a mejorar el referido anteproyecto; el treinta de octubre del mismo año la corte suprema de justicia, la oficina de mejoras regulatorias y Fomilenio 2 por medio de sus respectivos directores ejecutivos, la fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social y la asociación nacional de la empresa privada, llegaron al acuerdo que sería conveniente e importante para el país contar a la brevedad posible, con la ley de procedimientos administrativos, lo que permitió que el 4 de diciembre de dos mil diecisiete se aprobara la propuesta final del anteproyecto de ley de

procedimientos administrativos, constando de 168 artículos divididos en 7 capítulos estructurados de la siguiente manera:

Titulo primero, Normas Generales, Derechos de las personas frente a la Administración y empleo de las nuevas tecnologías: en este título se determina el objeto de la ley, el ámbito de aplicación, principios generales, derechos de los ciudadanos frente a la administración y el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.

Titulo Segundo, Régimen Jurídico de los Actos de la Administración, en este título se regula las reglas esenciales del acto administrativo: concepto, requisitos de validez, motivación, configuración, forma, eficacia e invalidez de los actos, la competencia, la extensión y recusación y sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública y los servidores públicos.

Título Tercero, El Procedimiento, este título es el más extenso de la ley contiene la regulación sobre principios generales, términos y plazos, la tramitación, las comunicaciones, la prueba, la audiencia a los interesados, la terminación, la resolución final y el silencio administrativo, el desistimiento y renuncia.

Titulo Cuarto, de los Recursos, contiene disposiciones generales en cuanto a los actos recurribles, recursos oponibles y naturalezas, requisitos, las causas de rechazo, los aspectos de la interposición, el agotamiento de la vía administrativa y los tipos de recurso.

Titulo Quinto, de la Potestad Sancionadora, éste apartado contiene aspectos generales para el ejercicio de la potestad sancionadora como son los

principios, derechos del presunto responsable, conductas punibles, concurso de normas, concurso de infracciones, prohibición de doble juzgamiento, causas de excepción de responsabilidad, causas de extinción de responsabilidad, plazos de prescripción y computo de los plazos.

Titulo Sexto, procedimiento para el ejercicio de la potestad administrativa, se pretende establecer las reglas básicas para el ejercicio de la potestad normativa por parte de la administración pública la cual comprende la adopción de reglamentos, normas técnicas, planes programas y cualquier otra disposición de carácter general.

Titulo Séptimo, Disposiciones finales, en este capítulo se dispone sobre las derogativas, disposiciones sobre la especialidad, sobre el desarrollo reglamentario, la adaptación normativa de una disposición transitoria y la vigencia.¹¹²

Estas razones llevaron a la comisión ad hoc, luego del análisis y estudio correspondiente emitir el dictamen favorable a la Ley de Procedimientos Administrativos.

3.4. Sistemática de la ley de procedimientos administrativos

La LPA, está conformada por siete títulos los cuales abarcan ciento sesenta y seis artículos y que de forma general se desglosa de la siguiente forma:

¹¹² Decreto N° 8, comisión Ad hoc para estudiar la ley de la jurisdicción contencioso administrativo y la creación de los tribunales contenciosos administrativos, asamblea legislativa, Republica de El Salvador 4 de diciembre de 2017.

3.4.1. Clasificación de los entes que conforman la administración pública

Una de las innovaciones que presenta La Ley de Procedimientos administrativos, es que se aplicara a todas las instituciones y organismos que se consideren enmarcadas dentro del rango de la Administración Pública el cual ha sido desglosado de la siguiente manera (Art. 2 LPA):

- a) Entes típicamente administrativos: dentro de los que encontramos el órgano ejecutivo, instituciones autónomas, municipalidades,

- b) Entes Constitucionales Excepcionalmente Administrativos: dentro de los que figuran Órganos Legislativo y Judicial, la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, el Consejo Superior de Salud Pública, el Tribunal Supremo Electoral.

3.4.2. Principios generales de la actividad administrativa

Con el objetivo de agilizar la actividad administrativa del procedimiento administrativo y que el mismo carezca de vicios se ha tomado a bien regirlo bajo principios generales regulados en el Art. 3 LPA tales como:

- a) Legalidad: la administración pública deberá actuar expresamente con lo que la ley ordene y permita.

- b) Antiformalismo: siempre que se encuentre dentro del marco legal debe de facilitarse la tramitación de cualquiera de las etapas del procedimiento,

siempre que los requisitos no sean esenciales. Al igual que debe proporcionarse los mecanismos para tener acceso a conocer del procedimiento a los interesados, por lo tanto, ningún requisito formal debe constituir un obstáculo que impida justificadamente el inicio del procedimiento.

Para obtener un mejor cumplimiento al principio del antiformalismo, es necesario relacionarlo íntimamente con la ley de eliminación de las barreras burocráticas, ya que establece el régimen jurídico para eliminar las barreras burocráticas carentes de fundamento legal, de razonabilidad, que restrinjan u obstaculicen al acceso o a la permanencia de los de los agentes económicos del mercado y que constituyan incumplimiento de las normas o principios que rigen la potestad normativa de la administración pública.

La Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas fue aprobada el 12 de diciembre de 2018, con la finalidad de procurar una eficiente prestación de servicios por parte de las entidades de la administración pública, de esta manera se regula los procedimientos para el control de los tramites haciendo un análisis de los elementos, exigencias y requisitos contenidos en los tramites que no se encuentran establecidos en la ley.

- c) Con la aprobación de esta Ley se crea el Tribunal de Eliminación de Barreras Burocráticas, que servirá para ejercer control posterior de los trámites establecidos por los sujetos obligados, analizando si los requisitos de los mismos carecen de fundamento legal, de razonabilidad, que los convierten en obstáculo para los usuarios o constituyan incumplimientos de las normas y principios que rigen la potestad de crear sus propias normas que regulen el servicio que brindan, por lo tanto viene

a constituir un mecanismo para darle cumplimiento al principio de antiformalismo regulado en la Ley de Procedimientos Administrativos y brindar seguridad jurídica al administrado.

- d) Eficacia: los entes encargados de los procedimientos administrativos tendrán la obligación de subsanar incidentes dentro del marco de la lógica sin necesidad de esperar el requerimiento de una de las partes.
- e) La celeridad e impulso de oficio: con el fin de que los procedimientos no se queden estancados o se retrasen como generalmente ocurre dentro de las tramitaciones, estos deberán ser impulsados de oficios cuando sea posible, en relación con el principio de eficacia.
- f) Economía: se debe velar en el desarrollo del procedimiento para que este no genere pérdidas económicas tanto para la administración como para el administrado.
- g) Coherencia: las actuaciones administrativas serán congruentes con los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito y se motiven adecuadamente, sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.
- h) Verdad material: las actuaciones de la autoridad administrativa deberán ajustarse a la verdad material que resulte de los hechos, aun cuando no hayan sido alegados ni se deriven de pruebas propuestas por los interesados.

3.4.3. Medidas que facilitan el acceso y relación del administrado con la administración

La ley de procedimientos administrativos, pretende facilitar los mecanismos en cuanto a la relación y comunicaciones que puedan desarrollarse dentro

del procedimiento, para poder simplificar la actividad administrativa la ley regula específicamente en los Arts. 4 al 14 y 18-20, requisitos que sean necesarios para las tramitaciones esto en virtud que bien pueden obtenerse a nivel institucional, así como la comparecencia de las partes en todo el acto, la cual únicamente será requerida por disposición legal y para el desarrollo en general podrá tramitarse mediante un representante; asimismo se plantea la mecanización en cuanto a la uniformidad de documentos, expedientes y uso de formularios haciéndolo por medios electrónicos.

En cuando al expediente administrativo, se habla de una integración para que en los casos en los que competa a más de una entidad administrativa, tenga la facultad para unificar el procedimiento un solo ente para de esta forma evitar dilaciones procedimentales; se plantea además la figura de una ventanilla única que será una herramienta en relación con el expediente administrativos, pero que además tendrá una importante función trabajando con todas las instituciones de la administración pública, en cuanto a la expedición de documentos para obtener autorizaciones.

Además, para la remisión de peticiones es importante recalcar que uno de los objetivos de la LPA es agilizar los trámites por lo cual se estipula un plazo de cinco días la remisión a la autoridad requerida y el mismo plazo de cinco días para la obtención de una respuesta. Es muy importante también dejar en claro que se regula el buen trato a los usuarios, así como la obligación que todos los ciudadanos de comunicar el cometimiento de delitos que puedan observarse dentro del funcionamiento de la actividad administrativa.

3.4.4. Deberes y derechos de los administrados

Para lograr que la relación entre administrado y administrador sea factible existe una serie de derechos y deberes de cumplirse y respetarse, regulados

en los Arts. 16 y 17 LPA, dentro de los derechos se puede mencionar el derecho a recusar contra actos de la administración pública, además de ser tratados e informados con las formalidades que la ley requiere, para acceder a los beneficios vanguardistas que la misma legislación proyecta en cuanto ámbitos tecnológicos se refiere; y dentro de los principales deberes se encuentra: respetar el marco constitucional del procedimiento, colaborar con la administración pública para evitar vicios procedimentales, respetar a los empleados de las diferentes instituciones donde estén tramitando diligencias de cualquier tipo.

3.4.5. Incorporación y desarrollo de la teoría del acto administrativo

Para que el acto administrativo pueda ser desarrollado a cabalidad, es indispensable que cumpla con los siguientes requisitos que ordena el Art. 22 LPA: Competencia e investidura del órgano competente, presupuesto de hecho, causa, fin, motivación, procedimiento y forma de expresión.

La forma de iniciar el acto deberá ser por escrito, y producirá efectos desde el momento en que sean comunicados a los interesados cuando así sea requerido, caso contrario adquirirán efectividad desde su emisión de conformidad a Art. 24 LPA. Además, es importante recalcar que estos actos podrán ser retroactivos siempre y cuando su retroactividad no perjudique a terceros según Art. 28.

En cuanto a su ejecutoriedad, está regulada en los Arts. 31-33 de la LPA, la cual expresa que estos podrán ser inmediatamente ejecutorios y dicha ejecución podrá ser mediante el patrimonio del administrados cuando se trate de una multa y se regirá por las normas de la ejecución forzosa del CPCM para lo cual será título de ejecución la certificación del acto expedido por el

funcionario competente, también puede sancionarse por medio de multas, o decretándolos inválidos ya sea por nulidad absoluta o por nulidad relativa, los cuales podrán ser subsanados siempre que, según el caso, sea posible Arts. 37- 41 LPA.

3.4.6. La competencia y supuestos de dislocación competencial y exclusión

La ley de procedimientos administrativos plantea la competencia como irrenunciable y delimita su ejercicio a los órganos administrativos según su misma atribución. Sin embargo, existen algunos supuestos de dislocación competencial los cuales se establecen en la ley; tales como:

a) La Delegación: la cual permite delegar el ejercicio de competencias a órganos inferiores jerárquicos siempre de la misma institución, no obstante, la ley establece límites taxativos dentro de los cuales no se podrá delegar, Arts. 43 y 44 LPA.

b) La Avocación: se realizará cuando la ley especial lo permita y concurren circunstancias que hagan conveniente esta, esto permitirá que un órgano superior jerárquicamente tenga a su conocimiento uno o varios asuntos que correspondería resolver a un órgano administrativo dependiente, Art.45 LPA.

c) Sustitución: esta permitirá a los funcionarios trasladar el ejercicio de la competencia a otro de igual nivel jerárquico, Art. 46 LPA.

d) Suplencia del cargo: los funcionarios podrán ser suplidos en caso de vacancia, enfermedad o ausencia, este nombramiento estará a cargo del órgano que corresponde su nombramiento y de ser transitorio podrá ser suplido por el inferior jerárquico, Art. 47 LPA.

e) Delegación de firma: en este caso particular un funcionario mayor jerárquicamente podrá habilitar a otro inferior para que firme a nombre de él, correspondencia notificaciones, escritos siempre y cuando no se trate de resolver un asunto, sin embargo, este no implica una transferencia de competencia, Art. 48 LPA.

f) Encomienda de gestión: permite que un órgano pueda encomendar cierta actividad a otro órgano, aunque este no pertenezca a la misma institución debido a la falta de medios idóneos para poder realizar la actividad ellos y buscando una eficacia en el acto. La ley hace la aclaración que esta encomienda no cede la titularidad de la competencia y que el órgano que encomendante dará soporte jurídico a la actividad que se encomienda, Art. 49 LPA.

g) Conflicto de competencia: en relación a este ámbito la ley nos describe que al considerarse incompetente un órgano administrativo, este puede de oficio remitir el asunto al órgano que considere competente, de igual manera faculta a los interesados para estos se dirijan al órgano que está conociendo, para que decline su competencia y remita el asunto al órgano competente o se dirijan directamente al órgano competente para que este exija inhibición al que estaba conociendo del asunto.

En el caso de tener conflicto y dos o más órganos que se consideren competentes para resolver sobre un asunto, este será resuelto por el superior jerárquico, si se trata del Órgano Ejecutivo será el Presidente de la Republica y si son conflictos entre Administraciones Locales y Autónomas o el Órgano Ejecutivo este lo resolverá la Sala de lo Contencioso Administrativo, Art. 50 LPA.

Los supuestos de exclusión de competencia que la ley regula son dos: la Abstención y la Recusación. En la ley se delimitaron seis causales de

abstención y recusación, así como la forma de solicitarlo, en el caso de la recusación se hará por escrito debidamente fundamentado ante el órgano superior jerárquico el cual resolverá en plazo de cuatro días posteriores al planteamiento y de estimar procedente la recusación acordará la sustitución, ésta también puede declararse por iniciativa del órgano superior jerárquico, Art. 51 y 52 LPA.

La abstención será comunicada a todos los interesados y al funcionario jerárquicamente superior para que resuelva en un plazo de tres días si la autoridad lo estima se sustituirá por otro funcionario de igual preparación y jerarquía. La omisión de comunicar la existencia de la causal de abstención genera responsabilidad administrativa, Art.53 LPA. Contra el acuerdo de recusación o abstención no se admitirá recurso alguno, Art. 54 LPA.

3.4.7. Responsabilidad patrimonial de la administración pública y de los servidores públicos

Los particulares tendrán derecho a indemnización cuando sufran una lesión en sus bienes o derechos, por consecuencia de una actividad normal o anormal de la administración, la responsabilidad del Estado es de carácter institucional y predominantemente objetiva, Art. 55 LPA. En cuanto a la responsabilidad patrimonial, la ley hace las siguientes consideraciones:

a) **Ámbito de aplicación:** la responsabilidad patrimonial de la Administración se regirá por la ley a excepción cuando se establezca un régimen especial de responsabilidad, Art.56 LPA.

b) **Legitimación de reclamación:** Toda persona, siempre que haya sufrido un daño consecuencia de acción u omisión administrativa. Y los entes públicos cuando la reclamación sea entre administración central y la municipal, Art. 57 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

c) Responsabilidad concurrente: cuando el daño lo hayan efectuado varios entes públicos, la responsabilidad será solidaria entre ellos, sin perjuicio de poder ejercer su pretensión para que les restituyan lo pagado. Cuando la lesión la realice una institución que posee personalidad jurídica, las reclamaciones se harán a contra ellas y pagaran de su presupuesto, Art. 58 LPA.

d) Daño indemnizable: la ley hace la consideración sobre aquellos daños que pueden ser indemnizables, los cuales deberán cumplir con los siguientes requisitos: éstos deben ser reales efectivos, evaluables económicamente e individualizados, de igual manera, menciona que el reclamante debe probar el daño recibido y que para calcular la indemnización se utilizaran los criterios de valoración vigentes en materia de seguridad social, dando la oportunidad de sustituir esa indemnización en especie o que sea cancelada periódicamente, Art. 59 LPA.

Reglas especiales en los casos de reclamación por violación de derechos constitucionales. En el momento en que se genera un daño a causa de la vulneración de derechos de rango constitucional, la Ley de Procedimientos Administrativos delimita las siguientes reglas: dicha responsabilidad será personal y no se extingue aunque el funcionario sea cesado del cargo, la reclamación no necesitara depender de una sentencia estimatoria de amparo y que la responsabilidad que posee el Estado es de carácter subsidiario por ende solo responderá cuando se compruebe que el funcionario no pudiese responder con sus bienes para pagar, Art. 60 LPA.

El plazo para reclamar será de dos años, tanto para la actuación que causare daño, como para un acto declarado ilegal por sentencia firme, en este último el plazo se contara desde el momento de la notificación de la resolución. Y

en el caso de daño continuado el plazo se determinará cuando se conozca el alcance definitivo del daño, Art. 61 LPA.

Si bien el procedimiento por daños y perjuicios se resolverá siguiendo el procedimiento común establecido en la legislación, es necesario mencionar algunas particularidades que se tomarán para ello, por ejemplo; la resolución siempre estará a cargo de la máxima autoridad de la institución contra la que se reclama, se solicitará un informe al órgano pertinente y deberá rendirse en un plazo de quince días, la resolución será concretamente sobre la causalidad entre actuación administrativa, el daño producido y la cuantía de la indemnización, si bien no se establece un plazo para dicha resolución, transcurridos sesenta días desde que inició el procedimiento se tendrá por denegada. La ley recalca que esta resolución pone fin a la vía administrativa, Art. 62 LPA.

La responsabilidad de los servidores públicos cuando se trate de responsabilidad penal o civil, será respecto a lo previsto en cada legislación. También la ley aclara que los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial no se suspenderán mientras se sigue un proceso de responsabilidad penal de algún servidor a menos que este sirva para determinar los hechos para la fijación de responsabilidad patrimonial y los servidores responderán frente a la administración por el pago que esta haya hecho por ellos, Art. 63 LPA.

3.4.8. Procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo común u ordinario es la forma natural mediante el cual la administración configura su voluntad en respuesta a peticiones o las solicitudes de los ciudadanos o administrados, o ante necesidades de la propia administración.

La doctrina ha reconocido tres fases del procedimiento administrativo. Mismas que la LPA con algunos matices reconoce, siendo las siguientes:

- 1) iniciación del procedimiento.
- 2) instrucción.
- 3) terminación.

Iniciación del Procedimiento (art. 64 al 90 LPA). Es una fase o etapa que comprende los aspectos siguientes:

3.4.8.1 Formas de iniciar el procedimiento. Art. 64 LPA.

La doctrina reconoce como formas de iniciar el procedimiento administrativo, la iniciación de oficio y la iniciación a instancia de parte. La LPA se refiere a éstas e incluye una más de la siguiente forma:

- 1) Iniciación de oficio. La cual puede operar de tres formas:
 - a) Por decisión propia de la autoridad competente.
 - b) Como consecuencia de orden superior.
 - c) A petición razonada de otros órganos o funcionarios.

El último supuesto mencionado, es lo que la legislación administrativa salvadoreña denominó tradicionalmente “Iniciación por aviso”, la cual ya no considera la actual LPA.

2) A petición del interesado: Esto depende de la clase de procedimiento de que se trate y de la concreta situación jurídica en que se encuentre el ciudadano respecto a su objeto, dado que hay sectores de la actividad administrativa que están articulados técnicamente en torno al principio de

rogación. Por ejemplo: El otorgamiento de autorizaciones o concesiones, todo procedimiento tendiente al reconocimiento de un derecho o a la constitución de una situación jurídica favorable para el interesado.

3) Por denuncia de Particulares: Esta forma suigéneris de iniciación a instancia de parte, tiene como fundamento el derecho general de petición contenido en el Art. 18 de la Constitución de la República. Vale hacer dos aclaraciones: Una, que aquí queda relativizada la exigencia de legitimación y la segunda, que se trata de denuncia respecto de la variedad de actividades de la Administración y no necesariamente de la materia administrativa sancionatoria.

3.4.8.2. Legitimación, capacidad para ser parte y representación. Art. 65-70 LPA

Estas disposiciones normativas son aplicables a la iniciación a petición del interesado:

Legitimación: De acuerdo a lo establecido en el Art. 65 LPA estarán legitimados para intervenir en el procedimiento administrativo:

- 1) Los titulares de derechos legítimos individuales o colectivos.
- 2) Las personas cuyos intereses legítimos individuales o colectivos puedan resultar afectados por la resolución, y se apersonen en el procedimiento antes de que se emita la resolución definitiva.
- 3) Las asociaciones, fundaciones y entidades análogas, en defensa de los derechos e intereses de sus miembros. Y en el caso de grupos de afectados, según lo determine la mayoría de involucrados. La condición de interesado es transmisible por vía hereditaria.

Capacidad para ser parte: Se regirá por el derecho común (Aplicación del Código Procesal Civil y Mercantil).

Representación: Los interesados podrán comparecer por sí o por medio de un representante. En este último caso las notificaciones se harán a los representantes o apoderados. Dicha representación podrá ser legal, convencional y judicial (Art. 67 inc. 1° LPA), y podrá ser ejercida por persona que no sea abogado.

Las personas jurídicas comparecerán a través de quienes las representen, los grupos de afectados sin personalidad jurídica, los representan quienes de hecho o por pacto, actúen en su nombre frente a terceros.

La falta de representación o la insuficiente acreditación de la misma, no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte o subsane en el plazo de 10 días o más, según lo conceda la autoridad administrativa.

Acumulación de pretensiones. Cuando las pretensiones de varias personas tengan un mismo fundamento y recaigan sobre un mismo objeto o similar, podrán formularse en una sola petición; y las notificaciones se harán: (1) con el representante designado, o (2) con el primer firmante del escrito con que inicien o se apersonen al procedimiento.

Modos de otorgar la representación: (i) Instrumento Público. (ii) Documento privado con firma legalizada por Notario. (iii) Por comparecer ante funcionario competente, haciéndolo constar en acta. (iv) Designación expresa en el mismo escrito en que se solicita la iniciación del procedimiento.

Los representados podrán revocar en todo momento la representación conferida. Todas las instituciones y órganos de la administración podrán

implementar un registro de representantes, para tener por acreditada la personería en actuaciones posteriores.

Notificación a interesados que no han intervenido. Si en la tramitación se establece la existencia de interesados (Denominados “interesados necesarios”) que puedan resultar afectados por la resolución que se adopte, se les comunicará la tramitación, para que se apersonen si lo desean.

3.4.8.3. La Petición

Contenido, ampliación y modificación de la solicitud. Art. 71 y 75 LPA.

Petición: Si el procedimiento se inicia a instancia de persona interesada, la petición deberá contener, según el Art. 71 de la Ley de Procedimientos Administrativos:

1. El órgano o funcionario a quien se dirige
2. El nombre y generales del interesado, y el nombre y generales del representante. Señalando medio técnico o electrónico para recibir notificaciones.
3. El nombre y generales de los terceros interesados, señalando lugar donde pueden ser notificados.
4. Los hechos y razones en que se fundamenta la petición.
5. La petición en términos precisos.
6. La firma del interesado o de su representante.
7. Lugar y fecha y las demás exigencias que establezcan las Leyes aplicables.

El interesado podrá modificar o ampliar sus peticiones hasta antes de la apertura a pruebas. (Art. 75 LPA)

Subsanación de requisitos necesarios. (Art. 72 LPA.) Si la solicitud no reúne los requisitos necesarios la Administración le requerirá para que en el plazo de diez días sea subsanada tal falta; so pena de archivarla, que dando a salvo su derecho de presentar nueva petición.

Presentación de la petición. (Art 73 LPA). La petición se podrá presentar en la sede de la Administración o por los medios electrónicos idóneos habilitados por ésta.

Firma de escritos y autenticidad de la solicitud. (Art. 74 LPA). Todo escrito deberá ser firmado por el interesado o su representante. Y en su defecto aplicará el mecanismo de “firma a ruego” con la impresión de la huella de su dedo pulgar derecho; u otro medio idóneo de expresión de su voluntad.

Recurso contra el rechazo de una petición. (Art. 76 LPA). La resolución que rechace una petición o su ampliación, es recurrible en apelación.

3.4.8.4. Resolución de incidentes: (Art. 77 LPA). El órgano competente resolverá cualquier situación incidental, aun aquellas que correspondan a otra autoridad, previa consulta a ésta que deberá responder en un plazo de 10 días.

3.4.8.5. Adopción de medidas provisionales: (Art. 78 LPA). Iniciado el procedimiento, la autoridad podrá adoptar las medidas provisionales necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que se pronunciará, siempre que concurren: Apariencia de buen derecho. (*fumus bonis iuris*) y

peligro, lesión o frustración por demora. (*periculum in mora*), las medidas provisionales podrán ser confirmadas, modificadas o dejadas sin efecto; en los momentos y condiciones establecidos por la ley.

3.4.8.6. Acumulación de expedientes: (Art. 79 LPA). El funcionario o autoridad competente para la tramitación de un expediente, de oficio o a petición de parte, podrá ordenar la acumulación a otros expedientes cuando exista identidad sustancial o íntima conexión.

3.4.8.7. Términos y plazos: Gramatical y técnicamente existe diferencia entre los conceptos plazo y término, de tal forma que el plazo se refiere a un período de tiempo, mientras que término se refiere a un momento determinado, su fin o conclusión (su término). Relaciones: Ambos se refieren a la idea de tiempo, aunque de manera distinta. Término no es igual a plazo, pero, todo plazo (período) tiene término. No obstante, eso el legislador se refiere a ambos como sinónimos.

Obligatoriedad, horas y días hábiles y cómputo de los plazos. (Art. 80 - 82 LPA):

- 1) Los términos y plazos del procedimiento administrativo son obligatorios y perentorios, para la Administración y los particulares.
- 2) Los actos de la Administración y de los particulares, deberán llevarse a cabo en días y horas hábiles. Mediante resolución motivada, y por razones de urgencia el órgano competente podrá habilitar días y horas inhábiles para realizar actos procedimentales.
- 3) Si los plazos se señalan en días y horas, se computarán únicamente los días y horas hábiles.

La Administración deberá expresar en sus resoluciones: (1) El plazo legalmente establecido para llevar a cabo un acto de procedimiento. (2) La fecha en la que vence. (3) Las consecuencias de su incumplimiento o retraso. Si el plazo se fija en días se contará a partir del día siguiente de la notificación, o desde el día siguiente de la estimación o desestimación por silencio administrativo.

Cuando el plazo se fije únicamente para la Administración, este comenzará a correr desde el día siguiente a aquel en que se hubiere presentado la petición del interesado.

Si el plazo se fija en meses o años: (1) Estos se computarán de fecha a fecha. (2) Si en el mes o año del vencimiento no hay fecha equivalente, se entenderá que el plazo vence el último día del mes. (3) Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al siguiente día hábil. Prórroga y cumplimiento anticipado de plazos. (Art. 83 y 84 LPA): La Administración de oficio (antes del vencimiento del plazo) o a petición de interesado (solicitada antes del vencimiento del plazo, expresar los motivos y la prueba pertinente) podrá acordar mediante resolución motivada una ampliación del plazo, hasta por la mitad del tiempo establecido. Esto cuando las circunstancias lo exijan, no se perjudique derechos de terceros o el interés público.

Plazos que no pueden ampliarse:

- 1- Plazo previsto para la finalización del procedimiento.
- 2- Plazo para la interposición de recursos. La resolución de ampliación del plazo no admite recurso. El plazo se tendrá por concluido si antes de su vencimiento se cumplen todos los actos procedimentales previstos.

Habilitación de plazos y reposición de actuaciones. (Art. 85 LPA).

El interesado podrá solicitar la reposición de las actuaciones y la habilitación de un nuevo plazo, cuando por fuerza mayor o caso fortuito calificado por el órgano competente, no puedan realizarse las actuaciones para las que estaba previsto.

La solicitud se deberá presentar dentro de los cinco días posteriores a la cesación de la causa que lo motivó. El funcionario o autoridad que apruebe la habilitación de plazo, deberá comunicarlo a los interesados y a su superior jerárquico. En tal comunicación se expresarán los motivos en que se fundó, y se fijará el nuevo plazo que no puede ser mayor que el original previsto.

Plazos para producir actos de procedimiento. (Art. 86 LPA).

- 1- Los de mero trámite: 5 días.
- 2- Los dictámenes, peritajes e informes: 20 días después de solicitados.
- 3- Los informes administrativos no técnicos: 15 días después de solicitados.

Plazos para evacuar consultas. (Art. 87 LPA) Consulta que el órgano competente debe hacer a otro previo a resolver: Contestar en 15 días. Si no se evacua en el plazo previsto, caducará dicho trámite y podrá continuar el procedimiento. Por excepción (cuando tienda a la protección de un interés público), se podrán recibir respuestas fuera del plazo, antes de que se haya emitido la resolución definitiva.

Plazo para trámites que deben cumplir los interesados. (Art. 88 LPA).

- 1- Para que el interesado cumpla trámites ordenados por la autoridad: 10 días. Si no realiza las actuaciones en ese plazo, caducará el trámite, se continuará el procedimiento o se producirá su terminación por caducidad.

2- El funcionario podrá ampliar el plazo hasta por otros 10 días, cuando la naturaleza del trámite lo exija.

Plazo para concluir el procedimiento. (Art. 89 LPA). Obligación de la Administración de dictar y notificar resolución expresa en todo procedimiento. Plazo máximo para concluir el procedimiento por acto o resolución: 9 meses. El incumplimiento de estos plazos genera responsabilidad legal.

Suspensión del plazo para cumplir el procedimiento. (Art. 90 LPA). Casos en los que procede la suspensión del plazo máximo para resolver:

- 1- Por el tiempo entre la notificación y el efectivo cumplimiento del requerimiento a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos u otros elementos de juicio.
- 2- Cuando deba solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a otro órgano de la Administración: Máximo 2 meses.
- 3- Suspensión por realización e incorporación de pruebas o estudios técnicos, propuestos por los interesados u ordenados de oficio: Máximo 2 meses. La resolución que ordena la suspensión del plazo para resolver no admite recurso alguno.
- 4- Cuando el órgano competente decida realizar alguna actuación necesaria para resolver. Desde la notificación hasta terminar las actuaciones.

3.4.8.8. Tramitación o instrucción del procedimiento. art. 91 al 110 LPA

Artículo 91. Responsabilidad: los funcionarios que tengan a su cargo la tramitación son responsables de realizar con agilidad.

Artículo 92. Orden para la tramitación de expedientes: Para la tramitación se guardará rigurosamente el orden de ingreso de las solicitudes. Este orden se podrá alterar en casos de urgencia o cuando exista un interés general. La violación a esta regla genera responsabilidad al funcionario infractor.

Artículo 93. Impulso simultáneo y trámites que corresponden a otras autoridades: Para dar agilidad a la tramitación en un solo acto se ordenará la realización de todos los actos que se puedan tramitar simultáneamente y no estén subordinados en su cumplimiento. Cuando se requiera trámites a otra autoridad, se establecerá expresamente el plazo que dispone para realizarla.

Artículo 94. Suspensión del Procedimiento.

El órgano competente podrá declarar de oficio la suspensión de la tramitación del procedimiento mediante la resolución motivada y mientras dure el caso fortuito o causa mayor que la provoque.

Artículos 95 y 96. El registro, la constancia de presentación y recepción de documentos.

Las oficinas de la Administración llevarán un registro de la hora y fecha de presentación de los documentos entregados por los ciudadanos, así como las comunicaciones de otras autoridades; incluyendo los que se sean presentados por medios tecnológicos. De todo documento que se presente se extenderá constancia en la que conste: El número de registro de presentación, lugar y medio de presentación y día y hora de recepción.

La constancia se extenderá por cualquier medio escrito e incluso en la copia del documento presentado. Todo acto que afecte derechos o intereses de las

personas deberá ser notificado dentro del plazo de 3 días a partir de la fecha en que fue dictado, contendrá el texto íntegro de la resolución y sus anexos.

Artículo 98. Reglas para realizar notificaciones:

1- La notificación se hará por cualquier medio que permita constancia de su recepción. Se autoriza la notificación por correo postal público o privado (servicios de entrega de documentos) con acuse de recibo.

2- El interesado podrá comparecer personalmente a darse por notificado.

3- Cuando el receptor no pueda leer y lo solicite, el notificador podrá dar lectura al documento que entregará.

4- El acta de notificación respectiva, se incorporará al expediente.

5- En los procedimientos iniciados por solicitud de interesado, la notificación se realizará en el lugar y medio señalado en la solicitud. Cuando no sea posible, se hará de cualquier forma idónea según la regla número 1.

6- En ausencia del interesado en su domicilio, la notificación se podrá entregar a cualquier persona mayor de edad que se encuentre en el lugar y haga constar su identidad. Si nadie se hace cargo de la notificación se hará constar en el expediente.

Se fijará aviso en lugar visible indicando al interesado que deberá presentarse a la oficina a darse por notificado. Si no se presenta en el plazo de 3 días, se entenderá por efectuada la notificación. Dirección para recibir notificaciones tras el primer escrito de comparecencia. Art. 99 LPA.

3.4.8.9. Terminación del procedimiento. Las formas de terminación del procedimiento. (Art.111 LPA).

Resolución expresa de la autoridad competente: Se refiere al acto administrativo decisorio sobre las cuestiones suscitadas. La resolución final no podrá agravar o perjudicar la situación inicial del administrado a cuya instancia se hubiera iniciado el procedimiento.

Silencio administrativo positivo: Al no resolver o notificar la decisión la Administración Pública, al existir una norma con rango de ley que establezca el silencio positivo de manera expresa, el acto será considerado estimatorio de las pretensiones.

Silencio administrativo negativo: Ausencia de declaración expresa de la Administración, por lo que se considera un acto desestimatorio por parte de la Administración a la pretensión incoada.

Desistimiento: Voluntad unilateral del solicitante de abandonar la pretensión.

Renuncia: Abandono definitivo de la acción, no podrá iniciar el procedimiento de nuevo.

Declaración de caducidad: Constituye un límite temporal máximo de la duración de un procedimiento.

3.4.9. Los Recursos. La Ley de Procedimientos Administrativos establece que serán recurribles en la vía administrativa los actos definitivos como los de trámite. La LPA en el art. 124 reconoce los tipos de recursos que podrán interponerse en la vía administrativa, siendo los siguientes:

1- Recurso de apelación. Este tipo de recurso tiene por objeto impugnar los actos definitivos que ponen fin al procedimiento, siempre que no agote la vía administrativa. Cuando el acto fuera expreso se interpondrá en el plazo de quince días contados a partir del día siguiente de la notificación y si se tratara de un acto presunto en el plazo de un mes y se contará a partir del día siguiente en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Art. 134 y 135 LPA.

2- El recurso de reconsideración se interpondrá contra los actos definitivos ante el mismo órgano que los dicto. El plazo para interponerlo en el caso de tratarse de un acto presunto será de diez días contados a partir del día siguiente de la notificación y cuando sea presunto se aplicará el mismo plazo del recurso de apelación. Art. 132 y 133.

3- El recurso extraordinario regula el recurso de revisión procede contra los actos firmes en la vía administrativa la ley regula de manera taxativa las circunstancias ante las cuales se interpondrá el recurso Art. 136 y 137 LPA, la resolución deberá ser notificada en el plazo de un mes, con lo cual queda expedita la vía contencioso-administrativa.

Los recursos deberán interponerse por escrito cumpliendo con los requisitos que establece el art. 125 de la LPA, estableciendo nombre de la autoridad o funcionario al que se dirige, nombre y generales del recurrente estableciendo lugar o medio técnico para las notificaciones, el acto contra el que se recurre y las razones de hecho y derecho en las que la funda, la solicitud de apertura a prueba, lugar, fecha y firma del peticionario.

Los recursos podrán ser rechazados en los casos que el recurrente carezca de legitimación, el acto no admita recurso, haya transcurrido plazo para su

interposición o carezca de fundamento; pero podrán ser subsanados los defectos de fondo o de forma en los casos que sea procedente, el órgano competente podrá solicitar que sea subsanado en el plazo de cinco días.

Como eficacia del recurso podrá suspenderse de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado, cuando concurren las siguientes circunstancias según el art. 127 de la LPA:

- a) La ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación;
- b) Que estén razonablemente justificados los fundamentos del recurso.

En el caso de existir terceros con un interés legítimo respecto al objeto del recurso, se le notificara para que alegue cuanto crea conveniente en defensa de sus derechos o intereses en el plazo no inferior de diez días ni superior a quince días.

El órgano competente para decidir el recurso administrativo podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios de procedimiento; la resolución nunca podrá agravar o perjudicar la situación inicial art. 129 LPA.

La vía administrativa se entenderá agotada según el Art. 131 LPA con el acto que pone fin al procedimiento o con el acto que resuelva el recurso de apelación o con el que resuelva cualquier medio impugnativo.

3.4.10. Potestad sancionatoria

La LPA regula principios específicos para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración Pública como lo son: 1) Reserva de Ley;

2) Principio de tipicidad; 3) Irretroactividad; 4) Presunción de inocencia; 5) Responsabilidad; 6) Prohibición de doble sanción; 7) Proporcionalidad.

Serán punibles únicamente las infracciones consumadas. Se considera autores las personas naturales o jurídicas que realicen el hecho tipificado como infracción, por si solas o conjuntamente; el presunto infractor tendrá derecho a ser informado de los términos de imputación, de la autoridad competente y la norma que atribuye dicha competencia; a formular alegaciones, presentar prueba de descargo y no declarar contra sí. Art.140, 141, 142 LPA.

La prohibición del doble juzgamiento está regulada en el art.145 LPA, la cual impide sancionar aquellos hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en donde: se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. La responsabilidad se extinguirá por: la muerte de la persona sancionada, por la ejecución completa de la sanción, por la prescripción de la infracción y por la prescripción de la sanción, según el Art. 147 LPA.

Los plazos para la prescripción de las infracciones y sanciones que señala el párrafo anterior, serán los que determinen las normas que las establezcan. Si éstas no fijaran, se entenderá que las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses Art. 148 LPA. El plazo de la prescripción empezara a contar desde el día siguiente en el que hubiera cometido la infracción.

El trámite a seguirse en el procedimiento administrativo sancionador es el siguiente:

1- Denuncia: se iniciará mediante la denuncia del particular, la cual deberá contener los requisitos generales de la petición, los datos personales, el relato sucinto de los hechos tipificados como infracción y la identificación de los presuntos responsables, art. 150 LPA.

2- Auto de inicio: El procedimiento iniciara por medio de resolución motivada, que contendrá la identificación de la persona o personas denunciantes, la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, una relación sucinta de los hechos que motivan el inicio del procedimiento, así como la de los elementos que haya recabado la Administración Publica, la calificación preliminar de la infracción administrativa, así como la sanción correspondiente e indicación del presunto responsable. Art. 151 LPA. Se pondrán adoptar medidas cautelares que aseguren la eficacia de la resolución.

3- Resolución: Deberá ser motivada y contendrá una relación de los hechos, la valoración de las pruebas de cargo y de descargo producido y los argumentos jurídicos en que se funde la decisión, además de la sanción podrán interponerse la reposición a su estado originario de la situación alterada y la indemnización por daños y perjuicios.

4- Prueba: Se practicarán las pruebas que sean pertinentes y útiles para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Art. 153 LPA.

El infractor puede reconocer su responsabilidad de forma expresa y por escrito, configurándose una atenuante para la aplicación de la sanción.

La LPA en el Art.158 regula también la aplicación del procedimiento simplificado, cuando se considere que existen elementos de juicio suficientes

para calificar la infracción de leve, cuando los hechos estén determinados por constar suficientemente en actuaciones administrativas o cuando el interés público así lo requiera.

3.4.11. Ejercicio de la potestad normativa

La potestad normativa comprende la adopción de Reglamentos, normas técnicas, planes, programas y cualquier otra disposición de carácter general, con independencia de la denominación que adopte, siendo conforme a la Constitución.

Las normas de carácter administrativo no podrán tipificar infracciones ni sanciones administrativas, establecer delitos o penas, ni tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público Art. 161 LPA.

Previo a la decisión de regular o no regular es necesario realizarse una Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), de acuerdo a los modelos técnicos establecidos por el organismo a quien corresponda dictar y vigilar el cumplimiento de las políticas de mejora regulatoria, el 12 de diciembre de 2018 fue aprobada la Ley de Mejora Regulatoria que tiene como objeto asegurar la calidad de las regulaciones emitidas por las entidades públicas o sujetos obligados al cumplimiento de dicha ley teniendo como finalidad en primer lugar, para eliminar exigencias y requisitos que sin fundamento o apartándose de las plataformas tecnológicas, afecten el clima de negocios, la competitividad, el comercio exterior y la atracción de inversiones y como segunda finalidad la simplificación de trámites y procedimientos con el fin de hacerlos más efectivos y que generen menores costos.

Tanto la LPA como la Ley de Mejora Regulatoria tienen como objetivo común la promoción de inversión en el país, lo cual vuelve necesario la creación de un sistema de mejora regulatoria para implementar una nueva cultura administrativa, que se asegure que las decisiones en cuestiones regulatorias sean tomadas a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas y además permita la eliminación de exigencias y requisitos que, sin fundamento, afectan el clima de negocios en el país. Ambas leyes tienen una íntima relación en cuanto a la regulación de la potestad normativa de la administración pública. La aprobación de las mejoras sobre las normas administrativas a que hace referencia el párrafo anterior, deberá de sujetarse al siguiente procedimiento establecido en el Art.162 LPA:

Iniciativa: El órgano competente elaborará el correspondiente anteproyecto o borrador.

Recopilación de información: Deberán recabarse por el órgano responsable los estudios, evaluaciones e informes de naturaleza legal, económica, medioambiental, técnica o científica que sea pertinente.

Audiencia a los ciudadanos directamente afectados en sus derechos e intereses.

Participación del público: La participación del público en general, con independencia de que se vea afectado o no por el proyecto de la normativa propuesta.

Colaboración entre entes y órganos públicos: Deberá recopilarse mediante consulta o informes la colaboración de los demás órganos y entes públicos que resultaran afectados con la normativa.

Ponderación y motivación: El órgano competente elaborara la propuesta definitiva previa realización de la EIR.

Publicación: La entrada en vigor requiere su previa e integra publicación en el Diario Oficial.

3.4.12. Disposiciones finales

La LPA será de aplicación en todos los procedimientos administrativos, quedando derogadas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que la contraríen. En el plazo de 18 meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán adecuar las normas de cualquier naturaleza que regulen los distintos procedimientos administrativos, que pudieran ser incompatibles.

El artículo 167 de la LPA establece que los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley se regirán por la normativa anterior; y los procedimientos, actos y recursos dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley se regirán por esta.

3.5. Análisis comparativo de la nueva ley de procedimientos administrativos con otras legislaciones.

3.5.1 Análisis comparativo entre la ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de la administración pública de España y la nueva ley de procedimientos administrativos de El Salvador.

Es conveniente que, con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador, se realicen algunas discusiones acerca de las

temáticas que tienen un carácter esencial en la estructura y desarrollo de los procedimientos administrativos.

Es necesario realizar el siguiente comparativo de la Ley 39/2015, referida al Procedimiento Administrativos Común de la Administración Pública del reino de España, como se sabe la legislación española ha tenido una gran relevancia en cuanto a el desarrollo de leyes que busquen la uniformidad del procedimiento administrativo, es la razón que lleva a realizar este comparativo, La Ley 39/2015, llega a la vida jurídica española el 1 de octubre el año 2016, a pesar de ser una ley relativamente reciente es de comentar que dicho cuerpo normativo ha venido a solventar vacíos que existían con anterioridad y lleva por objeto regular el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

3.5.1.1. Estructura del procedimiento administrativo

En España el procedimiento administrativo común está dividido en diversas etapas, reguladas en la ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

El procedimiento común establecido en España, al igual que en El Salvador, puede iniciarse de oficio o por instancia de parte. Si se inicia de oficio el procedimiento común según el Art. 58 será por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.¹¹³

Se entenderá que se inicia el procedimiento a consecuencia del orden superior cuando sea emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación.¹¹⁴

La propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación, cuando concorra ésta circunstancia se estará en presencia de una petición razonada para iniciar el procedimiento común.

El procedimiento se inicia por denuncia cuando el acto por el que cualquier persona, sea natural o jurídica, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo, según el art.62 Ley 39/2015.

Cuando el procedimiento se inicie a solicitud del interesado, dicha solicitud deberá contener ciertos requisitos que establece el Art.66 Ley 39/2015, los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para

¹¹³ Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de la administración pública de España, (España, Jefatura de Estado, 2015), Art. 59.

¹¹⁴ *Ibíd.*, Art. 60.

precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan; cuando se de los casos que ya existan preestablecidos formularios para la solicitud estos serán obligatorios para los interesados.

En el caso que la solicitud no cumpliera con los requisitos establecidos deberá subsanarse en el plazo de 10 días.

Al admitirse la solicitud, según el art. 75 de la Ley 39/2015, se señalarán los actos de instrucción necesarios para la determinación, el conocimiento y la comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

La legislación española admite para el procedimiento administrativo común todo tipo de medio probatorio, Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.¹¹⁵

Posteriormente se realizará una audiencia a los interesados la cual será previamente a la solicitud del informe del órgano competente para el

¹¹⁵ Ley 39/2015, Art. 77.

asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Una vez realizada se dictara resolución que ponga fin al procedimiento esta decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.¹¹⁶

La ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas regula de una manera muy especial la realización del procedimiento administrativo común y es que se refiere a que puede ser simplificada, pero este caso será cuando por razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento.

Los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites, como lo establece en art. 96:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.

¹¹⁶ Ley 39/2015, Art. 88.

d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.

e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.

f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.

g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad

En El Salvador en cuanto al procedimiento administrativo, de igual manera se iniciará de las 3 formas que establece la Ley de España, es una coincidencia que tienen ambas legislaciones.

En cuanto a la solicitud preestablecida que puede existir en algunos casos dentro de la administración pública española que regula el artículo 66 de la ley de dicho país, en El Salvador la ley de procedimientos administrativo no regula ningún formulario de solicitud sino más bien el contenido de esta cuando la presente el interesado.¹¹⁷

Una vez interpuesta la solicitud, y si no cumpliera con los requisitos establecidos en la ley, tendrá el interesado el plazo de diez días para subsanarla según el art. 72 de la LPA de la misma manera que lo hace la Ley 39/32015.

La Administración Pública, una vez que haya instruido los expedientes e inmediatamente antes de la resolución o, en su caso, del informe de los órganos consultivos, pondrá las actuaciones a disposición de los interesados

¹¹⁷ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017), Art. 71.

para su consulta y les concederá un plazo común, no superior a quince días ni inferior a diez, para que hagan sus alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes¹¹⁸.

La ley de El Salvador como la de España permite el uso de todo medio de prueba que sea legal dentro del procedimiento administrativo.

Una vez efectuada la audiencia la administración deberá dictar la resolución final, la cual deberá ser conforme a derecho, nuestra ley es más específica en cuanto a la regulación de las etapas del procedimiento, de igual manera únicamente regula un único procedimiento administrativo esta es una diferencia muy marcada con la ley 39/2015 de España en la que si establece la regulación de un procedimiento simplificado.

3.5.1.2. Silencio administrativo

En el marco del cumplimiento de las garantías de los administrados, en los procedimientos administrativos se encuentra el silencio administrativo, por lo que resulta indispensable analizar la forma en que la ley 39/2015 y la LPA han abordado esta temática.

En ambas leyes se encuentran muchas similitudes, básicamente la Ley de Procedimientos de El Salvador retoma la mayoría de supuestos que han sido plasmados en la ley 39/2015 en cuanto al silencio administrativo.

Respecto al procedimiento iniciado a solicitud de interesado en ambas leyes, se regula de la misma manera, una vez llegado el vencimiento del plazo

¹¹⁸ Ley 39/2015, Art. 110.

máximo, si no se ha notificado resolución expresa, se producirá un efecto positivo, de modo que el interesado ha de entender como estimada su petición. Sin embargo, de igual manera ambas leyes retoman que el silencio tendrá efecto negativo o desestimatorio en los siguientes casos:

- a) Cuando el supuesto constitutivo se origine exclusivamente del derecho constitucional de petición, sin que exista regulación infraconstitucional alguna relativa al supuesto constitutivo de la petición;
- b) Cuando la solicitud tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público;
- c) Cuando se trate de peticiones dirigidas a la impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando se hubiere interpuesto recurso de apelación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, se producirán los efectos positivos del silencio si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

El efecto que produce el silencio administrativo positivo es tener la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, con todas sus consecuencias. Por el contrario, la producción de los efectos negativos del silencio administrativo, únicamente habilita la interposición del recurso administrativo o el inicio de la vía Contencioso-Administrativa, según resulte procedente. En relación a la obligación de dictar resolución expresa en los plazos establecidos en ambas leyes son los mismos.

En los casos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse en el mismo sentido del

efecto producido a consecuencia del silencio, sin perjuicio de la aplicación de las reglas generales sobre revocación, declaración de nulidad y lesividad; y, cuando se trate de silencio administrativo negativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración, sin vinculación alguna al sentido de los efectos producidos por el silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Éstos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que ésta se haya producido y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba, incluida la certificación acreditativa del silencio producido, que pudiera solicitarse al órgano competente para resolver. Solicitada la certificación, ésta deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.

La certificación a que se refiere el inciso anterior, deberá ser extendida con las formalidades legales correspondientes. En los procedimientos iniciados de oficio, de la misma manera ambas leyes plantean los mismos supuestos, la expiración del plazo máximo establecido, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver. Vencido el referido plazo, se producirán los siguientes efectos:

- a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo; y,

- b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en esta Ley.

Los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

3.5.1.3. Nulidades

La temática de las nulidades, es un tema muy bien desarrollado en la ley 39/2015, la cual lo aborda en el capítulo tercero, de la ley del procedimiento administrativo de la administración pública de España en ella se desarrolla a través de seis artículos comenzando con el artículo 47 el cual regula la nulidad de pleno derecho, o como es denominada en nuestro país nulidad absoluta.

En el artículo antes mencionado se denotan muchas similitudes con el artículo 36 de la ley de procedimientos administrativos de el salvador pues los supuestos son casi idénticos a excepción de dos; los supuestos que son iguales en ambas legislaciones son las siguientes:

los actos administrativos serán nulos de pleno derecho cuando sean dictados por órganos incompetentes ya sea en razón de materia o de territorio, cuando el contenido de dichos actos sea imposible, cuando el acto sea constitutivo de infracción penal o se dicten como consecuencia de este, cuando se prescinda totalmente del procedimiento legalmente establecido o

de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, cuando el acto sea contrario al ordenamiento jurídico y se adquieran facultades o derechos careciendo de requisitos esenciales para su adquisición.

De las pocas diferencias que existen es que la ley de procedimientos administrativos de El Salvador incluye, que será nulo de pleno derecho, el acto que sea dictado con el propósito de eludir el cumplimiento de una Sentencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; y de igual manera que los actos viciados de nulidad absoluta o de pleno derecho, no se podrán sanear ni convalidar.

La nulidad relativa es un término que se encuentra regulado en la legislación salvadoreña el artículo 37 de la LPA de la siguiente manera; Se considerarán relativamente nulos los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que no esté calificada como nulidad absoluta o de pleno derecho. Si bien es cierto la ley 39/2015 española no la define en ningún artículo si existe y la denominan como anulabilidad.

Ambas leyes regulan los vicios de forma y en relación al plazo de la misma manera estipulando que serán nulos los actos cuando carezcan de requisitos de forma que sean indispensables para ejecutar el acto o que este mismo coloque en un lugar de indefensión a los interesados, y que las actuaciones administrativas realizadas fuera del plazo establecido serán nulas si procede en razón de la naturaleza del término o plazo.

Otra similitud que tiene en cuanto a la nulidad estas leyes es en relación a la validez de los actos sucesivos al acto nulo, pues ambos establecen que la invalidez de un acto no aplicara a la de los sucesivos siempre que estos sean

independientes del primero, y establecen una excepción que es cuando la parte viciada sea indispensable y que sin esta no se hubiere dictado el acto administrativo.

En relación a la conversión de actos válidos y la convalidación ambas leyes establecen los mismos parámetros, en cuanto al primer punto establecen ambas leyes que la autoridad que declara la nulidad de las actuaciones, podrá disponer la conservación de aquellos actos o tramites que no tendrían una afectación sino se hubiera realizado la infracción que género la nulidad. Y en cuanto al segundo punto la administración podrá convalidar, los actos anulables o relativamente nulos subsanando los vicios de que adolezcan en los supuestos siguientes:

Si el vicio consistiera en incompetencia jerárquica, la convalidación la realizará el funcionario competente, cuando sea el superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

Si el vicio consistiera en la falta de alguna autorización, el acto podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de dicha autorización por el funcionario competente.

El acto de convalidación producirá efecto desde la fecha de emisión. Sin embargo, en este último punto la ley 39/2015 prescribe una modificación en cuanto a la retroactividad de los actos administrativos. A los cuales, de manera excepcional, podrán otorgársele eficacia retroactiva, cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derecho o interés legítimo de otra persona. Un punto muy interesante en la legislación española.

3.5.1.4. Acción de lesividad

En la legislación española podemos encontrar el desarrollo de la acción de lesividad, al igual que en nuestro país en la Vía Contencioso Administrativo. Sin embargo, cabe mencionar que dicha acción se aborda de manera reducida en Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas de España denominada 39/2015, ya que esta ley regula en los artículos 107 y 108, la declaración de lesividad. Respectivamente el primero de ellos regula la Declaración de lesividad de actos anulables.

En este artículo se menciona que Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, los actos favorables para los interesados que sean anulables, conforme a lo dispuesto en el artículo 48, el artículo antes en mención plantea tres supuestos los cuales son: el incurrir en cualquier infracción de ordenamiento jurídico, que carezca de requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o estos den lugar a la indefensión de los interesados y el ultimo que dicho acto sea fuera del tiempo establecido siempre que la naturaleza del termino o plazo para su anulabilidad. Todo esto siempre y cuando concorra previa su declaración de lesividad para el interés público.

En la legislación salvadoreña el artículo 120 de la ley de procedimientos administrativos, es el único que regula lo referente a la acción de lesividad, este menciona aspectos relevantes, y en el cual se denota la configuración del mismo supuesto que en la legislación española, ya que se faculta a la administración pública para poder iniciar ante la vía contencioso administrativo, una acción de lesividad siempre que el acto dictado posea

una nulidad relativa y se dé una declaratoria, de que dicho acto, sea lesivo para el interés público.

La legislación española establece que la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurran cuatro desde que se dictó el acto administrativo, dicho supuesto se configura de igual manera en nuestra legislación, otra similitud que poseen ambas leyes es que, para poder plantear la pretensión de lesividad, deberá existir una declaratoria previa de lesividad por un órgano superior jerárquico al que haya dictado el acto lesivo.

La Ley de Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública de España hace tres aportaciones muy interesantes las cuales son; que menciona que dicha declaración de lesividad no será susceptible de recurso alguno, que, si bien se podrá notificar a los interesados, pero solo como efecto informativo. Además, que una vez transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

Y en el artículo 108 de la ley en comento nos menciona que una vez Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Esta es la manera en que la ley 39/2015 y la LPA desarrollan la acción de lesividad.

3.5.1.5. Recursos

Al hablar de recursos en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) en relación con la Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública (LPACAP), el Art. 112 de la LPACAP establece que

“serán aplicables los recursos contra las resoluciones y actos de trámite si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos...”, para lo cual la ley regula:

3.5.1.5.1. El Recurso de Alzada

Es un recurso ordinario administrativo preceptivo contra aquellos actos que no pongan fin a la vía administrativa deducido ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto que se recurre. Su fundamento específico está en la estructura jerárquica de la Administración, que determina la posibilidad de que los órganos superiores revisen o fiscalicen, a instancia de parte, la legalidad de los actos dictados por los inferiores.

Este recurso se encuentra regulado en el Art. 121 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública y dentro de la Ley de Procedimientos Administrativos lo encontramos en el Art. 134

Recurso de apelación: dentro de la normativa de El Salvador se expresa de la siguiente forma: “Los actos definitivos que ponen fin al procedimiento, siempre que no agoten la vía administrativa y los actos de trámite cualificados a que se refiere esta Ley podrán ser impugnados mediante recurso de apelación ante el superior jerárquico de quien hubiera dictado el acto o ante el órgano que determine la Ley. No procederá interponer este recurso contra los actos de los Ministros de Estado”.

La aplicación de este recurso tanto en El Salvador como en España, va encaminado con el mismo objeto conocer por el órgano superior y depurar, en su caso, el resultado procesal obtenido en la instancia.

3.5.1.5.2. El Recurso de Reposición

Es un recurso de carácter ordinario y potestativo frente a los actos que hayan agotado la vía administrativa, es decir, que no sean susceptibles de recurso de alzada deducido ante el mismo órgano que lo dictó. Esta figura es regulada en el Art. 123 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública y dentro de la normativa salvadoreña lo encontramos en el Art 132 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

3.5.1.5.3. El Recurso de Revisión

Al igual que dentro de la normativa salvadoreña este es un recurso de carácter extraordinario contra actos firmes en vía administrativa interpuesto ante el mismo órgano que dictó el acto. Dentro de la normativa española este recurso es regulado por el Art. 125 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública, el cual expresa "... podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

d) Que la resolución hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme...”

En la normativa salvadoreña las situaciones que presenta el Art.136 en la Ley de Procedimientos Administrativos han sido tomadas por el precepto mencionado anteriormente, esto por tenerse a bien las estipulaciones de la norma española, el trámite será desarrollado tomando en cuenta las mismas circunstancias para que la interposición del recurso sea viable.

3.5.1.6. Procedimiento sancionador

La ley 39/2015 establece en el artículo 63 especificaciones cuando se trate de un procedimiento de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento. El acuerdo deberá comunicarse a los interesados y obviamente al inculpado.

Iniciado un procedimiento sancionador, establece el Art. 85 de la Ley 39/2015 si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario, pero se ha

justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

La resolución del procedimiento sancionador deberá contener la valoración de la prueba especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.¹¹⁹

La ley de procedimientos administrativos de El Salvador en el título V regula la potestad sancionadora de la administración, en la Ley de España no existe un apartado específico que lo regule. Al efectuar el análisis entre ambas leyes en cuanto al procedimiento sancionador existen muchas similitudes, en El Salvador se podrá iniciar como lo establece el Art. 150 LPA el procedimiento sancionador a por denuncia de particular, no únicamente de oficio como tajantemente lo establece la legislación española.

En España como ya se mencionó el procedimiento sancionador se podrá resolver con la aceptación de su responsabilidad de parte del infractor, de la misma manera sucede en El Salvador en el Art. 156 LPA establece que, si el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

¹¹⁹ Ley 39/2015, Art. 90.

Esta circunstancia será considerada una atenuante para la determinación de la sanción.

En ambas legislaciones las resoluciones que emanadas del procedimiento sancionador, deberán ser motivadas y conforme a derecho, valorando las pruebas que en el fueron presentadas, en El Salvador puede darse el caso que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción de leve, cuando los hechos estén determinados por constar suficientemente en actuaciones administrativas o cuando el interés público así lo requiera, la potestad sancionadora se ejercerá mediante el procedimiento simplificado que se sustanciará.¹²⁰

3.5.2. Análisis comparativo de la ley de procedimiento administrativo en El Salvador y la ley 19.880 del procedimiento administrativo de Chile

Se ha considerado a bien realizar una comparación de los aspectos más importantes de la legislación chilena en relación con la salvadoreña, partiendo del punto de que históricamente en El Salvador la legislación chilena ha sido considerada uno de los modelos de sistema jurídico principales que es similar al nuestro por tanto ha sido de gran utilidad dentro de nuestro sistema normativo, como lo es por ejemplo en el caso del Código Civil; y considerando además que el mismo posterior a la creación de normas que regían el Derecho Administrativo, que considerado un apoyo para regir procedimientos administrativos por ejemplo en actos administrativos y contratos administrativos, tomando en cuenta lo antes mencionado se ha

¹²⁰ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador), art. 158.

encontrado que entre El Salvador y Chile el procedimiento Administrativo se desarrolla de la siguiente forma:

3.5.2.1. Estructuración del procedimiento administrativo ordinario

En la nueva Ley de Procedimientos Administrativos; el procedimiento se estructura de la siguiente forma, según el Art. 64 de la ley en comento, el procedimiento puede ser iniciado de tres formas:

- a) Por decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de otros órganos o funcionarios.
- b) A petición del interesado; en cuanto a esta modalidad se consideraran interesados titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, asociaciones, fundaciones, grupos de afectados.¹²¹
- c) por denuncia de particulares.

Mientras que en la legislación chilena en su Art. 28 el procedimiento administrativo es iniciado por dos formas: la primera de oficio: estos se darán por iniciativa propia, como consecuencia de una orden superior, a petición de otros órganos o por denuncia y la segunda por solicitud de persona interesada¹²². Como se manifiesta en los párrafos anteriores, la legislación chilena y la salvadoreña coinciden en cuanto a la forma de dar inicio al procedimiento administrativo.

Es importante que al momento de presentar la solicitud se entienda que esta deberá de cumplir con los requisitos del proceso común, después de

¹²¹ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador), Art.165.

¹²² Ley 19800 Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, Art.28.

superada esta fase al igual que en la legislación chilena, en El Salvador existe la posibilidad de adoptar medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución, siempre que exista apariencia de buen derecho y peligro, lesión o frustración por demora; tal como lo expresa el Art.78 de la LPA.

Luego de la presentación del escrito si este no presenta anomalías de forma o de fondo se llevará a cabo la fase de instrucción y posteriormente el desarrollo de la prueba y serán utilizadas las reglas aplicadas al proceso común en el Código Procesal Civil y Mercantil, que desfilarán de la misma forma en la audiencia a los interesados.

La última etapa de la estructuración de este procedimiento es la terminación que podrá ser por resolución expresa de la autoridad que se dará en la audiencia, por silencio administrativo positivo o negativo, desistimiento, renuncia o caducidad.

3.5.2.2. El Silencio administrativo

Es importante comprender que el silencio administrativo es considerado una técnica que permite que el administrado defender su derecho de petición en caso de que la administración haga caso omiso en caso de conflicto, además de garantizar la seguridad jurídica ya que la inactividad de la administración supone un acto administrativo lo que posibilita al administrado conocer la consecuencia jurídica y evitar la incertidumbre por falta de resolución, dentro de la nueva ley de procedimientos administrativos es valorado el silencio administrativo positivo y el silencio administrativo negativo. Es importante notar que el silencio positivo es el que garantiza el derecho de petición para

lo cual su existencia dentro de la normativa jurídica, es considerado primordial para la ejecución del debido proceso. Aplicará en la LPA de El Salvador al igual que en la legislación chilena el silencio positivo y negativo en los siguientes casos:

3.5.2.2.1. Silencio administrativo en procedimiento iniciado a instancia del interesado

En cuanto al silencio positivo no genera consecuencias que alarguen el procedimiento, sino que produce el efecto de finalización del procedimiento caso contrario con el silencio negativo que tiene efecto al igual que en la legislación chilena en los siguientes casos:

- 1) Cuando el supuesto constitutivo se origine exclusivamente del derecho constitucional de petición, sin que exista regulación infra constitucional alguna relativa al supuesto constitutivo de la petición.
- 2) Cuando la solicitud tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.
- 3) Cuando se trate de peticiones dirigidas a la impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando se hubiere interpuesto recurso de apelación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, se producirán los efectos positivos del silencio si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.
- 4) Siempre que una norma con rango de ley así lo establezca¹²³.

¹²³ Ley 19800, Art. 113.

3.5.2.2.2. Silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio

En el caso de un procedimiento iniciado por una institución en particular, vencido el referido plazo, se producirán los siguientes efectos:

1. En aquellos casos de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas todas sus pretensiones por silencio administrativo.
2. En aquellos procedimientos en que la administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad.¹²⁴

3.5.2.3. Nulidades

En El Salvador como en Chile al hablar de las nulidades administrativas se relacionan directamente con el derecho civil, pues fue este quien sentó las bases de nulidades en actos administrativos como los contratos cuando aún no se contaba con el respaldo de una normativa propia de la administración pública, en el derecho público la nulidad tiene como objeto precaver un fraude, o proveer a algún objeto de conveniencia pública o privada.

Con la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Procedimientos administrativos se pretende subsanar el vacío del que el procedimiento adolecía en cuanto a las nulidades ya que ahora se encontraran reguladas

¹²⁴ Ley 19800, Art. 114.

de manera específica en los artículos en los artículos 36 y 37 LPA siendo las causales las siguientes:

3.5.2.3.1. Nulidad absoluta o de pleno derecho

Art. 36. Los actos administrativos incurren en nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando:¹²⁵

- a) Sean dictados por autoridad manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- b) Se dicten prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados.
- c) Se adopten prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- d) Tengan un contenido imposible, ya sea porque exista una imposibilidad material de cumplimiento o porque la ejecución del acto exija de las particulares actuaciones que resulten irreconciliables entre sí.
- e) Sean constitutivos de infracciones penales o se dicten como consecuencia de estas.
- f) Sean contrarios al ordenamiento jurídico por que se adquieren derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

¹²⁵ Ley 19800, Art. 36

g) Sean dictados con el propósito de eludir el cumplimiento de una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativo.

h) Así lo determine expresamente una ley especial. Los actos viciados de nulidad absoluta o de pleno derecho, no se podrán sanear ni convalidar.

3.5.2.3.2. Nulidad relativa

Art. 37. Se considerarán relativamente nulos los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que no esté calificada como nulidad absoluta o de pleno derecho.¹²⁶

En la legislación chilena la nulidad se encuentra regulada en el Art. 53 de la ley 19880, y a diferencia de nuestras regulaciones en este caso la nulidad absoluta podrá ser impugnada mediante procedimiento breve y sumario tal como lo expresa el referido artículo que versa de la siguiente forma:

Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnado ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.

¹²⁶ Ley 19800, Art. 37.

3.5.2.4. Acción de lesividad

El origen histórico de la “Acción de Lesividad” se encuentra en el derecho español, sin embargo, baste señalar que la actual configuración del proceso de lesividad, difiere sustancialmente de la institución que constituyó su origen, tal y como lo ha señalado la doctrina española: “estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a derecho, y en su caso, la anulación de los actos y las disposiciones de la administración: la administración autora de algún acto que, en virtud de lo previsto en las leyes, no pudiera anularlo o revocarlo por sí misma, estará legitimada para deducir cualquiera de las pretensiones a que se refieren los párrafos que anteceden”.

El origen histórico del proceso que de lesividad se sitúa en el ámbito de la Hacienda Pública a través del Real Decreto de 21 de mayo de 1953, cuya doctrina se generalizó al resto de Ministerios por obra del Real Decreto de 20 de junio de 1858; en la primera de las normas citadas se establecía la necesidad de acudir a los Tribunales cuando los actos del Ministro (que eran los únicos que causaban estado) fueran auto reputados como generadores de algún «perjuicio» (art. 3 R.D. 21 de mayo de 1953), naturalmente económico.

En este sentido, la existencia de un perjuicio o lesión no significaba inmediatamente que el acto se opusiera a alguna norma imperativa, sino que únicamente produjera una lesión patrimonial a los intereses administrativos, configuración ésta, como fácilmente puede apreciarse, un tanto lejana a la actual.

A partir de ese momento, el proceso de lesividad va a sufrir, como de nuevo sostiene el mismo autor, una «transformación radical», transformación que ya

se había iniciado solapadamente con la extensión a ámbitos ajenos al de la Hacienda Pública del mecanismo de la lesividad.¹²⁷

En El Salvador la Acción de lesividad o anulabilidad unilateral de los actos administrativos se encuentra regulada en el artículo 120 de la nueva ley de Procedimientos Administrativos, acto que se encontraba regulado en el artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y que ahora previo a ser presentado en el procedimiento administrativo, se desarrolla vía contencioso Administrativo mediante el Art. 93 al 96 de la nueva Ley de La Jurisdicción Contencioso Administrativa; ahora en cuanto a la legislación chilena no existe tal acción regulada dentro de la ley 19880; lo cual ha generado una fuerte crítica ya que existe un vacío normativo que ha contribuido por más de quince años en forma manifiesta e importante a la ausencia de una teoría sistemática, eficaz y eficiente de la nulidad de Derecho Público.

En razón de lo anterior según el desarrollo de la historia en el derecho público en Chile y en especial en esta acción se considera imperativo señalar este deber incumplido y, a la vez, pedir a las autoridades correspondientes que al respecto se tomen cartas en el asunto en cuanto al cumplimiento de las normas constitucionales la dictación de los órdenes jurídicos al que se ha hecho referencia, a fin de que, entre otros, el tema de la nulidad de Derecho Público sea regulado y desarrollado como se hace necesario¹²⁸; esto porque al no encontrarse la figura regulada, el administrado se encuentra se encuentra en desventaja en caso de un acto que adolezca de nulidad relativa.

¹²⁷ Jhon Milton Fajardo Velásquez, "Acción de lesividad, actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto que no son lesivos a la Administración" (Colombia: universidad Nacional de Colombia), 58 <http://www.bdigital.unal.edu.co/49843/1/79801268.2015.pdf>

¹²⁸ Jorge, Reyes Rivero, "Reflexiones y bases acerca de la nulidad de derecho público", *Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n. 18 (1997): 91.

3.5.2.5. Recursos

Dentro del procedimiento administrativo los recursos son utilizados como aquellos actos administrativos para obtener la modificación, revocación o invalidación de una resolución administrativa, generalmente cuando ésta causa un agravio al administrado. Es así como de esta manera en la nueva Ley de Procedimientos Administrativos se encuentra la regulación de los mismos de la siguiente forma:

Según lo establece el Art. 123 LPA “serán recurribles en la vía administrativa los actos definitivos como los de trámite. Los actos de trámite podrán impugnarse de manera autónoma de los actos definitivos cuando pongan fin al procedimiento haciendo imposible su continuación, decidan anticipadamente el asunto de que se trate o cuando produzcan indefensión o un daño irreparable”. En la nueva Ley de Procedimientos Administrativos serán viables tres recursos¹²⁹:

a) Recurso de apelación regulado en el Art. 134 LPA para lo cual expresa “... Los actos definitivos que ponen fin al procedimiento, siempre que no agoten la vía administrativa y los actos de trámite cualificados a que se refiere esta ley podrán ser impugnados mediante recurso de apelación ante el superior jerárquico de quien hubiera dictado el acto o ante el órgano que determine la ley. No cabrá interponer este recurso contra los actos de los ministros de Estado.

b) Recurso de reconsideración, regulado en el Art. 132 de la LPA Podrá interponerse recurso de reconsideración contra los el cual actos definitivos, el cual se interpondrá ante el mismo órgano que los hubiera dictado.

¹²⁹ Ley de Procedimientos Administrativos, El Salvador, Art 124

Es el medio establecido en la ley para que los contribuyentes puedan solicitar la modificación, revocación o invalidación de una decisión de la administración respecto a la cual están inconformes.¹³⁰

c) Recurso de revisión, este recurso se encuentra regulado en el Art. 136 LPA y Podrá interponerse recurso extraordinario de revisión contra los actos firmes en la vía administrativa ante el superior jerárquico, en este caso al ser considerado el recurso de revisión con carácter potestativo, no será posible luego recurrir al contencioso administrativo. En la ley de Procedimientos Administrativos chilenos serán viables tres recursos.¹³¹

a) Recurso de reposición, este recurso está regulado en el Art. 59 de la Ley 19.880 y se dictara ante el mismo órgano que dicto el acto a impugnar.

b) Recurso jerárquico regulado en el Inc. 2 del Art 59 de la Ley 19880 este recurso se encuentra en estrecha relación con el recurso de reposición, pues en caso de ser rechazado el recurso de reposición se interpondrá subsidiariamente el recurso jerárquico, sin embargo, este recurso no procederá contra los actos del presidente de la república, ministros de estado, alcaldes y jefes superiores.

c) Recurso de revisión. Se interpone contra actos administrativos cuando pongan fin a la vía administrativa. Y se encuentra regulado en el art. 60, párrafo tercero de la Ley 19.880 para cual establece cuatro circunstancias para su viabilidad:

¹³⁰ Mario Avala Mateucci, Cuándo Utilizar Los Recursos de Reconsideración y de Apelación en Materia Administrativa <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/10/05/cuando-utilizar-los-recursos-de-reconsideracion-y-de-apelacion-en-materia-administrativa-a-proposito-del-ingreso-como-recaudacion-de-los-fondos-de-las-cuenta/>

¹³¹ Ley 19.880, Chile, Arts. 60 y 61

C.1) Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento;

C.2) Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieran documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento;

C.3) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y

C.4) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que, siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

3.5.2.6. El procedimiento sancionador

La actividad administrativa sancionadora del Procedimiento Administrativo se encuentra regulada del Art. 139 al 158 de la Ley de Procedimientos Administrativos dentro de esta se desarrollan de manera extensiva los principios del mismo. Dentro de los que podemos mencionar: el principio de reserva de ley, principio de tipicidad, irretroactividad, presunción de inocencia, responsabilidad, prohibición de doble sanción y proporcionalidad.

Con base en los principios señalados anteriormente, la ley de procedimientos administrativos desarrolla el referido procedimiento desde la regulación de

todos los derechos del administrado frente al administrador; las conductas consideradas punibles, causas de exención y extinción de la responsabilidad; la prescripción; y las reglas que deberán ser aplicadas para el desarrollo del mismo.

Caso contrario a lo plasmado en la Ley de Procedimientos Administrativos de Chile, ya que en Chile el Derecho Administrativo sancionador es considerado como una rama autónoma y no se encuentra regulado dentro de la ley 19880, al no existir una normativa que regule la actividad sancionadora de la administración pública, el Tribunal Constitucional Chileno señaló que "los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado" (STC 244/1996).

Además, el mismo tribunal estableció mediante resolución de referencia "STC 480/2006, que "el principio de legalidad es igualmente aplicable a la actividad sancionadora de la administración en virtud de lo prescrito en los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado —el denominado *ius puniendi*— y están, con algunas matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral del artículo 19". Los cuales versan de la siguiente forma: "Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado".

"Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella"; ahora como ha sido esclarecido la falta

de regulación dentro de la ley 19880 para el procedimiento administrativo sancionador, no supone la imposibilidad del desarrollo del mismo; en el año 2004 se presentó una iniciativa de ley que regulara de manera especial el procedimiento administrativo sancionador, por medio del mensaje N° 541-350 emitido por el presidente de la República de Chile, esta iniciativa se encontró estrictamente relacionada con la ley 19880. Aunque la propuesta de ley que regula el proceso administrativo sancionador no fue aprobado, el tribunal constitucional ha emitido diversos fallos a partir del año 2016 por medio de los cuales ha ido desarrollando la actividad administrativa sancionadora, bajo la teoría de que existen diversos procedimientos administrativos sancionadores regulados por normas especiales que se apartan del régimen general de la Ley N° 19880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, en especial si consideramos que dicha norma se aplica supletoriamente, ante la existencia de una norma especial o cuando se desnaturalice la esencia del procedimiento¹³².

3.5.3. Análisis comparativo de la ley de procedimientos administrativos de el salvador con la ley general de la administración pública de Costa Rica

Es importante realizar un análisis con la legislación de Costa Rica, en virtud que ha sido un pionero en la regulación en materia de procedimientos administrativos en Centroamérica.

En el año de 1978 se promulgó en Costa Rica la Ley General de la Administración Pública, introduciéndose disposiciones que regulan el

¹³² Francisco Zúñiga Urbina & Cristóbal Osorio Vargas, Los Criterios Unificadores de La Corte Suprema en El Procedimiento Administrativo Sancionador, (Universidad de Chile) https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002016000200015

accionar de la administración. La finalidad de los promotores de dicho cuerpo normativo estaba, en este tema, claramente definida.

Se buscaba llenar una laguna en cuanto a la forma en que debe actuar la Administración, atendiendo a que no todos los repartos administrativos contaban con una reglamentación de los procedimientos que debían seguirse para llegar a la toma de la decisión final, correspondiente con sus competencias. Además, se pretendía que las disposiciones del procedimiento se convirtieran en un parámetro para casos que tuvieran su propia regulación en torno a la forma en que se adoptaban los actos, pero que tuvieran omisiones. Y, por encima de todo, asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración con respecto a los derechos e intereses del administrado.¹³³

Con la aprobación de la Ley General de la Administración Pública se estableció un procedimiento administrativo común y general, evitando la dispersión de los procedimientos, con lo cual introdujo un grado importante de seguridad, homogeneidad y uniformidad en de trámites y procedimientos existentes antes de ese momento¹³⁴.

Los resultados que se han logrado en Costa Rica con la aplicación de dicha ley ha sido muy importante constituyendo un ejemplo a seguir, por lo que es necesario efectuar una comparación con la Ley de Procedimientos Administrativos que entrara en vigencia en El Salvador. Es importante realizar un comparativo de ambas legislaciones, en ciertos temas que tiene suma relevancia dentro de los procedimientos administrativos.

¹³³ Procuraduría General de la República, Manual de Procedimiento Administrativo (Costa Rica: 2006), 3.

¹³⁴ *Ibíd.*

3.5.3.1. Procedimiento ordinario

En Costa Rica el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, o sólo a instancia de parte cuando así expresa o inequívocamente lo disponga la ley, según lo establece el Art. 284 de la LGAP. Ahora bien, en la ley de procedimientos administrativos de El Salvador el legislador en el Art. 64 establece que podrá iniciarse 1) Por decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de otros órganos o funcionarios; 2) A petición del interesado; y 3) Por denuncia de particulares, estas son las maneras en las que se iniciara el procedimiento administrativo.

En Costa Rica existen dos tipos de procedimientos administrativos, el ordinario y el sumario.

El artículo 308 de la LGAP establece dos casos, en los que se iniciara un procedimiento administrativo: a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, ya sea imponiéndole algunas obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente.

El procedimiento ordinario se tramitará mediante una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que fueren pertinentes, se podrá convocar a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran. La citación para la comparecencia deberá hacerse quince días antes.

Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba en cuyo caso deberá consultar al superior.

Según el art.319 LGAP Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba en cuyo caso deberá consultar al superior.

Luego se encuentra regulado el procedimiento sumario el cual se seguirá en los casos únicamente que no estén previsto para seguirse bajo un procedimiento ordinario, el Art.321 LGAP En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la Administración deberá comprobar exhaustivamente de oficio la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso. Las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes. El procedimiento sumario deberá darse por concluido en el periodo de un mes, a partir de su iniciación.

La ley de procedimientos administrativos de El Salvador únicamente regula un tipo de procedimiento administrativo, el cual la petición deberá presentarse ante el órgano competente, en su oficina principal o en cualquiera de las otras que aquel tuviera en el territorio nacional.

Art. 89 de LPA establece que “La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que

sea su forma de iniciación. El procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación, haya sido ésta de oficio o a petición del interesado, salvo lo establecido en Leyes Especiales. Tratándose de solicitudes en las que la Administración deba resolver la petición, sin más trámite que la presentación del escrito que la contiene, el plazo máximo para resolver será de veinte días.”

En este artículo se denota que la administración debe cumplir con los plazos establecidos por la ley, garantizando al administrado la celeridad en las actuaciones y el derecho a una pronta y cumplida justicia.

Al realizar el comparativo entre ambas legislaciones en lo referente al procedimiento nos damos cuenta que Costa Rica tiene un mayor desarrollo y avance en cuestión de procedimientos administrativos en cuanto a la celeridad y eficacia con la que debe actuar la administración pública.

3.5.3.2. Silencio administrativo

El Silencio Administrativo es uno de los temas más importantes dentro del procedimiento Administrativo y se le debe poner cierta atención en cuanto a la manera en que se encuentra regulado tanto en la legislación de Costa Rica como en la de El Salvador.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de El Salvador ha manifestado que el Silencio Administrativo es creado “Con el propósito de resguardar la protección jurídica de los administrados ante una eventual pasividad de la Administración, se erige la institución del silencio administrativo como una

garantía de los particulares frente a la demora de la Administración”,¹³⁵ lo que constituye una manera de garantizar la tutela fundamental para protección de los derechos del administrado en cuanto al acceso a la justicia y que esta sea de manera eficiente cumpliendo los plazos establecidos previamente para evitar el retardo de justicia.

La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica¹³⁶ ha tratado de garantizar los derechos de los administrados en el artículo 127 párrafo primero, el cual establece: “Cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud del silencio o de algún acto presunto, la Administración siempre estará obligada a dictar la resolución de fondo, de manera expresa y motivada, sin perjuicio de los efectos del silencio para fines de impugnación jurisdiccional, de conformidad con el Código Procesal Contencioso-Administrativo.” En relación se encuentra el ordinal primero del artículo 329 de este mismo cuerpo normativo: “La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley”, lo que nos permite establecer que la Administración Pública siempre deberá resolver de manera expresa ante las peticiones que efectuó el administrado cumpliendo con los plazos preestablecidos la administración, si se da el agotamiento de la vía administrativa a causa del silencio , siempre estará obligada resolver.

La Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador en el artículo 113 ha establecido que todos “Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Estos actos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y

¹³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia definitiva, referencia: 307- 2010 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

¹³⁶ Ley General de la Administración Pública (Costa Rica: Asamblea Legislativa de España, 1978).

notificarse la resolución expresa sin que ésta se haya producido...” este artículo garantiza a los administrados la eficacia que debe tener la administración en cuanto debe ser diligente en la tramitación de los diversos procedimientos administrativos, ya que al dar por vencido el plazo máximo para dictarse y notificarse la resolución y la administración no lo haya efectuado se produce el silencio administrativo, de manera que se tendrá como producido el acto de esta manera se garantiza al administrado el derecho a la seguridad jurídica evitando así la incertidumbre en cuanto a la falta de resolución.

En ambas legislaciones se busca proteger las garantías y derechos de los administrados a través del Silencio administrativo, ahora bien, es importante analizar la manera en que se regula tanto el silencio administrativo positivo como el negativo, en la legislación costarricense y en la salvadoreña.

El silencio administrativo negativo se produce cuando una vez agotado el plazo la administración pública no ha ofrecido respuesta ante la petición del administrado lo que produce un acto presunto.

En la Ley de la Administración Pública de Costa Rica debe cumplirse con dos presupuestos para que surja el silencio administrativo negativo, en primer lugar debe haber fenecido el plazo que el ordenamiento jurídico otorga a la administración, para emitir el acto administrativo que pone fin a la fase del procedimiento administrativo sin que dicha administración haya emitido ningún tipo de conducta activa, así si se tramita un procedimiento administrativo en primera instancia, esto es en su fase constitutiva, el plazo para su sustanciación es de dos meses, por otra parte, si se está frente a un procedimiento administrativo en fase recursiva, el plazo para emitir el acto que resuelve el recurso o que agota la vía es de un mes y el segundo

presupuesto que debe satisfacerse para que se entienda que ha surgido un acto presunto de rechazo, es que el otro sujeto que integra la relación jurídico administrativa, frente a la administración silente, proceda a interponer el recurso administrativo o jurisdiccional que corresponda.

En esta dirección, se establece en el artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica: “Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa”.

En El Salvador el artículo 113 de la ley de procedimientos administrativos establece de manera taxativa tres supuestos en los que el silencio producirá efectos negativos dentro de los procedimientos iniciados a instancia de los interesados, siendo los siguientes casos:

1. Cuando el supuesto constitutivo se origine exclusivamente del derecho constitucional de petición, sin que exista regulación infraconstitucional alguna relativa al supuesto constitutivo de la petición;
2. Cuando la solicitud tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público;
3. Cuando se trate de peticiones dirigidas a la impugnación de actos y disposiciones. No obstante lo anterior, cuando se hubiere interpuesto recurso de apelación contra la desestimación por silencio administrativo de una

solicitud, se producirán los efectos positivos del silencio si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo; y,

4. Siempre que una norma con rango de Ley así lo establezca.

Ambas leyes coinciden en establecer que el silencio negativo únicamente habilita la posibilidad la interposición del recurso administrativo o el inicio de la vía Contencioso-Administrativa, según resulte procedente. Los casos en los que surge el silencio administrativo positivo son únicamente aquellos que han sido establecidos de manera expresa y taxativa por la ley, en Costa Rica en el art 330 de la LGAP establece:

1. El silencio de la administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente en la ley o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de las funciones de fiscalización y tutela.

2. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones.

Los anteriores dos supuestos que establece el legislador para que surja el silencio administrativo positivo, se relacionan con el artículo 331 de la LGAP, el cual señala el plazo para que emane el silencio positivo que será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales. Asiendo la aclaración este artículo que una vez surgido el silencio administrativo positivo no podrá la administración dictar un acto denegatorio de la instancia ni extinguir el acto sino sea en casos según lo establezca la ley.

En cambio, en la Ley de Procedimientos Administrativos en el artículo 113 inc. 1º manifiesta: “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio del pronunciamiento que la Administración debe efectuar, conforme a las disposiciones de esta Ley, el vencimiento del plazo máximo, sin haberse notificado resolución expresa, producirá el efecto positivo, de modo que el interesado ha de entender estimada su petición”. Por lo que se entiende que al cumplirse dichos supuestos surge el silencio positivo, y como lo establece la misma ley La producción de los efectos positivos tiene la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, con todas sus consecuencias.

El legislador salvadoreño trata de proteger y garantizar los derechos de los administrados, estableciendo que una vez surja el silencio administrativo positivo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse en el mismo sentido del efecto producido a consecuencia del silencio, sin perjuicio de la aplicación de las reglas generales sobre revocación, declaración de nulidad y lesividad.

3.5.3.3. Nulidades

En la LGAP en el artículo 165 manifiesta que “La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida”. Se entenderá que habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente y nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta. El ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá la responsabilidad civil de la administración y eventualmente penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar.

El artículo 171 establece que la declaración de nulidad absoluta tendrá efecto puramente declarativo y retroactivo a la fecha del acto, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

La administración pública tendrá el deber de declarar nulo de oficio aquellos actos que lo fueran, pero siempre basándose en el principio de legalidad. En cuanto a la nulidad relativa manifiesta que el acto relativamente nulo se presumirá legítimo mientras no sea declarado lo contrario en firme en la vía jurisdiccional, y al mismo tiempo y a su ejecución deberá obediencia todo administrado.

El artículo 178 se refiere en cuanto a la anulación del acto relativamente nulo producirá efecto sólo para el futuro, excepto cuando el efecto retroactivo sea necesario para evitar daños al destinatario o a terceros, o al interés público. Este artículo es muy importante para determinar la retroactividad del acto relativamente nulo.

En cuanto al acto relativamente nulo es válida la convalidación, en cuanto sea por vicio y en la forma, en el contenido o en la competencia podrá ser convalidado mediante uno nuevo que contenga la mención del vicio y la de su corrección.

En El Salvador la ley especifica los casos en los cuales se declarará nulidad absoluta y los cuales no podrán ser subsanados ni convalidados.

Los actos administrativos incurren en nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando:

a) Sean dictados por autoridad manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio;

- b) Se dicten prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la Ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados;
- c) Se adopten prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados;
- d) Tengan un contenido imposible, ya sea porque exista una imposibilidad material de cumplimiento o porque la ejecución del acto exija de las particulares actuaciones que resulten irreconciliables entre sí;
- e) Sean constitutivos de infracciones penales o se dicten como consecuencia de éstas;
- f) Sean contrarios al ordenamiento jurídico por que se adquieren derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición;

3.5.3.4. Acción de lesividad

La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica es muy poco lo que se refiere a la acción de lesividad, ya que esta se encuentra regulado en el Código Procesal Contencioso Administrativo; la ley únicamente en el Art.183 Ord. 3° establece que la Administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá acudir al proceso de lesividad.

El artículo 120 de la ley de procedimientos administrativos regula la acción de lesividad en el cual faculta a La Administración Pública para impugnar, a través de la vía Contencioso-Administrativa, bien a iniciativa propia o bien a instancia de interesado, los actos favorables que adolezcan de un vicio de

nulidad relativa. Esta pretensión no podrá incoarse una vez transcurridos cuatro años desde la fecha en que se dictó el acto.

Antes de plantear la pretensión, será necesario que el superior jerárquico del órgano que dictó el acto haya declarado que éste es lesivo para el interés público. Se puede concluir que en ambas legislaciones es poca la regulación de la acción de lesividad ya que esta la encontramos reguladas en la regulación contencioso administrativa.

3.5.3.5. Recursos

El art. 342 LGAP establece que las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, incidentales o finales, pero deben hacerlo en el plazo establecido y según lo establezca la ley. En Costa Rica se reconocen los recursos ordinarios revocatoria o de reposición y el de apelación y los extraordinarias el de revisión.

Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.

3.5.3.6. Recurso de apelación

Cuando se trate de recurso de apelación el órgano que conoció del procedimiento se limitará a emplazar a las partes ante el superior y remitirá el expediente sin admitir ni rechazar el recurso, acompañando un informe sobre las razones del recurso. Al decidirse el recurso de apelación, se resolverá sobre su admisibilidad y, de ser admisible, se confirmará, modificará o revocará el acto impugnado.

3.5.3.6.1. Recurso de revocatoria

El órgano director deberá resolver el recurso de revocatoria dentro de los ocho días posteriores a su presentación, pero podrá reservar su resolución para el acto final, en cuyo caso deberá comunicarlo así a las partes, según el art. 352 LGAP.

Si en dado caso el interesado interponga el recurso de apelación y el recurso de revocatoria, se tramitará en primer lugar la revocatoria y una vez declarada sin lugar se resolverá la apelación.

3.5.3.6.2. Recurso de revisión

La legislación costarricense establece los casos específicos en los que se admitirá recurso de revisión, el artículo 35 LGAP, siendo a los siguientes:

- a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;
- b) Cuando aparezcan documentos de valores esenciales para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;
- c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad.
- d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.

En El Salvador se podrán recurrir a los actos definitivos como los de mero trámite, en la vía administrativa podrá interponerse el recurso de apelación que será de carácter preceptivo para acceder a la jurisdicción contencioso administrativo y el de reconsideración que tendrá carácter potestativo. Con carácter extraordinario, solo contra los actos firmes en la vía administrativa, cabrá interponer recurso de revisión, el cual también tendrá un carácter potestativo.

La LPA establece en el art. 126 que el órgano competente para conocer del recurso correspondiente deberá velar porque se de una resolución de fondo, garantizando siempre el principio de legalidad y podrá rechazarlo en los casos siguientes:

1. El recurrente carezca de legitimación;
2. El acto no admita recurso;
3. Haya transcurrido el plazo para su interposición; y,
4. El recurso carezca manifiestamente de fundamento.

Antes de rechazar el recurso el órgano competente deberá prevenirle al interesado que subsane siempre y cuando sea posible.

3.5.3.6.3. Recurso de reconsideración

En El Salvador se encuentra el recurso de reconsideración, el cual no está regulado en la LGAP de Costa Rica, el Art.132 dice que podría interponerse este tipo de recurso actos definitivos, el cual se interpondrá ante el mismo órgano que los hubiera dictado. El órgano competente tendrá un mes para resolverlo y ante lo resuelto no podrá interponerse nuevo recurso.

3.5.3.6.4. Recurso de apelación

Mediante el recurso de apelación únicamente se pondrán impugnar actos que no agoten la vía administrativa y los actos de trámites que determine la ley. Según el Art. 135 LPA, este recurso podrá presentarse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo. Si fue interpuesto ante el órgano que dictó el acto, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de tres días, junto al expediente respectivo.

La admisión o rechazo del recurso deberá resolverse dentro del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente al de la fecha de ingreso ante el órgano que debe resolverlo, lo que nos lleva a concluir que la LPA busca que los trámites que se efectúen ante la administración sean eficaces y exista celeridad.

3.5.3.6.5. Recurso extraordinario de revisión

Podrá interponerse recurso extraordinario de revisión contra los actos firmes en la vía administrativa ante el superior jerárquico, si lo hubiera, o ante el propio órgano que los dictó, cuando concurra alguna de las circunstancias establecidas en el Art. 136, lo cual al hacer un comparativo con la ley de Costa Rica en el Art. 353 se denota que ambas legislaciones coinciden en reconocer las mismas cuatros circunstancias que deben concurrir para que se pueda interponerse dicho recurso.

La única diferencia es que LPA establece que el órgano que conoce sobre el recurso de revisión debe dictar la resolución del mismo en el plazo de un mes, contado desde la fecha de su presentación, con la cual queda expedita la vía Contencioso-Administrativa.

3.5.3.1. Procedimiento sancionador

La LPA en el artículo 150 establece la manera en la que se iniciara el procedimiento administrativo sancionador cuando sea por denuncia de particular, cumpliendo los requisitos generales establecidos en la ley para el procedimiento administrativo, además deberá contener los datos personales de la o las personas que presentan la denuncia, el relato sucinto de los hechos tipificados como infracción y la identificación de los presuntos responsables, el artículo 151 establece el contenido del auto de iniciación del procedimiento sancionador.

En cualquier etapa del procedimiento sancionador el órgano competente, mediante resolución motiva podrá establecer medidas de carácter provisional las cuales sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que podrá fin al procedimiento, el cese de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales. En el plazo probatorio se practicarán de oficio o se admitirán las propuestas del denunciante y el presunto responsable, cuantas pruebas sean pertinentes y útiles para la determinación de hechos y posibles responsabilidades o el descargo de éstas.

La resolución del procedimiento sancionatorio deberá ser motivada y contener una relación detallada de los hechos, la valoración de las pruebas de cargo y de descargo producido y los argumentos jurídicos en que se fundamenta la decisión. El artículo 154 inc. 2 LPA manifiesta: "En virtud del principio de congruencia, la resolución sancionatoria no podrá estar fundada en hechos distintos a los atribuidos al supuesto infractor durante el curso del procedimiento, sin perjuicio de la posibilidad de modificar la calificación jurídica de estos últimos." buscando de esta manera garantizar los derechos de los administrados a que la resolución sea acorde a derecho.

CAPITULO IV
EXPECTATIVAS DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: APORTES

La aprobación de la Ley de procedimientos administrativos trae consigo una serie de expectativas que representan el desarrollo y la evolución, tanto económica como normativa; en este capítulo se desarrollan dichas expectativas con el propósito de dar a conocer la importancia y el progreso que la entrada en vigencia de esta ley supone, en las relaciones de administrado y administrador.

4.1. Decreto transitorio del procedimiento administrativo y del régimen de la administración pública

Previo a la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, la Asamblea Legislativa, consideró necesario emitir una disposición transitoria que esté vigente, mientras no se adopte una ley que rijan con carácter general los procedimientos administrativos, y el régimen jurídico de la administración pública, para lo cual aprobó el decreto transitorio 662, de fecha ocho de noviembre del año dos mil diecisiete, el cual entró en vigencia el treinta y uno de enero del presente año, este decreto aborda temáticas que han sido consideradas como necesarias para el desarrollo del procedimiento administrativo, las cuales se encuentran distribuidas en siete artículos, que se estructuran en el siguiente orden:

El Artículo 1 regula la nulidad absoluta o de pleno derecho, antes de la creación de la Ley de Procedimientos Administrativos la figura de nulidad pese a estar regulada en el artículo 7 de la ley antigua de la jurisdicción

contencioso administrativa, no contaba con supuestos específicos que la regularan como tal; dentro de este decreto y como una previa manifestación del contenido de la ley de procedimientos administrativos se abordan cinco supuestos que regirán la nulidad absoluta o de pleno derecho los cuales son:

- a) Cuando los actos administrativos sean dictados por una autoridad incompetente en razón de materia o de territorio; por ejemplo si una municipalidad impone una multa por incumplimiento a una ordenanza municipal ya que una empresa está realizando un mal empleo de desechos sólidos, generando con estos contaminación ambiental, pero dicha acción está realizada fuera de la jurisdicción de la municipalidad; por tanto este acto administrativo es nulo de pleno derecho pues la autoridad que lo dicta es incompetente en razón del territorio.

- b) Cuando el acto haya sido dictado por medio de un procedimiento no establecido en ley, o se llegaren a omitir elementos esenciales o las garantías de derecho a la defensa de los interesados; por ejemplo, cuando se trata de una licitación para suministro de papel a una institución pública, en la que, para favorecer a una empresa, la administración decide no hacer un concurso público y por lo contrario es adjudicada de manera directa a una empresa determinada. Dicho acto no se encuentra establecido en la ley, ya que vulnera el principio de legalidad, al no realizar el procedimiento preestablecido para poder adjudicar dicha licitación, también vulnera de manera directa el derecho que poseen otras empresas de poder ofrecer su propuesta.

- a) Cuando sea imposible que se ejecute el acto ya sea por imposibilidad física o cuando la ejecución del acto exija actuaciones que sean incompatible entre sí. Por ejemplo, cuando se da una autorización para la

construcción de un establecimiento comercial, que dentro del desarrollo de la construcción se determina que el terreno es considerado de alto riesgo por verse vulnerable ante la posibilidad de deslave, por tanto, el acto se vuelve nulo ante la imposibilidad física de cumplimiento.

- b) Cuando sean actos constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de aquellos. Por ejemplo, una persona solicita autorización para un establecimiento de comida, pero el establecimiento lo utiliza como un local de venta de drogas. Como podemos denotar la acción constitutiva para solicitar la autorización fue falsa, el particular solicitó autorización para poder crear un establecimiento de comida, pero lo que realiza es una infracción penal al utilizar su establecimiento para venta de drogas.

En el Art. 2 se encuentra previsto el agotamiento de la vía administrativa, el cual es un tema de mucha relevancia, pues es importante que se determine cuando se va a tener como agotada la vía administrativa, debido a que en la actualidad los administrados tienden a verse confundidos sobre este punto, y esta confusión los hace creer que están ante el momento adecuado para acudir ante la vía contencioso administrativo.

En el decreto transitorio setecientos sesenta y dos, están establecidos tres supuestos en los cuales se entenderá agotada la vía administrativa. Estos supuestos son los siguientes:

- a) Con el Acto que pone fin al procedimiento respectivo. Esta sería la forma normal de dar por agotada la vía administrativa, siendo por medio de una resolución debidamente motivada y respetando todos los preceptos establecidos por la ley, poniendo fin de esta manera al procedimiento administrativo.

- b) El acto que resuelva el recurso de apelación. En este caso se entenderá por agotada la vía administrativa, ya que el administrado interpuso el recurso de apelación, y la administración dictó una resolución expresa, con la cual se da por terminada la vía administrativa y permite el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.
- c) Con el acto que resuelva cualquier medio impugnativo, que inicialmente deba resolver el superior jerárquico, cuando sean previstos en Leyes especiales. En El Salvador, existen una cantidad muy numerosa de leyes que regulan los recursos administrativos. La doctrina salvadoreña en el libro Manual de Derecho Administrativo, establece que *“por carecer de una ley de procedimientos administrativos, existe una dispersión de recursos administrativo, esta dispersión ocasiona grandes inconvenientes y una carga para el administrado”*¹³⁷, como ya se había manifestado, esto genera confusión en el administrado, pero es importante aclarar que en este supuesto, el legislador ha plasmado que una vez se haya resuelto el recurso que el administrado haya interpuesto se tendrá por agotada la vía administrativa.

El artículo 3 señala cuando se podrá revocar por razón de legitimidad. Es importante antes que nada aclarar el término de legitimidad, el cual es la cualificación concreta en relación con el procedimiento, a fin de tener el carácter de interesado.¹³⁸ Una vez aclarado dicho punto, los tres supuestos que establece el artículo tres en relación a esta temática son los siguientes:

- a) Los actos podrán ser revocados por la administración de oficio o a instancia del interesado, siempre y cuando estos sean desfavorables. En

¹³⁷ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 322.

¹³⁸ *Ibíd.*, 217.

este supuesto se puede denotar que tanto la administración como el interesado tendrán legitimidad para revocar los actos que produzcan un efecto desfavorable, para el interesado.

- b) La administración pública podrá revocar, solo por instancia del interesado, los actos que produzcan efectos favorables hacia este, por razón a la legitimidad.
- c) El interesado podrá solicitar la revocatoria de los actos, en cualquier tiempo en los supuestos de nulidad absoluta, pero en los casos de nulidad relativa solo podrá hacerlo mediante la interposición de los recursos establecidos anteriormente en el artículo dos de este decreto.

El Artículo 4 regula la declaratoria de lesividad.

Es importante determinar en el caso de que se produzca un acto presunto estimatorio, al ordenamiento jurídico, la administración deberá demandar la ilegalidad del mismo por medio del proceso de lesividad.

Antes de acudir a la vía contencioso administrativa, para seguir un proceso de lesividad es importante que se dicte una declaratoria de lesividad. La cual deberá hacerse mediante un acuerdo del superior jerárquico que dicto el acto que causa un efecto lesivo. Y al no existir un superior jerárquico esta declaratoria deberá ser emitida por el mismo funcionario que dicto el acto. Posteriormente la Administración deberá presentar la demanda contencioso administrativa, la cual si se trata de una nulidad absoluta se podrá interponer en cualquier tiempo, pero si se tratase de una nulidad relativa, el plazo para interponer dicha demanda será de 4 años.

En el artículo 5 el legislador ha plasmado los plazos máximos para dictar una resolución expresa, en todos los procedimientos; y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, el procedimiento administrativo en general deberá concluirse por acto o resolución final en un plazo no mayor de 90 día. Salvo lo establecido en leyes especiales.

En los casos de las solicitudes que sean presentadas ante la administración deberá de resolverse la petición, sin más trámite que la presentación del escrito, en un plazo máximo de 15 días.

De la misma manera el decreto transitorio setecientos sesenta y dos establece dos casos, en los cuales se tendrá por suspendido el plazo máximo legal, para resolver un procedimiento y notificar la resolución.

- a) Cuando el interesado deba subsanar deficiencias, o en el caso de aportación de documentos u otros documentos de juicio necesario, se entenderá por suspendido por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento.
- b) En el caso de que se soliciten informes preceptivos, y determinantes del contenido de la resolución a otro órgano de la administración.
- c) En este último supuesto la suspensión no podrá exceder de 40 días hábiles.

El artículo 6 establece los efectos del silencio administrativos cuando los procedimientos son iniciados a solicitud del interesado.

Como ya se desarrolló anteriormente, se debe entender que el silencio administrativo positivo únicamente surgirá efectos en los casos que la ley

previamente lo haya establecido, de esta misma manera lo reconoce el decreto transitorio setecientos sesenta y dos.

En cambio, el silencio administrativo negativo se producirá una vez vencidos los plazos máximos, previamente establecidos en el artículo anterior de este decreto, y el administrado entenderá por denegada su solicitud. Los efectos negativos del silencio administrativo, este únicamente habilitará a la interposición del recurso administrativo o al ejercicio de la acción contencioso administrativa.

La administración deberá tal como lo plasma el legislador en el artículo 5 de este decreto dictar una resolución expresa y cuando se trate de silencio administrativo se deberá sujetar a un régimen especial. En el caso del silencio administrativo negativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación al efecto que produce el silencio; en cambio cuando se produzca el silencio administrativo positivo, la resolución expresa solo podrá dictarse en el mismo sentido del efecto producido por el silencio.

El artículo 7 del decreto setecientos sesenta y dos regula los efectos del Silencio Administrativos en procedimientos iniciados de oficio. De igual manera el legislador ha plasmado en este artículo la obligación que tiene la administración de resolver de manera expresa, siempre al interés su petición, aun concluido el plazo determinado por la ley.

El artículo regula que siempre que las peticiones interpuestas por los interesados versen sobre reconocimientos de derechos u otras situaciones jurídicas individuales, una vez transcurrido el plazo determinado por la ley, se deberán entender como desestimadas. En los casos que se traten de

procedimientos sancionadores, o que produzcan efectos desfavorables o de gravamen se producirá caducidad, cabe resaltar que esta caducidad no tendrá el efecto de producir prescripción sino solo generara el archivo de las actuaciones, pero dicha caducidad no interferirá en el plazo de prescripción. El artículo 8 establece que los plazos que se mencionan el dicho decreto se entenderán como días hábiles.

Y se entenderán como días hábiles todos los del año, excepto los domingos, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad.¹³⁹ El artículo 9 del decreto transitorio setecientos sesenta y dos es el que establece la fecha de su entrada en vigencia que es a partir del día 31 de enero de 2018, siendo estos los preceptos vigentes y considerados con mayor relevancia dentro del procedimiento administrativo, cabe mencionar que el decreto setecientos sesenta y dos será aplicado, hasta la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, el doce de febrero de dos mil diecinueve.

4.2. Expectativas de la ley de procedimientos administrativos

En El Salvador la espera por la admisión de una ley que regulara el procedimiento administrativo de manera uniforme ha sido casi de 25 años; en los cuales se ha transgredido los derechos constitucionales de los ciudadanos que han resultado ser los más afectados por la inexistencia de una ley de tal magnitud; después de haber sido presentados varios proyectos ante el pleno legislativo, fue hasta el mes de diciembre de 2017 que fue aprobado el proyecto presentado por el Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía; y con la latente necesidad del mismo son altas

¹³⁹ Enciclopedia jurídica, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/dias-habiles/dias-habiles.htm>

las expectativas que se tienen con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, dentro de las cuales podemos mencionar:

A. Brindar a través de la Ley de Procedimientos Administrativos seguridad jurídica y garantías esenciales a los administrados

Esto considerando que a lo largo de los años y del desarrollo de los actos administrativos, la posición del administrado frente a la administración se ha visto en desventaja, generalmente por vicios en el procedimiento, ya que, al no existir una regulación uniforme, la administración se valía de la dispersión normativa, utilizando para ello la integración de leyes y preceptos por medio de los cuales el administrado no podría verse favorecido.

Tal como lo expresa la Sala de lo Contencioso Administrativo Mediante resolución de las catorce horas con quince minutos del veintitrés de diciembre del año dos mil siete, bajo referencia 248-R-2004, la cual expresa ...”cuando la ley no regule expresamente un procedimiento que permita la participación y una real oportunidad de defensa al administrado, la Administración en cumplimiento del artículo 11 de la Constitución, debe respetar tal derecho, configurando un procedimiento para respetar el mismo.

En ese sentido, el procedimiento como mínimo debe conceder una real oportunidad de defensa, informar al administrado con claridad y citando el fundamento jurídico pertinente, la violación que se le atribuye, permitir al administrado recurrir a una defensoría técnica, cuando le sea posible, otorgarle la oportunidad de alegar y presentar los medios probatorios conducentes para desvirtuar o justificar la supuesta violación a la ley, dejar constancia de la audiencia conferida al administrado, haciéndose constar los aspectos anteriores y motivando el acto para justificar la decisión tomada.

Hacer saber al sujeto contra quien se realiza el proceso o procedimiento, la infracción, ilícito o ilegalidad que se le reprocha, y facilitarle el ejercicio de los medios de defensa, constituyen circunstancias ineludibles para el goce irrestricto del derecho de audiencia.

En ese sentido, la exigencia del proceso o procedimiento previo supone dar al sujeto pasivo, y demás intervinientes, la posibilidad de exponer sus razonamientos y defender sus derechos de manera plena y amplia. Por todo ello, la Sala de lo Constitucional afirma que no ha existido un debido proceso cuando el afectado por la decisión estatal no ha tenido la oportunidad real de defensa”.¹⁴⁰

B. Poder establecer reglas claras, uniformes y transparentes

Ante la dispersión de la legislación, en cuanto a los procedimientos administrativos uniformes se refiere, ha sido engorroso tanto para la administración pública como para el administrado, encontrar una vía idónea para la resolución de conflictos, uno de los objetivos de la ley de procedimientos administrativos, es solventar este vacío y que previo a una instancia específica se agote la vía general por lo que se espera que con la entrada en vigencia de la ley en mención, el desarrollo de un procedimiento uniforme permita una pronta y cumplida justicia.

En aras de hacer cumplir el principio de legalidad regulado en el Art.3 N°1 LPA, con lo cual la sala de lo contencioso administrativo, se ha pronunciado de la siguiente forma: “...el principio de legalidad aplicado a la administración pública ha sido reconocido en reiteradas resoluciones por este Tribunal

¹⁴⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia definitiva, Referencia: 248-R-2004 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007)

sosteniéndose que en virtud del mismo, la administración sólo puede actuar cuando la Ley la faculte, ya que toda acción administrativa se presenta como un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y construido.¹⁴¹

Es así que el artículo 86 inciso final de la Constitución de la República señala que: "los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo, y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley". Lo anterior implica, que la Administración Pública únicamente puede dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley y de esta manera instaurar el nexo ineludible acto-facultad ley.

Como afirma uno de los teóricos: "sin una atribución legal previa de potestades la administración no puede actuar, simplemente...", asimismo expresa que "si la Administración pretende iniciar una actuación concreta y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por proponer una modificación de esa legalidad, de forma que de la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba".¹⁴² El tener reglas claras dará mayor seguridad a los administrados para de un debido proceso y un apego al principio de legalidad.

C. Regular los principios de todo procedimiento, y los derechos del administrado dentro del mismo

Por medio de la implementación de los principios del procedimiento administrativo se pretende con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, y el bienestar tanto para el administrado como para el administrador.

¹⁴¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia definitiva, Referencia: 117-R-1999 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001)

¹⁴² Sala de Contencioso Administrativo, Sentencia definitiva, Referencia: 104-2006 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007)

Los principios del procedimiento administrativo son de gran importancia porque sugieren una serie de derechos favorables al ciudadano, de esta manera se garantiza: la defensa de los derechos civiles y humanos en general del individuo y de las asociaciones en el procedimiento singular; la indispensable participación de la sociedad y la defensa de los derechos de incidencia colectiva en la previa elaboración y debate no solamente individual sino específicamente y publico de normas generales.¹⁴³

D. Establecer los recursos claros, a los que puede recurrir el administrado contra actos administrativos o de trámite de la administración

Tal como señala la Sala de lo Contencioso Administrativo; la vía de recurso ofrece al particular la oportunidad de defenderse y hacer valer sus puntos de vista, mientras que a la Administración le ofrecen la oportunidad de subsanar los errores en que se hayan incurrido al dictar los actos, constituyendo por tanto la vía por la cual el administrado legitimado pide a la autoridad superior en jerarquía la revocación o modificación de una resolución que se reputa ilegal.

En dicho sentido, es lógico pensar que si el administrado no tuvo la oportunidad de defenderse frente al que ostenta la competencia para valorar y pronunciarse sobre su pretensión, se le debe posibilitar la actuación ante dicho funcionario, con la finalidad que sea revisada la actuación del que emitió el acto que le causó agravio¹⁴⁴.

¹⁴³ Agustín Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo 2, 8° ed. (editorial FDA, Buenos Aires: 2006), 397.

¹⁴⁴ Centro de Documentación Judicial, "Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo 2007", <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/webIj/Contencioso/Contencioso2007.pdf>

Para el caso que nos acontece la Ley de Procedimientos Administrativos expresa en su Art. 123 los tipos de actos que serán impugnables permitiendo que el administrado tenga una visión clara del momento en el cual puede recurrir... “podrán impugnarse de manera autónoma de los actos definitivos cuando pongan fin al procedimiento haciendo imposible su continuación, decidan anticipadamente el asunto de que se trate o cuando produzcan indefensión o un daño irreparable.

Excepcionalmente, también son recurribles las resoluciones firmes, contra las normas y disposiciones de carácter general adoptadas por la administración pública, no cabría ningún recurso directo en la vía administrativa. Sin embargo, el recurso contra un acto podrá fundarse en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general.

En este caso, si el órgano competente apreciare que la norma podría adolecer de un vicio calificado de nulidad absoluta, suspenderá el trámite del recurso e incoará el procedimiento para la revisión de oficio de las normas administrativas, de conformidad con lo establecido en esta ley”.¹⁴⁵

E. Establecer un esquema único, de procedimientos para la administración pública

El esquema único es una de las principales expectativas, en virtud de que los procedimientos administrativos anteriormente han sido desarrollados por medio de la integración de la norma, acontecer que no siempre ha tenido los resultados esperados, ya sea por el involucramiento de la burocracia o la confusión del juzgador al no tener una certeza jurídica propia del sistema

¹⁴⁵ Ley de Procedimientos Administrativos, El Salvador, Art.123.

administrativo con la cual actuar; por tanto con la entrada en vigencia de esta ley se pretende la efectividad del desarrollo procedimental al ser considerada la ley, base para la resolución de conflictos administrativos, esto en relación con la ley de la jurisdicción contencioso administrativa.

F. Otorgar mayor certeza a los funcionarios, aplicadores de ley sobre los procedimientos y responsabilidades de sus actuaciones

Al tomar en cuenta que la administración pública se encuentra vinculada positivamente a la ley en atención al artículo 86 inciso final de la Constitución de la República. Es pues, bajo tal parámetro que debe entenderse que es la ley la que habilita para actuar a la administración, pero también debemos reconocer que en la mayoría de casos esa habilitación conlleva una obligación a cargo de la administración para erigirse como un ente vigilante de la actuación de los administrados vinculados a una determinada ley.¹⁴⁶

Con la vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos se espera fortalecer el Estado de derecho, una parte de ello lo contribuirá las facultades que la ley permitirá a los funcionarios para el desarrollo del procedimiento administrativo al igual que las responsabilidades que le obligaran al efectivo cumplimiento del mismo, dentro de las facultades que la ley establece podemos mencionar; Art. 31 potestad de ejecutar los actos administrativos; Art. 35 Multa Coercitiva; Art. 40 Conservación de los actos y tramites válidos; asimismo las responsabilidades patrimoniales, que se encuentran en el Capítulo IV La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de los servidores públicos del al Art. 55 al Art. 63.

¹⁴⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo “Líneas y Criterios Jurisprudenciales 2012”, 304. <http://escuela.fgr.gob.sv/wp-content/uploads/leyes-nuevas/Sala-Contencioso-Administrativo-2012.pdf>

G. Generar el necesario fortalecimiento y modernización de la administración para ejercer sus potestades sancionatoria y normativa con más fluidez y transparencia bajo procedimientos claros y con más legitimidad ante la población.

Para ello la nueva Ley de Procedimientos Administrativos ha tomado a bien el uso de la tecnología avanzada, para de esta forma poder agilizar por ejemplo acceso a la información y diligenciamiento de tramites; lo cual deja dicho mediante el TÍTULO I NORMAS GENERALES, DERECHOS DE LA PERSONA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y EMPLEO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS CAPITULO III “Del empleo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”. Los legisladores han tomado a bien la evolución tecnológica con la cual se espera la celeridad del procedimiento y a la vez la economía procesal, para evitar afectaciones a los interesados.

H. Se estima que por la mayor certeza jurídica que generara la ley, se impactara positivamente, el desarrollo económico y social del país ya que la existencia de reglas claras y uniformes permitirá que el ciudadano y el inversionista o empresario nacional o extranjero, conozcan cuales son las obligaciones de la administración y cuáles son los derechos del administrado

Con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, se espera que la inversión nacional y extranjera incremente considerablemente pues la ley en mención generara una garantía de seguridad jurídica para el desarrollo de los trámites necesarios en cuanto a licitaciones para proyectos de interés público, siempre y cuando estas cumplan los requisitos establecidos en la ley de contrataciones y adquisiciones de la administración pública, lo cual hace atractivo el interés de inversión en El Salvador pues se

supone transparencia y desburocratización en los futuros procedimientos y con el apoyo de las nuevas tecnologías que vendrán a reforzar y agilizar los trámites para el desarrollo de las licitaciones se espera un impacto positivo en la economía nacional.

Tal como lo plantea la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo económico y social con la entrada en vigencia de la LPA “El Salvador está frente a una ventana de oportunidades que se le abre con una ley que vendrá a homogeneizar las reglas procedimentales, a garantizar el derecho de defensa y contradicción de los administrados, a suplir vacíos legales que hasta ahora han sido colmados por jurisprudencia, a establecer plazos de actuación y respuesta y, en general, a sentar bases en la facilitación de trámites y la mejora en la calidad de las leyes salvadoreñas. Es una oportunidad para mejorar el clima de negocios a fin de poder generar mejores condiciones para la creación de más empleos”.¹⁴⁷

I. La Ley de Procedimientos Administrativos generará, una mejor cultura de atención al ciudadano e impulsar el empleo de las tecnologías de información y comunicaciones en la administración pública fortaleciendo la simplificación y agilización de las actuaciones administrativas y optimizando el uso de los recursos públicos, ejemplo de estos los siguientes

Ya no se podrá pedir a los ciudadanos información que las mismas instituciones hayan generado o emitido, ya sean resoluciones, documentos; Esta situación tendía a retrasar el desarrollo del procedimiento, lo cual resulta un trámite largo y costoso, además de innecesario porque ya las

¹⁴⁷ FUSADES, Estudios Legales, Boletín N°107, diciembre 2017.

instituciones cuentan con la información que como la lógica indica ha sido emitida por ellos mismos; para ello el Art. 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos, se manifiesta de la siguiente forma:

"La administración pública, con el fin de facilitar a los ciudadanos el acceso a esta, mejorar su eficacia y reducir costos, no podrá exigir documentos emitidos por la institución que los solicita ni requisitos relativos a información que dicha institución posea o deba poseer.

La institución u organismo público, tampoco podrá exigir la presentación de documentos o requisitos que hayan sido proporcionados con anterioridad, salvo que los efectos de tales documentos se hubiesen extinguido por causas legales.

En todo caso, con el fin de agilizar los trámites y procedimientos administrativos, la Administración se abstendrá de exigir documentos de uso común que obren en registros públicos o en las dependencias encargadas de expedirlos, tales como la documentación acreditativa de la existencia de las personas, su personería, o la tarjeta de identificación tributaria..."

Si un ciudadano tiene que hacer un mismo trámite varias veces, para ese trámite ya no se le podrá pedir la misma documentación cada vez que realice el trámite, el ciudadano solo deberá entregar la información pertinente una vez.

Es necesario tomar en cuenta que el constante diligenciamiento de estos documentos genera gastos innecesarios al administrado y a la vez la espera de la emisión de nuevos documentos que básicamente son repetidos hace que el procedimiento sea más lento y su petición o conflicto carece de una pronta resolución.

Se tendrán que respetar los plazos porque la ley trae plazos más cortos por lo que ya no se podrán retardar tramites, porque no se quieran resolver. En este sentido es de vital importancia hacer notar que, con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos y la novedad de la regulación del silencio administrativo positivo, será el respaldo del administrado cuando no tenga una respuesta por parte de la administración en el plazo que la ley lo establece.

Se eliminan los requisitos innecesarios, es decir, los que no tengan base legal. Durante años, parte del sistema burocrático ha entorpecido tramitaciones dentro del procedimiento administrativo, por lo cual este se ve estancado o ha requerido de gastos que pueden ser evitados para los interesados, para ello la nueva ley de procedimientos administrativos mediante el Artículo Cuatro expresa “ La Administración Pública, con el fin de facilitar a los ciudadanos el acceso a esta, mejorar su eficacia y reducir costos, no podrá exigir documentos emitidos por la institución que los solicita ni requisitos relativos a información que dicha institución posea o deba poseer. La institución u organismo público, tampoco podrá exigir la presentación de documentos o requisitos que hayan sido proporcionados con anterioridad, salvo que los efectos de tales documentos se hubiesen extinguido por causas legales...”

4.3. Acciones necesarias ante la entrada de vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos

La uniformidad de los Procedimientos Administrativos, más que una innovación, representa una necesidad en toda sociedad democrática y basada en un respeto al ordenamiento jurídico, porque no es posible que en ningún tipo de relación que se establezca entre administración pública y

administrados, exista un plano de desigualdad demasiado amplio como es a simple vista se percibe dentro de cualquier procedimiento administrativo vigente.

Las instituciones que conforman la Administración Pública al no regirse por una Ley de Procedimientos Administrativos de carácter general, tienden a manipular las normas que las regulan, tanto en su interpretación como su aplicación práctica y esto deriva en la inseguridad jurídica que afecta de forma directa a los derechos y las garantías constitucionales de los administrados; la uniformidad de un procedimiento administrativo, con una ley que lo regule, representa con su entrada en vigencia muchos beneficios para los administrados, los cuales se manifestaran tanto en el ámbito sustantivo como material.

Por otra parte, la Ley de Procedimientos Administrativos facilitará la tutela de los derechos de los administrados a partir de la uniformidad no solamente normativa, sino en cuanto a la certeza de la norma aplicable pero sobre todas las cosas, sobre la interpretación correcta y en beneficio de los mismos interesados, quienes dejarán de someterse a los criterios antojadizos y arbitrarios de las Instituciones Públicas, y podrán reclamar sus derechos respaldados en una normativa que cumple una función controladora de la función pública de cara a los administrados.

La idea de una uniformidad en el procedimiento administrativo, trae como consecuencia un mayor control sobre la eficacia y veracidad de las funciones administrativas, tal como promulga el Art 1 de la Constitución, la actividad del Estado debe girar en torno a la figura de la persona humana como su único fin y por lo tanto, debe regirse la Administración Pública por una normativa que permita su desenvolvimiento pleno en la esfera del servicio al interés

común y como protector de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales.

La aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, es para la administración pública una oportunidad para modernizar su desempeño e implantar una administración garante de los derechos de los ciudadanos. Lo anterior demanda un esfuerzo consciente para estar listos para la vigencia la Ley, para ello es necesario desarrollar por cada una de las instituciones, al menos las siguientes acciones:

A) Estudiar el contenido de la ley por parte de las instituciones

Es importante que previo a la vigencia de la ley de procedimientos, las diversas instituciones que conforman la Administración Pública deben hacer capacitaciones para los empleados de las mismas con la finalidad que al momento de la entrada en vigencia la conozca y sepan la manera en la que se aplicara, ante los diversos casos que pudiesen llegar a suscitarse.

B) Revisar en lo que corresponda los marcos legales que rigen cada institución para efectuarse a lo establecido en el Art. 166¹⁴⁸ de la Ley

Con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos las normas que regulan los procedimientos administrativos y que sean incompatibles con algún precepto que establece la ley, deberán ser adecuadas a estas, para que de esta manera exista una armonía.

¹⁴⁸ Art. 166 “En el plazo de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, se deberán adecuar a la misma las normas de cualquier naturaleza que regulen los distintos procedimientos administrativos que pudieren ser incompatibles con lo previsto en esta Ley”.

C) Realizar eventos de capacitación para todos los funcionarios y el personal en general, para conocer, comprender y aplicar temas relevantes

Esta acción va relacionada en cuanto a estudiar por parte de las instituciones públicas LPA, a través diversas acciones que sirvan para capacitar a todo los funcionarios y el personal en general que conforman las instituciones de la Administración Pública, es importante que la conozcan ya que ellos serán quienes orientaran a los administrados de igual manera deberán aplicarla en los diversos procedimientos administrativos que se susciten.

Entre alguno de los temas relevante de los cuales es importante capacitar, encontramos los siguientes.

1 Los conceptos de la Ley de Procedimientos Administrativos y sus implicaciones.

Es importante aclarar conceptos que regulan la LPA y todo lo que estos conceptos implican.

Un ejemplo de un concepto que es importante estudiar en cuanto a procedimientos administrativos se refiere es el acto administrativo, regulado en el art. 21¹⁴⁹, el cual establece “para los efectos de esta Ley, se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, productora de efectos jurídicos, dictada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria.”

¹⁴⁹ Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador.

El acto administrativo es una de las instituciones más fundamentales de la doctrina general de derecho administrativo. Ello porque la mayoría de las potestades administrativas se reflejan en la emisión de un acto administrativo.¹⁵⁰ Esto sin duda conduce a que uno de los conceptos que debe tomarse en cuenta al momento de las capacitaciones a los funcionarios es el acto administrativo, y lo que este implica los requisitos que debe cumplir, motivación, eficacia, medios de ejecución entre otros aspectos relevantes.

De igual otros conceptos importantes de los cuales se deben incluir en las capacitaciones como el plazo, términos, recusación, abstención, lesividad, silencio positivo y negativo, etc.

2 Los principios de actuación de la administración pública, las normas de atención.

Es importante desarrollar un estudio específico sobre los principios en los que se basara el actuar de las instituciones de la administración pública, ya que con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos se da uno de los avances más significativos y es que las actuaciones de la administración pública estarán sujetas a lo que establece la ley, por lo que se dejara atrás la arbitrariedad con la que han actuado en muchas ocasiones por no existir una ley uniforme que regulara los principios que rigen los procedimientos administrativos.

En el Art. 3 de la Ley se encuentran establecidos los principios en los cuales regirán la actividad de la administración Pública, entre ellos esta uno de los

¹⁵⁰ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 164.

principios más esenciales que es el principio de legalidad, la Administración Pública actuará con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, de modo que solo puede hacer aquello que esté previsto expresamente en la Ley y en los términos en que ésta lo determine; reconoce también los principios de proporcionalidad, antiformalismo, eficacia, celeridad, economía, coherencia, verdad material, buena fe sientos en los que la administración pública registrará su actuación.

3 Sobre el procedimiento administrativo: principio, iniciación, plazos, finalización, (términos y plazos)

Es importante que se impartan capacitaciones sobre el procedimiento administrativo y todo lo que este implica, a los funcionarios y empleados públicos, esto debido a que como aplicadores de la Ley de Procedimientos Administrativos deben conocer y aclarar cualquier duda que pudiesen tener, en cuanto a su forma de iniciación, los plazos, términos y la forma de finalización del mismo tanto de manera normal como anormal, ya que al entrar en vigencia esta ley, las demás leyes especiales que regulaban los procedimientos administrativos según cada institución pública quedará sujeta a las normas generales que establezca esta ley para así terminar con la dispersión, y uniformar los procedimientos administrativos.

La ley de procedimientos administrativos en el capítulo II regula los términos y plazos del procedimiento administrativo, estableciendo que estos son obligatorios y perentorios para la Administración y para los particulares, este tema debe ser estudiado detenidamente ya que las instituciones que conforman la administración pública deben sujetarse a lo establecido en la ley en materia administrativa.

4 Los deberes y derechos de los administrados en sus relaciones con la administración

Este es un tema de mucha relevancia tanto para las instituciones que conforman la administración pública como para los administrados, las instituciones públicas deben conocer los derechos y deberes de los administrados para que de esta manera sean respetados; para los administrados esta ley viene a significar un gran avance en cuanto viene a protegerlos en cuanto a cualquier acto arbitrario que realizara la administración pública, ya que existe una ley que reconoce tanto derechos como deberes, por lo que resulta necesario impartir charlas informativas a los administrados para que estén al mismo nivel que los funcionarios y empleados públicos.

5 La responsabilidad patrimonial por las actuaciones de los funcionarios y empleados

Es importante entender en qué consiste la responsabilidad patrimonial, la doctrina salvadoreña en el Manual de Derecho Administrativo la define como: "principio constitucional de Derecho, está referido a la sumisión del poder al Derecho. Esta sumisión comprende de manera principal el control de la legalidad de los actos de los Órganos de Gobierno que ejercen el poder público –interdicción de la arbitrariedad-, consecuentemente, pero no por ello menos importante, la obligación de responder patrimonialmente por los daños causados por los servidores públicos por su actividad ilícita y lícita".¹⁵¹

¹⁵¹ Mejía, Manual de Derecho Administrativo, 373.

Es muy delicado hablar de responsabilidad patrimonial por lo que se hace necesario que en las capacitaciones que se impartan a los funcionarios y empleados públicos estos conozcan la manera en la que la ley la regula en el Capítulo IV, ya que deben cuidar sus actuaciones y que estas sean conforme al principio de legalidad, y así no producir daños a los administrados.

6 Las causales de abstención y recusación en determinados procedimientos (Art. 51 y siguientes)

El Capítulo III de la Ley de Procedimientos Administrativos, específicamente en el Artículo 55 se establecen las causales de abstención y recusación para que los funcionarios públicos intervengan dentro de los procedimientos administrativos, se hace necesario que conozcan sobre este tema porque al momento de verse en cualquiera de las circunstancias que regula dicho artículo los funcionarios sabrán que deben de abstenerse de conocer sobre el procedimiento administrativo.

7 Los efectos de invalidez de los actos por la aplicación de la Nulidad Absoluta. (Art.36 y siguientes)

La nulidad absoluta es uno de los problemas con los que se vio sumamente afectado el derecho administrativo salvadoreño en cuanto no existía una ley de procedimientos administrativos que regulará los supuestos específicos en los cuales se estaría frente a una nulidad absoluta, pero con la ley de procedimientos administrativos esto queda en el pasado.

Se hace necesario que los funcionarios públicos estudien las causales que reconoce la ley en cuanto se refiere a la nulidad de pleno derecho.

8 El agotamiento de la vía administrativa

Es importante que se conozca las maneras que reconoce la Ley de Procedimientos Administrativos para tener por agotada la vía administrativa tanto para las instituciones públicas como para los administrados, así ya no se generan confusiones como las que se suscitan en la actualidad. La sala de lo Contencioso Administrativo ha manifestado que el requisito del agotamiento de la vía administrativa previa exige que antes de acceder a la vía judicial debe haberse hecho uso en tiempo y forma de los recursos administrativos previstos por la ley de la materia¹⁵², lo que permite concluir que es importante reconocer cuando se entenderá ya agotada la vía administrativa.

9 La revocatoria por razones de legitimidad

El análisis de los casos en los que se revoque un acto administrativo, es fundamental en cuanto se debe conocer cuando se entenderá que una persona tiene verdadera legitimación para efectuar dicha acción, en base lo que establezca la Ley de procedimientos Administrativos.

10 La declaratoria de lesividad

En el caso que se produjera un acto presunto estimatorio contrario al ordenamiento jurídico, la Administración tiene la facultad de demandar la ilegalidad del mismo, por medio del proceso de lesividad que se encuentra regulado en la Ley de Procedimientos Administrativos, siendo un tema muy relevante ya que la Administración debe estar atenta ante cualquier acto que pueda ser perjudicial a los intereses públicos, por lo que es necesario hacer

¹⁵² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia interlocutoria con fuerza definitiva, Referencia: 158-2007 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2008).

del conocimiento mediante las capacitaciones de los funcionarios y los empleados en qué casos podría hacerse uso de la acción de lesividad y el proceso por medio del cual deberá realizarse, relacionado con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

11 Las implicaciones del silencio administrativo y sus efectos tanto en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, como en los procedimientos iniciados de oficio

En virtud que al existir una Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador se hace necesaria que se conozca todo lo relacionado al silencio administrativo ya que los funcionarios como futuros aplicadores de dicha ley deberán hacer de su conocimiento los plazos en los que deberán resolver las solicitudes de los administrados para que no surta efecto el silencio, pero en dado caso sucediera, estos deberán estar conscientes de las consecuencias que acarreará el no dictar la resolución en el plazo que establece la ley.

12 Régimen de recursos tres tipos de recursos, como recursos ordinarios: el recurso de reconsideración (art.132) y el recurso de apelación (art.134); y como recurso extraordinario el de revisión (art.136)

Los recursos administrativos es algo innovador en nuestro país ya que por la inmensa cantidad de leyes que regulaban los procedimientos administrativos en El Salvador, esto generaba que existiera un exceso en los recursos administrativos, creando una inseguridad jurídica para el administrado.

Pero con la entrada en vigencia de la ley esto cambiara ya que viene a regular los recursos administrativos que serán utilizados de manera uniforme

para impugnar los actos que hayan ocasionado agravio a uno varios administrados por la decisión dada de parte de la administración, y esto generara seguridad jurídica en los particulares.¹⁵³

4.3.1. La potestad sancionadora y normativa y otros temas relevantes del contenido de la ley de procedimientos administrativos

Es importante capacitar sobre todo el contenido de la ley a los funcionarios y empleados de la Administración Pública como aplicadores de primera mano de la Ley de procedimientos administrativos.

En cuanto a estos temas es necesario que para que exista mayor comprensión de parte de los funcionarios y empleados de las instituciones públicas que sean sometidos a las capacitaciones, se expliquen bajo casos que podrían suscitarse dentro de la realidad salvadoreña con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos.

De igual manera es necesario que los administrados también sean informados y tengan conocimiento sobre lo que significa que en El Salvador se haya aprobado una ley que regule de manera uniforme los procedimientos administrativos, conozcan sus derechos y deberes para que de esta manera sepan defenderse ante cualquier arbitrariedad o injusticia de parte de las instituciones de la Administración Pública; reciban una orientación sobre la manera en la que tramitaran ante la administración sus solicitudes, seria idóneo crear puntos de ayuda al momento de la entrada en vigencia de la ley para que los administrados no se compliquen y sepan cómo efectuar sus trámites.

¹⁵³ La seguridad jurídica consiste en la confianza que tiene en un Estado de derecho el ciudadano del ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad jurídica y el ordenamiento jurídico.

4.3.2. Revisar y acoplar los procedimientos de trabajo de cada institución a las normas del procedimiento administrativo y sus plazos, dictadas por la ley

Es importante que exista una verdadera armonía en cuanto a las diversas normas que regulan los procedimientos administrativos pertenecientes a cada institución pública, en relación a lo que establece la Ley de procedimientos administrativos en virtud que esta viene a uniformar las regulaciones en cuanto a procedimientos administrativos se refiere

4.3.3. Capacitarse para la elaboración de evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) de acuerdo a modelos técnicos establecidos por el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR)

Por medio del Decreto n° 90¹⁵⁴ se crea el Organismo de Mejora Regulatoria, cuya función principal es revisar los procesos, las leyes y las regulaciones relacionadas con el mundo de los negocios y así recomendar reformas que permitan facilitar los procesos de trámites a los empresarios interesados en invertir en El Salvador.

A través de los diversos modelos establecidos por el OMR se pretende evaluar el impacto que tenga en el país la Ley de Procedimientos Administrativos su funcionamiento dentro de la sociedad.

¹⁵⁴ Órgano Ejecutivo, Decreto N° 90, El Salvador, 2015.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

En esta parte se desarrollan las conclusiones y las recomendaciones cuyo propósito es reconocer que la evolución del Derecho Administrativo ha sido lenta, en el mundo pero que ha generado cambios positivos en el ordenamiento jurídico y social; así mismo se pretende por medio del presente capítulo recomendar a las autoridades competentes acciones necesarias para el mejor funcionamiento de la aplicación de la LPA.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación se ha logrado identificar que, en El Salvador, para lograr la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, ha tenido que pasar un periodo de aproximadamente 25 años, en los cuales se ha denotado el esfuerzo de los distintos sectores de la sociedad para poder alcanzar este tan ansiado objetivo, las conclusiones de la presente investigación, se delimitan de la siguiente manera:

En El Salvador, surgió la legislación administrativa, de manera tardía, ya que, pese a la consolidación como Estado unitario, se siguió aplicando el Derecho Indiano, las instituciones administrativas, nacen desde la promulgación del código civil, en 1860.

Una problemática en El Salvador ha sido la multiplicidad de leyes que regulaban los procedimientos administrativos, y mediante los cuales debían remitirse seguir tanto los funcionarios, como los administrados, sin que existiera una normativa uniforme que pudiese establecer los parámetros generales, bajo los cuales se regulen las actuaciones de la administración

pública, esto produce una desmedida inseguridad jurídica, generando que el administrado se encuentre en una posición de desventaja, frente a la arbitrariedad de las instituciones que conforman la administración pública, provocando con esto una vulneración a sus derechos.

La falta de una Ley de Procedimientos en El Salvador ha generado las siguientes problemáticas: Falta de uniformidad en las actuaciones públicas, Procedimientos administrativos dispares, Ausencia de mecanismos claros para presentar quejas y ausencia de política de atención ciudadana, Falta de claridad en la manera cómo ha de agotarse la vía administrativa, Duplicidad y excesivos requisitos, Múltiples expedientes de un mismo ciudadano, Falta de motivación en las resoluciones administrativas, actos arbitrarios y una potestad discrecional sin límites. La Ley de Procedimientos Administrativos tiene el reto de solventar cada una de estas problemáticas.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, se logra erradicar la problemática de la dispersión en el ámbito de procedimientos administrativos, el cual generaba una problemática tanto para los administrados como también para la misma administración.

La Ley de Procedimientos Administrativos solventa deficiencias en temáticas relevantes en el área administrativa como lo son: los principios generales y especiales del procedimiento administrativo, las etapas mediante las cuales se desarrolla el procedimiento administrativo, derechos de los administrados, las nulidades e incluye una novedad en cuanto a la sistematización de los recursos administrativos.

La ley de procedimientos administrativos es muy importante para la consecución de una sistematicidad en nuestro ordenamiento jurídico y la

consiguiente seguridad jurídica, que es necesaria para el logro de un clima favorable de negocios, y a través de esto se genera el fomento de la inversión nacional y extranjera, lo cual en El Salvador en la actualidad tiene gran relevancia para el crecimiento económico y el desarrollo del país.

También la Ley de Procedimientos Administrativos viene a generar un cambio en la relación administrado y administración. Generando condiciones de igualitarias dentro del procedimiento administrativo.

RECOMENDACIONES:

La Sala de lo Contencioso Administrativo, como organismo especialista en el Derecho Administrativo, debe permanecer en un estudio constante de la realidad jurídica administrativa en El Salvador, tomando en cuenta estudios realizados por Instituciones Internacionales tales como Universidades, Centros de Estudios Jurídicos entre otros, que permitan conocer las experiencias de otros países con legislaciones más avanzadas y en la medida de lo posible, evaluar las condiciones propias de El Salvador para realizar las modificaciones idóneas en nuestra legislación administrativa.

Dar a conocer de manera clara y precisa, la Ley de Procedimientos Administrativos a los administrados, en la actualidad se denota la desinformación que existe en cuanto a la nueva Ley de Procedimientos Administrativos y además que las personas aún tienden a confundirla con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo lo cual es una problemática que se puede resolver de la siguiente manera.

a. Con la entrada en vigencia de la ley de procedimientos administrativos se sugiere la creación de un centro de atención a usuarios de manera temporal,

para despejar las dudas que puedan tener sobre la correcta aplicación de la ley y sobre el uso de las tecnologías que la misma plantea estarán a disposición de los usuarios.

b. La publicación de boletines o afiches que tengan como finalidad, informar a los administrados, sobre el contenido de la LPA, este es un tema muy importante debido a que en nuestro país, existe una falta de compromiso por dar a conocer las leyes o reformas que se aprueban en la actualidad, ya que no se buscan mecanismos para dar a conocer a la población, estas leyes, sino solo se busca implementar programas para que las instituciones aplicadores conozcan sobre ellas, esto permitiría evitar que exista un abuso de las instituciones, y vulneración de los derechos de los administrados por la desinformación en el caso que nos atañe de la Ley de Procedimientos Administrativos.

c. La utilización de los medios de difusión, para informar a los administrados sobre el contenido de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Es importante la creación de un reglamento que permita subsanar los vacíos en la ley de procedimientos administrativos, debe aclararse a que se hace referencia cuando hablamos de un reglamento la Sala de lo Constitucional manifiesta que “La potestad reglamentaria se entiende como la facultad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos o entes públicos, y en razón de determinadas y variadas circunstancias, para dictar reglamentos, es decir, disposiciones jurídicas de contenido normativo, obligatorias y con valor subordinado a la ley”.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Sala de lo Constitucional, sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 11-97Ac (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2002)

Es necesario crear un reglamento que desarrolle la Ley de Procedimientos Administrativos permitiría solventar cualquier vacío o duda que se genere sobre cualquier disposición de dicha ley, se han identificado dentro de la presente investigación, que en tema de recursos sería necesario que en el reglamento se regulara el caso en el que se interponga una pluralidad de recursos sobre el mismo acto ya que la LPA no lo regula, siendo necesario en virtud que la Administración Pública debe saber cómo resolver en este tipo de circunstancias, para no tener diversidad de criterios sino unificar.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Bendezú Neyra, Guillermo Ecolástico. Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Editorial Fecat, Perú: 2002

Cartejon Paz, Benito y Emilio R. R. Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Tomo I Parte General, 3ª ed. Ediciones Marqués del Duero, Madrid: 1974.

Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo Tomo II, 2ª ed. Buenos Aires: Abeledo- Perrot, 2002.

Cassese, Sabino. Las bases del derecho administrativo. Imap-inap, Madrid: 1994.

de Paredes, Vicente Santamaría. Curso de Derecho Administrativo según sus Principios Generales y la Legislación Actual de España.

Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, Tomo II. Plus Ultra, Buenos Aires: 1980.

Dromi, Jose Roberto. Derecho Administrativo, 8ª ed. Ediciones Ciudad, Argentina: 2000.

Escola, Héctor Jorge. Tratado teórico- práctico de los recursos administrativos. Ediciones de palma, Buenos Aires: 1967.

Gallego Anabitarte, Alfredo y Ángel Méndez Rexach, Acto y procedimiento administrativo. Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid: 2001.

Gamero Casado, Eduardo. Manual Básico de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos, Madrid: 2007.

Gamero Casado, Eduardo. Temas de Derecho Administrativo II: la Jurisdicción contencioso administrativa. El Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2004.

García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Hernández. Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas, Madrid: 1999.

González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, 2^a ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid: 1963.

Goodnow, Francisco. Derecho Administrativo Comparado, Análisis de los Sistemas Administrativos de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania. Editorial la España Moderna, España: 1922.

Gordillo, Agustín. Procedimiento y Recursos Administrativos”, Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo. FDA, Buenos Aires: 2012.

Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo: Parte General, tomo I, 9^a ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires: 2006.

Martin Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo, 24^a ed. Arazandi, Madrid: 2005.

Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Editorial de palma, Buenos Aires: 1982.

Mejía, Henry Alexander. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Cuscatleca, El Salvador: 2014.

Parada, Ramón. Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo. Marcial Pons, Madrid: 2008.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. El Derecho Administrativo sancionador e independencia judicial en El Salvador. Aequos Editorial, El Salvador: 2015.

Sánchez González, José Juan. La administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio. Plaza y Valdés, México: 2001.

Wade E.C.S y Phillips G.G. Derecho Constitucional y Administrativo 3ª ed. editorial Longman, Londres: 1946.

TESIS

Arteaga Chávez, Luris Jazmín, Luis Edgardo Batres Gómez, Rodolfo Antonio Calderón Rivera. “La necesidad de crear una Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2008.

Chacón, Rodolfo Ernesto. “Procedimientos Administrativos en la legislación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social”. Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1983.

Flores Ortiz, Carlos Magno. “Justicia Administrativa”. Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1976.

Guerra Guerra, José Mauricio. “Las fuentes del Derecho Administrativo”. Tesis doctoral, Universidad de El Salvador.

Mártir Méndez, Patricia Emérita, Rosa Esmeralda Reyes Mendoza, “La dispersión de normas administrativas y su incidencia en la competencia municipal”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2003.

Parada Díaz, José Ramiro. “Estudio sobre Los Procedimientos Tributarios Administrativos y Contencioso”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1986.

LEGISLACION

Anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. El Salvador: Ministerio de hacienda y administraciones públicas, 2014.

Comisión Ad hoc para estudiar la ley de la jurisdicción contencioso administrativo y la creación de los tribunales contenciosos administrativos

Constitución de la Republica de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

Decreto Legislativo N° 8. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017.

Ley 19.800, Bases De Los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de la administración pública de España. España: Jefatura de Estado, 2015.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017.

Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador, 2018.

Ley de Procedimientos Administrativos. Argentina: Congreso de la Nación, 1972.

Ley General de la Administración Pública. Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1978.

Órgano Ejecutivo, Decreto N° 90. El Salvador, 2015.

Órgano Ejecutivo, Decreto Transitorio N° 762. El Salvador, 2018.

JURISPRUDENCIA

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 11-97Ac. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2002.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia definitiva, Referencia: 248-R-2004. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2007.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia definitiva, Referencia: 104-2006. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2007.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia., Sentencia interlocutoria con fuerza definitiva, Referencia: 158-2007. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2008.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia. Sentencia definitiva, referencia: 307- 2010. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2015.

FUENTES INSTITUCIONALES

Consejo Nacional de la Judicatura, Manual de justicia Administrativa. San Salvador: Unidad de producción bibliográfica y documentación, CNJ-ECJ.

Consejo Nacional de la Judicatura. Módulo introductorio de temas de Derecho Administrativo I. San Salvador: Unidad de producción bibliográfica y documentación, CNJ-ECJ.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, “Análisis jurídico del anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos”. Boletín N° 171 (2015).

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Departamento de estudios legales. “La necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos” Boletín N° 150. (2013): 3-4

REVISTA

Ballbé, Manuel. La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa). Revista General de legislación y Jurisprudencia (1947): 30

Lobo, Jinesta. “Reforma del Derecho Administrativo codificado frente a la globalización: a 30 años de la publicación de la LGAP Asociación Costarricense de Derecho Administrativo” Revista Jurídica de Derecho Público (2008)

Massucci, Alfonso. “Formación y evolución del Derecho Administrativo en Francia y Alemania”. Revista de Administración Pública, N° 24 (2011): 22-24.

Ortiz Ortiz, Eduardo. “Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo”: Nulidades de Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública. Costa Rica: Asociación Costarricense de Derecho Público. (1981): 383.

Reyes Rivero, Jorge. “Reflexiones acerca de la Nulidad de Derecho Público”, Revista de derecho, n. 18 (1997): 383

Sagües, Néstor Pedro. “Anuario de Derecho Constitucional”: Programa de Derecho para Latinoamérica. n. 14 (2015): 489.

Sánchez, Dafne Yanira. “Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo”, Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme, (2011):513

Vaquer Caballería, Marcos “La formación de conceptos en el Derecho público: un comentario”. Revista Vasca de Administración Pública, nº 99-100 (2014): 3009.

FUENTES ELECTRONICAS

Díez, Antonio Lozano. La Nueva ley Federal del Procedimiento Administrativo. Mexico: Universidad Panamericana. file:///C:/Users/Mar%C3%ADaLeticia/Downloads/fulltext_stamped.pdf

Enciclopedia jurídica, <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/dias-habiles/dias-habiles.htm>

Pérez López, Miguel. “La necesidad de Leyes Uniformes del Procedimiento Administrativo en México”, N° 7 <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/25/28-02.pdf>

Vaquer Caballería, Marcos. La codificación del procedimiento administrativo en España. Madrid: Universidad Carlos III, 2015. http://www.academia.edu/25717270/La_codificaci%C3%B3n_del_procedimiento_administrativo_en_Espa%C3%B1a

Vásquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=467>.

Velásquez, Jhon Milton. Acción de lesividad, actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto que no son lesivos a la Administración. Colombia: universidad Nacional de Colombia, 2015. <http://www.bdigital.unal.edu.co/49843/1/79801268.2015.pdf>

Gobierno de España, Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, 20° edición. Madrid: Imprenta nacional de la Agencia Estatal boletín oficial del Estado, 2012. https://books.google.com/sv/books?id=YANE7__KHPQC&pg=RA3PR3&dq=R%C3%A9gimen+jur%C3%ADdico+de+las+administraciones+p%C3%BAblicas+y+del+procedimiento+administrativo+com%C3%BAn,+20%C2%B0&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwie98elu9zTAhWM2SYKHcqiDDIQ6AEIIDAA#v=onepage&q=R%C3%A9gimen%20jur%C3%ADdico%20de%20las%20administraciones%20p%C3%BAblicas%20y%20del%20procedimiento%20administrativo%20com%C3%BAn%2C%2020%C2%B0&f=false