

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



**EL REQUISITO DE PROCESABILIDAD DE LA INACTIVIDAD  
ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:**

**GABRIELA SARAI ALFARO ABREGO**

**FLOR MARINA GUERRA LEON**

**RODRIGO ALFONSO RIVERA AYALA**

**DOCENTE ASESOR:**

**MSC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIÉRREZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MARZO DE 2020**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ  
(PRESIDENTE)**

**DR. LUIS ALONSO RAMÍREZ MENÉNDEZ  
(SECRETARIO)**

**MSC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIÉRREZ  
(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Msc. Roger Armando Arias Alvarado

**RECTOR**

Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López

**VICERRECTOR ACADEMICO**

Ing. Juan Rosa Quintanilla Quintanilla

**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

Msc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval

**SECRETARIO GENERAL**

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

**FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

**DECANA**

Dr. Edgardo Herrera Pacheco

**VICEDECANO**

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo

**SECRETARIA**

Lic. René Mauricio Mejía Méndez

**DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

Licda. Diana del Carmen Merino de Sorto

**DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

Licda. María Magdalena Morales

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

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero iniciar agradeciendo a Dios por permitirme llegar hasta esta etapa y culminar una de las metas que un día siendo adolescente me propuse, agradecerle por cada uno de los ángeles que puso en el camino y que de una u otra manera me apoyaron cuando lo necesite.

Agradezco ínfimamente a mis padres Irma de Alfaro y Wilfredo Alfaro Carpio, por su apoyo incondicional, por su sacrificio, por siempre estar a mi lado y ser no solamente una guía, unos padres ejemplares sino también mis amigos, porque sin ellos gran parte de lo que soy no sería posible, A mi hermana Marcela Alfaro por estar ahí en mis noches de desvelo, por ser un motivo para seguir adelante y poder ser un ejemplo al cual pueda seguir, a William Abrego por su apoyo y sobre todo por creer en mí que sería capaz de lograr la meta,

A cada uno de los amigos que conocí a lo largo de la carrera y que me enseñaron algo y brindaron su amistad, a los docentes que con su conocimiento enriquecieron las clases y convirtieron las cosas tediosas en interesantes. A mis compañeros y asesor de trabajo de grado, que a pesar del estrés o que el tiempo era demasiado corto siempre supimos salir adelante.

Y finalmente quiero agradecer a dos personas importantes, mi pequeña Valentina por ser ese motorcito que me exigía a dar más de mí, a querer ser mejor y aprender para que en un futuro estés orgullosa de tu mamá, y Aarón Ramírez por ser esa voz que me ayuda a creer en mí, cuando yo había perdido la fe, por ser un apoyo incondicional.

**Gabriela Saraí Alfaro Abrego.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Comenzare dando gracias a Dios por permitirme la dicha de llegar a esta fase de mi carrera y por todas las maravillas que sigue haciendo en mi vida.

A mi familia, especialmente a Vilubidia por motivarme a salir siempre a delante y Eliseo Guerra por brindarme siempre su apoyo de forma incondicional, por ser mi mejor amigo y mi modelo a seguir; a todos mis sobrinos pero en especial a Jennifer por celebrar cada logro de mi vida de la forma mas pura que he podido apreciar, por estar en los buenos y malos momentos, gracias princesa.

A mis amigos, especialmente a José Medrano y Álvaro Martínez por brindarme su apoyo y amistad de forma incondicional; a Jonathan Anzora y Jaquelin Escalante por ser unos excelentes compañeros a lo largo de la carrera, siempre estaré agradecida con ustedes.

A Xavier Alejandro Martínez Blanco, por apoyarme de forma incondicional desde el inicio de este trabajo de grado, por impulsarme a dar siempre un paso mas y explotar siempre lo mejor de mí, por su comprensión, dedicación y mas estaré siempre agradecida contigo.

A mis compañeros y asesor de trabajo de grado, por el tiempo y esmero dedicado para que este fuese posible.

**Flor Marina Guerra León.**

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar, infinitas gracias a mi madre, Arq. Gladis Yolanda Ayala, que sin ella jamás hubiese sido posible llegar hasta donde estoy, que a pesar de haber sido ella sola, logro sacarme adelante y espero haberle cumplido al presentar mi trabajo de grado y graduarme. A mi abuela “mami Tita”, por siempre haber estado, por haberme inculcado el estudio junto a mi madre y por ese apoyo incondicional en mi desarrollo académico.

Agradecer a mis amigos de la carrera, Socios de la Academia, agradecer a mis ex compañeros de la DGC, quienes fueron un gran apoyo para mí durante mi estadía con ellos; a mis actuales compañeros de la UAT, por apoyarme y brindarme su ayuda cuando fue necesaria y por todas sus enseñanzas.

Y finalmente una dedicatoria muy especial a Fanny, Peri y Green, que estuvieron presentes en todo momento y lo seguirán estando desde el inicio hasta el final. A mi pequeña Midori y Natsu, quienes me inspiran cada mañana a seguir adelante.

**Rodrigo Alfonso Rivera Ayala.**

## INDICE

### RESUMEN

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

INTRODUCCIÓN .....	i
--------------------	---

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES DE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

<b>PÚBLICA .....</b>	<b>1</b>
1. Antecedentes de la administración pública.....	1
1.1. Edad media .....	2
1.1.1. La revolución francesa .....	2
1.2. Antecedentes de la administración pública en El Salvador .....	5
1.2.1. Leyes posteriores a la firma de los acuerdo de paz .....	7
1.3. Origen y evolución histórica del control judicial .....	9
1.4. Acontecimientos en los que se ha evidenciado inactividad administrativa en El Salvador .....	12
1.5. Conclusión.....	15

## CAPÍTULO II

### DESARROLLO DOCTRINARIO DE LA INACTIVIDAD

<b>ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>16</b>
2. La actividad administrativa .....	16
2.1. El acto administrativo.....	17
2.1.1. Validez del acto administrativo.....	21
2.1.2. Clasificación de los actos administrativos .....	24
2.1.2.1. Según su modo de expresión.....	25
2.1.2.2. Según el nivel del procedimiento en el que se dicten .....	25
2.1.2.3. Según sea su contenido.....	26
2.2. Ejecutoriedad del acto administrativo .....	27
2.3. Los contratos administrativos como actos administrativos .....	28

2.4. Disposiciones de carácter general .....	30
2.5. La inactividad administrativa .....	31
2.5.1. Tipos de inactividad .....	34
2.6. Principios y derechos fundamentales del derecho administrativo vinculados a la inactividad material de la Administración .....	35
2.6.1. La buena Administración.....	35
2.6.2. El principio de legalidad .....	37
2.6.3. Principio de eficacia .....	38
2.7. Conclusión .....	39

### **CAPÍTULO III**

#### **DESARROLLO DOCTRINARIO DE LA INACTIVIDAD**

<b>ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>40</b>
3. Regulación de la inactividad administrativa .....	40
3.1. Análisis de casos sobre la inactividad administrativa .....	45
3.1.1. Caso I.....	45
3.1.2. Caso II.....	48
3.1.2.1. Aspectos relevantes .....	49
3.1.3. Caso III.....	50
3.2. Conclusión .....	53

### **CAPÍTULO IV**

#### **TRATAMIENTO DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

<b>EN EL DERECHO EXTRANJERO .....</b>	<b>54</b>
4. Tratamiento de la inactividad administrativa en la jurisprudencia extranjera.....	54
4.1. Legislación Española .....	55
4.2. Jurisprudencia española sobre la inactividad .....	58
4.3. Legislación Nicaragüense.....	63
4.4. Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública.....	64
4.5. Conclusión .....	66



## **CAPÍTULO V**

### **PROCEDIMIENTO EN CASO DE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....67**

5. Análisis de los supuestos establecidos en el art. 6 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativo.....	67
5.1. Análisis del primer supuesto jurídico .....	69
5.2. Análisis del segundo supuesto jurídico.....	70
5.3. Requisito de procesabilidad previo al proceso especial de inactividad administrativa.....	74
5.4. Proceso especial por inactividad administrativa .....	77
5.4.1. Actos previos .....	77
5.4.2. Aviso de demanda .....	78
5.4.2.1. Importancia del aviso de demanda .....	78
5.4.2.2. Plazo de presentación.....	79
5.4.2.3. El plazo de admisión .....	79
5.4.2.4. Requerimiento del expediente administrativo.....	80
5.4.2.5. Obligación de remitir el expediente .....	80
5.4.3. Demanda, emplazamiento y contestación .....	81
5.4.4. Presentación de la demanda .....	82
5.4.5. Admisión de la demanda.....	83
5.4.6. De la audiencia única en el proceso especial de inactividad administrativa, conforme al proceso abreviado.....	84
5.4.6.1. Sentencia .....	84
5.4.6.2. Incumplimiento de la ejecución de la sentencia .....	85
5.4.6.3. Finalización anticipada del proceso especial por inactividad administrativa .....	85
5.4.7. Legitimación de las partes .....	86
5.5. Conclusión .....	86

### **CONCLUSIONES.....87**

### **BIBLIOGRAFÍA.....90**

## RESUMEN

El presente trabajo contiene una profunda investigación sobre la Inactividad de la Administración Pública, pero más detalladamente sobre el proceso especial comprendido en el artículo 88 de la LJCA, sobre todo en la obligatoriedad del cumplimiento del pre-requisito de procesabilidad consistente en la presentación de un escrito simple.

Sin embargo, antes de llegar a ese punto, es necesario, abordar los contenidos más importantes del Informe a fin de dar una previa sobre la investigación, iniciando con un punto de vista histórico, a fin de enmarcar en que consiste la inactividad, y para ello se han retomado puntos relevantes en la historia sobre la Administración Públicas y sus más destacados actos de poder. Desde la edad primitiva y su evolución hasta llegar a la actualidad en El Salvador.

Desarrollando la historia del control jurisdiccional en materia administrativa y su desarrollo. Conceptualizando y ampliando el desarrollo de los actos Administrativos y su clasificación, partiendo desde sus principios básicos como lo son: la buena administración y la legalidad, con el fin de fundamentar en que consiste la responsabilidad que tiene el Estado para con los administrados al momento de no ejecutar sus actos o dejar de hacerlo.

Finalizando con la tramitación del proceso contencioso especial de inactividad administrativa, desarrollando e interpretando cada artículo de la LJCA y LPA relacionados a dicho proceso para llegar al resultado obtenido en la investigación consistente en dar a entender la forma correcta de llevar dicho proceso en sede judicial, respaldándose de casos prácticos, en los cuales no hubo una correcta aplicación de los establecido a la Ley, ilustrando lo que debe y no debe de hacerse.

## **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

### **ABREVIATURAS**

<b>Art.</b>	Artículo
<b>Ord.</b>	Ordinal
<b>Cn.</b>	Constitución
<b>C.E.</b>	Constitución de España
<b>D.O.</b>	Diario Oficial

### **SIGLAS**

<b>LACAP</b>	Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo
<b>LRJCA</b>	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa
<b>LPA</b>	Ley de Procedimientos Administrativos
<b>LGP</b>	Ley General Presupuestaria
<b>LEY SAFI</b>	Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado
<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia
<b>SC</b>	Sala de lo Constitucional
<b>STC</b>	Sentencias Tribunal Constitucional
<b>STE</b>	Supremo Tribunal de España
<b>STS</b>	Sentencia Tribunal Supremo

## INTRODUCCIÓN

El requisito de procesabilidad de la inactividad administrativa en el proceso contencioso administrativo, es un tema novedoso en el país, y no solo doctrinariamente, sino que también judicialmente, siendo este el propósito esencial del presente informe, el desarrollar de forma metódica y sistemática la manera correcta de dilucidar la inactividad de la Administración en sede judicial. Ya que en El Salvador este tema es casi que desconocido, pues no se encuentran autores nacionales que lo hayan abordado de forma detallada, ha existido la necesidad de ser pioneros en dicho tema.

El trabajo se justifica cuando, al realizar una investigación previa, resulto que en la práctica ya han sido incoadas varias demandas sobre este tema, sin embargo dichas demandas no han prosperado, por una errónea interpretación o aplicación de la norma, pues la ley no es muy clara con respecto a este tema y su proceso contencioso, al ver esta enorme deficiencia, se decidió investigarlo y desarrollarlo a fin de crear una guía detallada sobre el tema y su correcta aplicación al momento de presentar la demanda.

Por lo que se planteó el siguiente problema a investigar ¿Cuál es el procedimiento administrativo y proceso judicial que deben seguir tanto los particulares como la Administración ante la inactividad administrativa?

Para dar respuesta a dicha problemática se plantearon los siguientes enunciados: formular un marco histórico- teórico sobre la regulación de la inactividad de la Administración Pública; desarrollar la normativa de la inactividad Pública con la aplicación de la nueva LJCA y LPA; investigar la legislación extranjera con respecto a la figura de la inactividad administrativa; identificar la forma correcta de proceder tanto por parte de la Administración

Pública como de los particulares, en el proceso especial por inactividad administrativa.

La realización de los objetivos anteriormente mencionados, se logró bajo la teoría de que en El Salvador no existe un correcto desarrollo de la figura de la inactividad, debido a que su regulación se encuentra lleno de vacíos legales, tal teoría permitió alcanzar los objetivos planteados, gracias a la metodología utilizada, la que consistió en la elaboración de una investigación jurídica en sentido amplio, utilizando un paradigma mixto el cual está compuesto por una parte cualitativa en la cual se desarrolla a partir de la interpretación de jurisprudencia, la comprensión del objeto de estudio, el análisis de las normas jurídicas así como sus características y eficacia de las mismas, y un paradigma cuantitativo ya que a lo largo de la investigación se trabajará con diferentes casos suscitados en la realidad nacional y extranjera.

La metodología para lograr los objetivos planteados, incluye la población, muestra y unidades de análisis, síntesis, hermenéutica y el método longitudinal. Conforme a lo anterior, el desarrollo del cuerpo de la investigación se seccionó en cinco capítulos, el capítulo uno alberga el desarrollo de la Administración Pública desde su origen, haciendo un breve, pero detallado recorrido por los momentos más relevantes, hasta finalmente llegar a la actualidad de la Administración en El Salvador. Posterior de haber abordado la historia de la Administración alrededor del mundo, se procederá a analizar propiamente lo suscitado en el país.

Para ello se tomarán aspectos desde la creación de las primeras leyes e instituciones de gobierno y su desarrollo, deteniéndose brevemente en la creación de las distintas leyes enfocadas al derecho administrativo y su contribución a la evolución del mismo. Dejando en evidencia el porqué de la

obligación de la Administración en la ejecución de actos y como la falta de cumplimiento no había tenido una base legal que sustentara su reclamo en sede judicial, dejando así indefensos a los administrados antes este tipo de omisiones contrarias a la ley y principios de la buena administración y de legalidad.

Todo lo anterior servirá para sentar las bases e iniciar el estudio en sí de la figura de la inactividad de la Administración, la cual, si bien no es un hecho desconocido, si es un tema jurídico que no ha sido abordado propiamente en el país, que incluso son pocos los países que si han tratado sobre él. Lo que lo hace un tema novedoso, teniendo en cuenta esto, el presente trabajo desarrollara la inactividad no solo desde un punto histórico como se hizo en el capítulo anterior, sino que también se desarrollara sobre ciertas figuras jurídicas propias de la Administración Pública.

Entre estas figuras se encuentra el acto administrativo, de él se desprenden otras instituciones como los contratos administrativos y las adjudicaciones, los cuales serán abordados desde un punto de vista doctrinario, y así llegar a la inactividad y su posterior desarrollo. En tal sentido se realizará un análisis de la legislación extranjera, ya que al tratarse de un tema novedoso sus procedimientos pueden llegar a ser variados o similares al de otros países.

Asimismo, se desarrollará de forma detallada *el requisito de procesabilidad*, con el fin de llegar a sede judicial, motivo por el cual, se explicará de forma detallada sobre el proceso especial por inactividad y su correcta aplicación

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES DE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El presente capítulo desarrolla los primeros antecedentes de la inactividad administrativa partiendo desde la revolución francesa, como uno de los eventos más trascendentales causados por la inactividad de las autoridades de la época. Y para muchos autores, el punto de inicio de la Administración Pública, para luego continuar con el surgimiento de la Administración Pública en El Salvador desde sus inicios y dando seguimiento a su evolución hasta la actualidad enmarcando y analizando situaciones que suscitaron en las cuales existió inactividad por parte de la Administración.

#### **1. Antecedentes de la administración pública**

Al tratar de documentar sobre los antecedentes de la Administración Pública es más que necesario plantearse la siguiente teoría: “acaso en el mundo antiguo no había Administración Pública”<sup>1</sup> y claro que en la antigüedad ya había Administración Pública, desde el origen de la humanidad ha existido la necesidad de organizarse, tomar decisiones y ejecutarlas, con la finalidad de administrar los bienes de quienes conformaban esos asentamientos o territorios. Investigar sobre la historia de la Administración resulta ser un trabajo bastante complicado, pues si bien existen una gran cantidad de

---

<sup>1</sup> Jorge Ruíz, *Grandes temas constitucionales: Derecho administrativo* (Universidad Autónoma de México, 2016), 49. Si bien no existían Instituciones como tal, analógicamente es factible pensar que esas células organizadas, conformaban pequeños Estados y sus decisiones eran consideradas como Actos Administrativos.

estudios sobre el origen, ninguno lleva una cronología exacta sobre el mismo, por lo tanto varían, tal como lo señalaba el autor<sup>2</sup>.

## **1.1. Edad media**

El centralismo se fue debilitando durante los últimos años ya que el Imperio Romano dejó de tener toda la autoridad real y pasó a manos de los terratenientes. El rey retuvo grandes áreas para él y cedió el resto a la más alta nobleza. Estos retenían esos feudos con la condición de rendir algunos servicios específicos, militares y financieros<sup>3</sup>. Del mismo modo, esos vasallos, a su vez, exigieron servicios análogos en clase de sus sub-vasallos.

Este sistema acabó en una secuencia hacia abajo hasta la más pequeña unidad feudal que eran los siervos. El proceso de descentralización que surgió fue acentuado por el crecimiento de las instituciones que tenían mayores privilegios. Con este sistema el vasallo ganó su derecho a gobernar su propio territorio.

### **1.1.1. La revolución francesa**

Diversos autores clasifican como punto clave la Francia del siglo XVIII, donde se identifica propiamente la aparición del Derecho Administrativo. Durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre. Antes del Estado

---

<sup>2</sup> Aldo Sandulli, *La ciencia del Derecho Administrativo en Italia*, 6° Ed, (Astrea, Buenos Aires, 2009), 13.

<sup>3</sup> Cesar Cantú, *Compendio de la Historia universal*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, (El Salvador, 2018),2. <http://www.cervantesvirtual.com/>.



moderno, el derecho era concebido como un fenómeno cultural, posteriormente se erige como un instrumento del poder público, y es en ese marco en el que se desenvuelve el Derecho Administrativo<sup>4</sup>.

En Francia, con su revolución, se rompen una serie de situaciones propias del *ancien régime*<sup>5</sup>, con el cual el poder público estaba centrado en la figura del monarca, y como consecuencia del dogma rousseauiano, el poder público, se atribuye a la voluntad general, y por tanto todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley; solo en nombre de la Ley se puede exigir la obediencia<sup>6</sup>. Así, el poder público encuentra su legitimación en el pueblo, representado por el legislador, quien a su vez expedirá las normas bajo las cuales el administrador se guiará para el cumplimiento de sus fines, como el único medio que garantiza el respeto y a la Libertad e igualdad de los ciudadanos.

La aparición del Estado social y posteriormente del Estado providencia, llevó a que el Estado tuviera un papel más importante en la sociedad, fungiendo como prestador de servicios públicos, como agente económico, protector de derechos laborales, asistencia y seguridad social, con lo que, poco a poco, se fueron desarrollando la Administración Pública y su disciplina jurídica.

Cabe destacar que las causas principales de la revolución se centraron en la inactividad administrativa del *régimen antiguo* en cuanto al incumplimiento de sus deberes, debido a que los monarcas gobernaban para ellos mismos, olvidándose de los administrados, haciendo que la Francia de esa época

---

<sup>4</sup> Ruiz, *Grandes temas constitucionales*, 50.

<sup>5</sup> Antiguo Régimen fue el término que los revolucionarios franceses utilizaban para designar peyorativamente al sistema de gobierno anterior a la Revolución francesa de 1789, y que se aplicó también al resto de las monarquías europeas cuyo régimen era similar.

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo* (Thomson- Civitas, Madrid, España, 2003), 162.

cayera en un caos económico social y político. Ya que el desarrollo de las políticas tributarias no estaban siendo cumplidas conforme a lo que se había establecido, debido a que los impuestos iban destinados a los bolsillos de los monarcas y líderes de las iglesias, y las obras y estabilidad económica de los pobladores habían sido abandonadas lo cual estaba generando la muerte e inconformidad de los mismo<sup>7</sup>.

En razón de ello, es que de la Revolución Francesa aparece el Principio de Legalidad y de la Codificación, ya que, con la invención de la ley como expresión de la voluntad general, encargada de cuidar el interés general, de defender el bien público. Se instaura el imperio de la Ley, el que de aquí en adelante será considerado el código de conducta de los funcionarios de la Administración, quienes solo podrán hacer lo que le está permitido expresamente por ella. Ellos se vuelven meros agentes del poder soberano que se encarna en el parlamento, que es el único órgano que tiene la representación popular. A comienzos del siglo XIX esta concepción de la vinculación positiva sufrirá una transformación que implicará que la administración no sólo ejecute la ley sino que también busque los intereses generales basándose en la discrecionalidad<sup>8</sup>.

La Ley se convertiría, para los franceses, en la principal fuente del derecho, incluso por encima de la Constitución. Esta únicamente será considerada un texto político que incluye los derechos humanos y la estructura del estado, es decir que es una regulación que contiene una parte dogmática y una orgánica; no se entendió que era una norma jurídica porque no existía el control de

---

<sup>7</sup> Allan Carías, *Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX* (Thomson- Civitas, España, 2011), 30.

<sup>8</sup> Miguel Pinzón, *La Revolución Francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial*, (Universidad del Rosario Argentina,2005), 173.

constitucionalidad de las leyes y éstas podían vulnerar la norma fundamental sin que esta acción tuviera consecuencias jurídicas. Por otro lado, esta preponderancia de la ley hará necesario que los derechos del hombre, los derechos fundamentales sean incorporados en un texto legal.

El proceso de codificación, que arranca en Francia, responderá a un fenómeno de intervención autoritaria del estado que enumera taxativamente las reglas jurídicas aplicables, sustrayéndolas de esta manera a la historia, o cerrando ahora aquellos caminos que durante siglos los juristas habían recorrido con desenvoltura a la búsqueda de un derecho todavía aplicable. Las respuestas eran ahora impartidas de manera más simple, rápido y segura por una ley tendencialmente completa, orgánica y ordenada, explícitamente promulgada por la competente autoridad estatal<sup>9</sup>.

## **1.2. Antecedentes de la administración pública en El Salvador**

La Administración Pública apareció en El Salvador en los tiempos de la Colonia, el territorio centroamericano se encontraba sometido a las instrucciones dictadas por la “Corona Española”, Entre estas se encontraban las relativas a la Administración Pública, la que fue establecida principalmente sobre la base de instituciones peninsulares importadas al istmo centroamericano, como las Audiencias, los Cabildos y las intendencias<sup>10</sup>.

Con la proclamación de la independencia de la Corona Española, se constituye la República federal de Centro América por medio de su Constitución en noviembre 1824 – conformada por Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa

---

<sup>9</sup> Ibid.175.

<sup>10</sup> Napoleón Rodríguez Ruiz, *Historia de las Instituciones Jurídicas salvadoreñas* 2° ed (Cuscatleca, San Salvador, 2006), 51.

Rica, El Salvador-La Constitución federal otorgó facultades a cada congreso de las providencias centroamericanas para que dictaran sus constituciones y crear sus poderes públicos.

Al disolverse la Federación, El Salvador decreta su primera Constitución en febrero de 1841, constituyéndose el Estado en forma unitaria y conformado por los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial. El presidente Constitucional Juan Lindo, por medio de Decreto Ejecutivo, crea la Universidad de El Salvador. Además, organiza el Órgano Ejecutivo estructurado por cuatro secretarías de Estado de Hacienda, Relaciones, Guerra y Marina, con el fin prestar los servicios públicos. Considerando lo antes mencionado como la base del nacimiento de las Instituciones Jurídicas Administrativas, las cuales propiamente nacen desde la promulgación del Código Civil en 1860, pues en este cuerpo normativo se reguló los “bienes nacionales” y los “bienes de uso público” estableciendo así la necesidad de crear Instituciones estatales que se encarguen de su administración, dando paso así a la actividad administrativa<sup>11</sup>.

El veintidós de enero de mil novecientos treinta y dos, tiene lugar el suceso conocido como “El Levantamiento Indígena” cuya causa principal fue la de la explotación laboral a la que eran sometidos por parte de los hacendados dueños de los cafetales, ya que el gobierno en turno no se encargó de salvaguardar la integridad de sus derechos humanos, siendo este suceso uno de los antecedentes más evidentes de inactividad ocurridos en el país. En mayo de 1944 se suscita la “huelga general de brazos caídos”, cuya razón de ser, se centraba en la violación de los derechos humanos y políticos de los

---

<sup>11</sup> Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo* (Editorial Cuscatleca, El Salvador, 2014), 49. En concordancia con el autor, pues para considerar la existencia de actividad administrativa en el país, fue de vital importancia el establecimiento de dichas instituciones. Lo cual demuestra el enorme atraso en cuanto a desarrollo administrativo en el cual se sitúa El Salvador.

ciudadanos por parte del General Martínez, este es considerado como el segundo suceso más relevante.

Y el tercer suceso del que se tiene registro es el ocurrido entre 1980 - 1992, es decir, la guerra civil ocurrida en el país la cual se originó por el atropello a los derechos humanos por parte del gobierno en turno quienes dejaron de cumplir con sus deberes establecidos en la Constitución y en los tratados internacional sobre los derechos humanos. Por lo que a partir de esta fecha El Salvador inicia una de las páginas más sombrías en su constitucionalismo<sup>12</sup>. Primero impulsadas por la oligarquía y posteriormente la utilización del estamento militar, con el afán de perpetuarse en el poder, quebrantando el orden constitucional y el principio de legalidad por medio de golpes de Estado, lo cual conllevó a que se dictarían una diversidad de Constituciones<sup>13</sup>, hasta llegar a la vigente Constitución de 1983.

Lo anterior debe considerarse como consecuencia de la omisión o inactividad por parte del Estado en cuanto al cumplimiento de sus deberes en cuanto al cuidado de la seguridad jurídica y la integridad personal de la población, lo cual se convirtió en la base del surgimiento de nuevas leyes y reglamentos posteriores a la firma de los acuerdos de paz.

### **1.2.1. Leyes posteriores a la firma de los acuerdo de paz**

Con la firma de los Acuerdos de Paz, la Constitución de la Republica de mil novecientos ochenta y tres sufrió una serie de reformas medulares que

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 47

<sup>13</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, 1871), Título XVIII. Es importante mencionar que desde la Constitución de 1871 hasta la de 1983, se retomó en ese mismo título la responsabilidad de los funcionarios públicos, en la cual, establecía que por la omisión al cumplimiento de las leyes y de la Constitución se juzgaría al funcionario infractor.

originan nuevos entes de la Administración Pública. Se crea la Policía Nacional Civil, se transforma la Fuerza Armada, el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Con ello se da un proceso de modernización y reformas de la Administración Pública creando leyes administrativas específicas algunas son: Ley del medio ambiente<sup>14</sup>, Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública.

Con la reforma a la Constitución que permite la privatización de servicios públicos, surge la necesidad de la creación de entes reguladores, los cuales necesitarían de una ley para su correcto funcionamiento, dando pie a la creación de las siguientes leyes: Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, Superintendencia del Sistema de Ahorro y Pensiones entre otras<sup>15</sup>.

Con la aparición de las diversas Instituciones de naturaleza pública, da cabida a una gran diversidad de normas en el funcionar de cada ente, complicando de esta forma el control normativo y las acciones jurídico administrativas que los administrados podrían tomar en caso de suscitarse alguna irregularidad o vulneración a los derechos de estos, con ese propósito el legislador se ve en la tarea de crear una ley que sea uniforme en materia procedimental, dando vida así a la Ley de procedimientos administrativos.

La novedad del nuevo cuerpo normativo recae en que finalmente se ha regulado de forma expresa la institución jurídica de la inactividad adminis-

---

<sup>14</sup> Ley de Medio Ambiente (Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998), Artículo 66. El MARN ha caído en una omisión o inactividad en cuanto al cumplimiento del referido artículo en relación con el artículo 81 y siguientes del reglamento de aplicación de dicha ley.

<sup>15</sup> Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 52. Al revisar estas leyes, se puede constatar que no detallan nada sobre la figura de la inactividad, por ello anterior a la entrada en vigencia de la LJCA y la LPA, existía incertidumbre jurídica respecto a este tema, pues se desconocían los mecanismos adecuados para forzar la correcta actuación de la Administración.

trativa, figura que viene siendo regulada de forma tácita desde la Constitución de mil ochocientos setenta y uno en el título XVIII denominado “La responsabilidad de los funcionarios públicos”, la cual hasta la fecha no había sido regulada expresamente, y mucho menos había tenido un proceso propio, situación que ha cambiado con la entrada en vigencia de la Ley de procedimientos administrativos, en relación con la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo, lo cual ha revolucionado la esfera jurídica de protección a los derechos fundamentales de los administrados ante los actos de mala administración por parte de las Instituciones Públicas, generando así nuevos mecanismos de protección para los particulares.

### **1.3. Origen y evolución histórica del control judicial**

Sí bien antes de la existencia del constitucionalismo quienes imperaban eran las monarquías y de ellos dependía la gobernabilidad en su totalidad, en ese sentido, es factible afirmar que en aquel tiempo muchas decisiones carecían de “legalidad”, por lo tanto, no existía un control en cuanto a los derechos y garantías de los administrados, es decir, faltaba un “tercero” que se encargará de mediar entre la Administración y los Administrados<sup>16</sup>.

Para el autor, el poder judicial no era en modo alguno independiente. Las distintas funciones del Estado se situaban bajo una autoridad preponderante, la corona, difícilmente reconocible a órdenes judiciales. Será ya en el siglo XVIII cuando se ensaye la teoría de la división de poderes, una de las aportaciones más lúcidas al objetivo de proteger a las personas frente a los excesos de los gobernantes. Y es que, con la aparición de la discrecionalidad

---

<sup>16</sup> Ricardo Ortega, Roberto Oliva de la Cortera, *Derecho Administrativo* (Editorial Lex Innovación, San Salvador, El Salvador, 2018), 157. Opinión compartida, pues anteriormente el Estado se valía del hecho de que nadie podía reclamarles al dejar de realizar los actos eficaces.

administrativa, originada por el principio de vinculación negativa de la administración, la actuación administrativa se excedía de la mera aplicación de la ley, atendiendo a razones de oportunidad y conveniencia de mérito.

En un comienzo la discrecionalidad no tuvo control, la regla general fue la exclusión del control judicial. La administración se controlaba a sí misma, se le confiaron a la denominada administración activa los asuntos contenciosos administrativos, que debía resolver el rey, los ministros y los administradores de departamento, a propuesta del Consejo de Estado o de los Consejos de Prefectura. Por esto se partía de la idea de que juzgar a la administración era también administrar<sup>17</sup>.

La creación de tribunales verdaderamente separados del resto de los poderes es una conquista institucional ardua y dependiente de variables culturales diferenciales. En Inglaterra siempre se aceptó esa revisión judicial, mientras en Francia se cuestionó inmediatamente el control judicial de la Administración. A lo largo de la historia, existen numerosos episodios demostrativos de la oposición de quien manda a ser fiscalizado por los tribunales de Justicia. Desde la Francia revolucionarias hasta el Egipto tras la primavera árabe, con curiosas coincidencias en la prohibición de entorpecer la acción del Ejecutivo, dirigida a los tribunales.

En todo este proceso, constantemente se discute hasta qué punto pueden los jueces controlar las decisiones de la Administración. Si juzgar a la Administración es también administrar, o contribuye a administrar mejor. El desarrollo del derecho administrativo se ha descrito como una paulatina reducción de los espacios de impunidad del poder, de forma que el control

---

<sup>17</sup> Pinzón, *La Revolución Francesa*, 179.



judicial es una conquista irrenunciable del Estado de derecho<sup>18</sup>. En El Salvador el contencioso administrativo es una figura que ha nacido con un retraso abismal en comparación con otros países. Ya que la primera Ley y con ella la aparición del contencioso administrativo surge hasta el primero de enero de 1979, fecha en la que entraría en vigencia la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa”<sup>19</sup>.

Cuatro Constituciones establecían el mandato imperativo de creación de tan necesario Tribunal de lo contencioso administrativo. La de 1824, 1939 y 1950, existiendo una clara omisión en la ejecución del deber legislativo, y fue bajo la vigencia de la de 1962, que se emitió la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, estableciendo en su artículo primero, que se erige la Jurisdicción Contencioso Administrativa como atribución de la Corte Suprema de Justicia, otorgándosele la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Con la finalización de la guerra, y la firma de los acuerdos de paz y reformas Constitucionales de 1992, la Jurisdicción Contencioso Administrativa cobra nuevos aspectos y el control de legalidad que ejerce adquiere matices relativamente aceptables. En el siglo XXI se produce una intensa reforma, aprobándose la nueva Ley de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el año 2017, mismo año en el que se aprueba la Ley de procedimientos administrativos, normativas modernas para un mejor control de la eficacia y legalidad de las actuaciones públicas<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Santiago Gonzales, *La jurisdicción Contencioso administrativa en Alemania*, 2ªed (Civitas, Madrid, 1993). Momento clave en el que se separan los poderes y concede las facultades de tercero a los jueces a fin de proteger los derechos de los administrados ante el mal actuar de la Administración.

<sup>19</sup> Ortega, *Derecho Administrativo*,158.

<sup>20</sup> *Ibíd.* 159. Se espera que con la creación de estas leyes haya una mayor celeridad y orden en cuanto al proceder de las Instituciones Públicas y los órganos judiciales.

Con la aparición de estos nuevos cuerpos normativos se marca el inicio de una nueva era, en donde finalmente el derecho a la buena administración tendrá aplicación para la Administración Pública, garantizando que esta no violente los derechos y garantías de los particulares como en décadas anteriores se realizaba con la justificación de que la Administración actuaba en su poder de imperio, por lo que ahora deberá de regirse por el marco de la legalidad en relación al derecho a la buena administración.

#### **1.4. Acontecimientos en los que se ha evidenciado inactividad administrativa en El Salvador**

En el Salvador desde la última década hasta la actualidad ha sido escenario de numerosas omisiones por parte de la Administración Pública en cuanto al incumplimiento de obligaciones contenidas ya sea en actos administrativos, disposiciones de carácter general, convenios o contratos, que a simple vista se pensaría que tales omisiones no acarrearán consecuencias jurídicas alguna y se dejan pasar como algo del día a día, es por ello que se detallarán algunas de las omisiones más frecuentes por parte de la Administración Pública en los últimos años.

Entre las omisiones más frecuentes se encuentra la del correcto mantenimiento de las calles, en cuanto al cuidado de estas, sin embargo, es fácil evidenciar que las calles de San Salvador ya sean municipales o de la red vial nacional, estas se encuentran en mal estado, con baches o agujeros de proporciones considerables que dañan los vehículos de los ciudadanos.

Ante la situación previamente planteada, en los últimos años, las Administraciones a cargo habían puesto poca atención a esta necesidad, por lo que dejaban que dichos daños a las vías persistieran hasta que estas se

convertían en problemas muy graves, ya que de pequeños baches se pasaban en cárcavas, existiendo una omisión en el deber de darle mantenimiento a las vías con los recursos obtenidos, ya sea del pago de las tasas municipales o la famosa contribución especial denominada “fondo de conservación vial”, mejor conocida como FOVIAL, teniendo presente que dichos fondos cuentan con sus propias normativas, en las que se establece la forma en la que la Institución a cargo deberá de actuar.

En El Salvador, tanto las municipalidades y el Ministerio de Obras Públicas cuentan con convenios de cooperación en los cuales han establecido las vías que le competen a cada ente. Estas vías se clasifican en: Municipales (competencia de la municipalidad), calles especiales, primarias y secundarias, sobre esta clasificación existe un acuerdo entre el Fondo de Conservación Vial y el Ministerio de Obras Públicas en cuanto a quien deberá de responsabilizarse en cuanto al mantenimiento de la vía. Sin embargo, existiendo tal distribución de deberes y obligaciones existen calles cuyo estado es precario y nunca han recibido mantenimiento alguno, lo cual evidencia una clara situación de no hacer respecto a lo dispuesto a esta normativa, asimismo a lo dispuesto en el Código Municipal, Ordenanzas y demás normas internas de cada Institución competente en esta materia.

No obstante, lo anterior el Estado de El Salvador se ha caracterizado por ser uno de los países con mayor desarrollo vial, al contar con numerosas carreteras de excelente calidad, sin embargo, tal situación fue aprovechada por la empresa privada para la instalación de diferente tipo de estructuras publicitarias a lo largo de los derechos de vía, tales como: pasarelas con banners publicitarios, pasarelas con pantallas led, mupis, banners y vallas. Lo cual hasta la época ha generado una excesiva contaminación visual para todo aquel que circula por estas vías. Es aquí donde se ha evidenciado la pasividad

de la Administración en los últimos veinte años, al no haber realizado acción alguna en cuanto al impedimento de dichas actuaciones, siendo que la obligación de actuar ya se encuentra establecido previamente en la Ley de carreteras y caminos vecinales.

Lo que genera una pasividad en cuanto a la correcta administración de los derechos de vía, afectando en gran medida a la ciudadanía pues la contaminación visual representa un factor importante en cual a los accidentes viales, incluso influyendo en los casos de personas atropelladas porque se han visto en la obligación de bajarse de las aceras para poder circular por la vías, poniendo en riesgo sus vidas, lo que en muchas ocasiones ha devenido en tragedias, es por ello que hasta hace un par de años dicha situación ha comenzado a controlarse, y la administración ha ido saliendo de su pasividad.

Sin embargo, no solo las Instituciones centralizadas evidencian un no hacer en sus obligaciones, también se ha registrado inactividad por parte de las Instituciones autónomas, como es el caso de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, mejor conocida como ANDA. Y es que esta entidad se ha caracterizado por la pésima prestación de su servicio, debido a que dicha prestación de servicios es de pésima calidad, pues el agua que suministran no es apta para el consumo humano, y dicho servicio no es prestado con regularidad, pues hay sectores en los que reciben el servicio del agua cada dos o tres semanas, lo cual nunca ha sido justificado legalmente, lo que recae en inactividad, pues no prestan los servicios tal y como la normativa lo indica.

Y es que el caso más reciente se ha registrado en enero de dos mil veinte, cuando el servicio de agua potable comenzó a mostrarse con mal olor y color a tierra, situación que se mantuvo en silencio alrededor de dos semanas, hasta

que gracias a la redes sociales esta situación se dio a conocer lo que le exigió a la Administración cumplir con su deber, lo que preocupa, pues si no hubiese sido por estos medios, es posible que la problemática aun suscitara, sin embargo desde un análisis realizado a esta situación es pertinente el clasificarlo como una omisión en el cumplimiento de las obligaciones que le competen a dicha Institución, configurándose la inactividad administrativa en sentido material, en razón de que existe una normativa la cual regula sus obligaciones y facultadas, y cuando esta no cumple o más bien no la realiza como consecuencia recae en una pasividad.

### **1.5. Conclusión**

A lo largo de la historia la Administración se ha manifestado por medio de diferentes mandatos y actos, los cuales han ido evolucionando, sin embargo, la Administración siempre ha mantenido un aspecto en común con el pasar del tiempo y han sido sus deberes y obligaciones para con los Administrados. El objetivo principal de esta reseña histórica ha sido establecer que desde el inicio de los tiempos la Administración se ha visto en el deber y obligatoriedad de cumplir con su responsabilidad, sin embargo, cuando esta no cumplía, poco había que hacer en contra de ella por parte de los administrados, ya que era ir contra al máximo soberano, existía una desigualdad de poderes. Situación que cambio y que ha seguido evolucionando hasta tener las herramientas actuales con las que cuentan los administrados para defenderse de las arbitrariedades de la Administración Pública.

## CAPÍTULO II

### DESARROLLO DOCTRINARIO DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La inactividad de la Administración si bien no es un hecho desconocido, si es un tema jurídico que no ha sido abordado propiamente en el país, que incluso son pocos los países que si han tratado sobre él. Lo que lo hace un tema novedoso, teniendo en cuenta lo antes dicho, el presente trabajo desarrollara la inactividad no solo desde un punto histórico como se hizo en el capítulo anterior, sino que también se desarrollara desde sus elementos más importantes, como lo son la actividad administrativa, sus actos; y principios relacionados a la inactividad a fin de establecer una base para el posterior desarrollo de tema de la inactividad administrativa en el ámbito doctrinario y jurídico y su aplicación en la esfera jurídica nacional.

#### **2. La actividad administrativa**

Cuando se habla de actividad administrativa no es más que el manejo, dirección o gobierno, de un interés encaminado a un objeto o fin predeterminado, y que consiste en un compuesto de actos sucesivos y continuados cuyo conjunto materializa su actividad. Lo dicho implica destacar que toda Administración cumple siempre una actividad estructurada para alcanzar fines humanos, con prescindencia de cuáles puedan ser éstos<sup>21</sup>.

El autor sostiene que “la actividad Administrativa es la gestión de los asuntos públicos para la satisfacción de los intereses generales según los fines del

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, 171.

Estado. La acción administrativa tiende, en todo caso, a manifestarse en dos formas típicas: concretándose en una situación jurídica especial en que se fija la expresión directa y final de la voluntad de la Administración Pública, que es el acto administrativo, o bien dando como resultado el servicio público, que es el producto acabado de la acción administrativa, para satisfacer en forma armónica y general, las necesidades de carácter social que son de su cargo”<sup>22</sup>.

La actividad administrativa es aquella que nace del criterio formal y material de la función administrativa ya sea por medio de actos administrativos o a través de la potestad reglamentaria de la Administración, dicha actividad debe estar sustentada en el marco de la ley. Siendo que la actividad de la Administración es tan basta, esta debe de ser dividida entre las diferentes Instituciones que conforman el Estado, no solo las pertenecientes al órgano Ejecutivo, sino que también las que pertenecen al Legislativo y Judicial, dejando de lado su función legislativa y judicial en sentido material respectivamente, tal como sucede cuando realizan actos administrativos, por ejemplo: la contratación de personal, licitaciones, pagos, los cuales son actos administrativos, en tal sentido la omisión o no cumplimiento de dichas obligaciones es lo que termina denominándose como inactividad administrativa en sentido material, lo cual genera una ilegalidad, pues dichos actos buscan la satisfacción del interés general<sup>23</sup>.

## **2.1. El acto administrativo**

Es necesario desarrollar conceptualmente que es un acto administrativo pues cuando se habla de la inactividad administrativa se hace referencia, a que esta

---

<sup>22</sup> Lancis y Sánchez, *Derecho Administrativo: La actividad administrativa y sus formas*, 3ª ed. (Editorial Cubana, Cuba, 1952), 47.

<sup>23</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Vols. 5 (Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 2012), 216.

figura nació de la omisión o dejar hacer de un acto eficaz que dictó la Administración Pública, para lo cual se desarrollará brevemente en qué consisten estos desde un punto de vista doctrinario, y de esa forma identificar cuando se configura la inactividad de la Administración.

En tal sentido los actos administrativos deben de reunir una serie de elementos subjetivos, objetivos y formales, para hablar de su existencia. En primer lugar, debe ser dictado por la Administración, como consecuencia del ejercicio de una potestad conferida para la satisfacción del interés público en algunas de sus concretas funciones, y respetando una serie de formalidades y garantías del acierto y legalidad de su resultado.

El acto administrativo es una declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.<sup>24</sup> Al desglosar las definiciones anteriores se logran encontrar puntos en común, como *declaración*<sup>25</sup> entendiéndose que dicha declaración sería el proceso de ex teorización intelectual. Una segunda idea es que: es una *declaración unilateral*, ya que el contenido de la declaración y su emanación depende de un solo sujeto de derecho (el Estado o un Ente Público) que es el encargado por ministerio de ley de decidir sobre las controversias y peticiones de los administrados<sup>26</sup>.

Sin embargo, es necesario comprender a que se refiere con *declaración de voluntad*, pues con eso se limita a comprenderse que el acto administrativo tan

---

<sup>24</sup> Ministerio de Hacienda, *Glosario*, (El Salvador, 2019) <http://www7.mh.gob.sv/pmh/es/Ayuda/Glosario.html>. Función Administrativa se puede entender como aquella actividad, a la vez derecho (como síntesis de facultades) y deber en tanto que inexcusable obligación, que cumple quien desempeña un cargo o ejerce real y efectivamente parte del poder público, sea como autoridad, agente o auxiliar (Funcionario Público).

<sup>25</sup> Hugo Pineda, *Derecho administrativo sancionador e independencia judicial en El Salvador* (Colección jurisprudencia y Ciencias sociales Universidad de El Salvador, El Salvador, 2015), 101-93.

<sup>26</sup> Ortega, *Derecho Administrativo*, 157.



solo se queda en la *exteriorización*, pues con solo darse a conocer no se ejecuta, y siendo uno de los elementos importantes de la presente investigación, la ejecución del mismo, por lo tanto es importante lograr separar conceptualmente entre una “decisión, opinión, conocimiento, etc” (decidir el desalojar a quien ocupa el derecho de vía, notificar la tasación a la contribuyente fiscalizada, etc.) y por otro lado “la ejecución de esa decisión”; dicha separación surge de que la declaración sea conocida a través de datos simbólicos (palabra oral o escrita, signos convencionales, etc.) y no de datos reales. Cuando la exteriorización de la decisión se hace recién a través de la ejecución misma, o sea, de los datos reales (desalojar a quienes ocupan del derecho de vía, cobrar la multa y el impuesto determinado en la tasación), en ese momento no se está frente a un acto, si no frente a un hecho administrativo. La ejecución material, en todos los casos es un hecho: tanto cuando se ejecuta un acto, como cuando en ausencia de acto transmite directamente la actuación material la voluntad a que responde<sup>27</sup>.

En ocasiones el acto no contendrá la ejecución de la idea que expresa, es decir, habrá casos en que el acto tan solo sea de decisión, pues si bien la Administración se limita a tomar nota de algo, o emitir alguna opinión o juicio, no hay ejecución conceptualmente posible de dicho acto. Decidir destruir o construir una cosa, es un proceso intelectual, dar a conocer esa decisión, pero sin destruir o construir aún, es un acto; desalojar o cobrar, en ejecución de la decisión dada a conocer previa, independiente y simbólicamente, es un hecho; pero también es un hecho destruir o construir la cosa directamente, sin haber dado a conocer en forma separada y previa la decisión de hacerlo: En este último caso faltará el acto administrativo.

---

<sup>27</sup> Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, 219.

Para comprender este punto se ejemplificara de la siguiente manera: ordenar la detención de una persona, hecha por un agente inferior, es un acto; decidir por sí mismo y comunicar al interesado que se lo va a detener, es un acto; pero la detención en sí misma es siempre un hecho; y cuando se efectúa la detención sin haber previamente dado a conocer al interesado por un proceso intelectual la voluntad de realizarla, es un hecho realizado sin la existencia de un acto administrativo<sup>28</sup>.

Tercero, y es que en las definiciones que se resalta que es una declaración *emitida en el ejercicio de la función (material) administrativa*, comprendiéndose, por tanto, todos aquellos actos dictados en el ejercicio de la función administrativa sin importar el órgano que actúa o de donde emane. Un cuarto punto es que conforma una declaración que produce por su naturaleza efectos jurídicos, es decir que crea derechos u obligaciones para las partes involucradas (la Administración y los administrados). Y quinto la emisión del acto se encuentra subordinada siempre y en todo a la legislación y al órgano judicial, como una actividad susceptible de control, es decir necesita de una norma general previa en la que apoyarse y la cual regule su actuar y hacer o no hacer como Administración Pública.

La exigencia de una norma general previa es una condición del principio de *sine qua non* para la validez de los actos administrativos, pues está sujeto ineludiblemente al principio de legalidad el cual conforma un punto central en el derecho administrativo, el cual en todo caso estará sujeto a control y fiscalización de los tribunales de lo contencioso administrativo<sup>29</sup>.

Para una mayor comprensión de la actividad administrativa, será necesario comprender los tipos de actos que pueden emanar de la Administración y en

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, 219.

<sup>29</sup> Ortega, *Derecho Administrativo*, 160.

qué momento se comprende que estos han dejado ser ejecutados por la Administración. Doctrinariamente las clasificaciones de actos administrativos que se pueden encontrar son enormes, y no resulta posible intentar una clasificación de todos los tipos de actos, por lo tanto, se hará mención de aquellos que son más comunes doctrinariamente y de mayor relevancia.

### **2.1.1. Validez del acto administrativo**

La doctrina considera que los actos administrativos se entienden válidos cuando han concurrido a su formación los elementos esenciales que les señale la norma jurídica a que deben sujetarse, preestablecido como condición sine qua non para su existencia. Así entonces al hablarse de la validez en los actos administrativos, se hace referencia a la conformidad y adecuación que dichos documentos deben guardar en relación con el ordenamiento jurídico superior; es decir, el acto administrativo cumple durante su vigencia con los preceptos superiores impuestos por el bloque de legalidad.

El autor se refiere a tal requisito del acto administrativo como el adecuado cumplimiento del mismo atemperándolo a los preceptos constitucionales y legales, es decir que se ajuste totalmente al marco normativo existente. Señala que: *“La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias en las normas superiores. En otras palabras, se dice que un acto administrativo es válido en la medida en que éste se adecúa perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico.*

*Esto es, que el acto administrativo es válido cuando ha sido emitido de conformidad con las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que le son esenciales. La validez supone en el acto la*

*conurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico*<sup>30</sup>. Esto comparte entonces un planteamiento abiertamente exegético y apegado al aparato normativo para la producción, eficacia y validez del acto. Siendo importante para la doctrina los elementos de la competencia, la causa y la eficacia del acto.

El autor expone: *“Desde el punto de vista activo, la competencia es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, en las circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo en ellas. Desde una perspectiva pasiva, es el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos. Como forma de delimitar el poder dado a todo funcionario u organismo estatal es más rigurosa y precisa que las funciones, entendidas éstas en sentido estricto o restringido, es decir, las que se asignan a los cargos públicos, y que han de distinguirse de las conocidas funciones del poder público: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva o administrativa*<sup>31</sup>.

Esa dualidad de la competencia del funcionario estatal para ejercer las funciones que le han sido asignadas, con criterios objetivos y subjetivos, tiene como límites en el aspecto pasivo los asuntos que le han sido asignados por competencia legal pero ya en el aspecto activo es la aptitud para ejercer tales funciones.

---

<sup>30</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 10<sup>ª</sup> ed. (Astrea, Buenos Aires, 2004), 319. Para el autor la existencia o validez del acto administrativo depende del cumplimiento de cada uno de los requisitos que la misma ley exija para su cumplimiento, para que así este se tenga como existente en la vida jurídica.

<sup>31</sup> Luis Guerrero Berrocal, *Manual del acto administrativo* 2<sup>º</sup> ed, (Librería ediciones del profesional, Bogotá, 2009), 113.

La causa, todo acto administrativo tiene causa, esta se refiere a la situación fáctica o jurídica la valoración jurídica-normativa que sirve de soporte para su emisión. Es el modo de expresión de la voluntad del acto administrativo que envuelve la finalidad del interés público.

El acto administrativo se origina en aquello que lo motiva y el análisis fáctico, jurídico y normativo hecho por la Administración en sus diversos órdenes jerárquicos y de competencia, para concebir un acto administrativo específico, en una materia determinada, siendo así diversa la causa o motivo puede ser diversa que le da nacimiento y puede ser en cualquier aspecto relevante en el área de actividad de la Administración. Los motivos o causa son los que originan en si el acto administrativo, el aporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo, para hacer necesaria su expedición. La forma es la manera como finalmente se elabora el acto administrativo, acorde con la materia y el fin que persigue y fija diferencias entre acto y acto por su naturaleza, y deben cumplir con etapas y formalidades para su realización<sup>32</sup>.

La eficacia, es la capacidad del acto para estar legitimado, sea para su destinatario o de quien proviene, pero para que ello se cumpla se necesita la presencia de condiciones como la presunción de legalidad o de legitimidad, la publicidad y la firmeza del mismo, requisitos que cuando están presentes permiten al acto administrativo adquirir toda la dimensión que le ha sido reconocida por el derecho público. Razón tiene la doctrina cuando señala:

---

<sup>32</sup> Romeo Ortiz, *Eficacia y validez del acto administrativo* (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013), 55 Por ejemplo el Ministerio de Hacienda para poder proceder a cobrar una deuda tributaria primero debe de realizar un proceso de fiscalización, el cual inicia con el auto de designación, seguido de la emisión del Informe de Auditoría, el cual si existen hallazgos de infracciones o existe un impuesto determinado se pasa a la etapa de Audiencia el cual inicia con el auto de audiencia y apertura a prueba, lo cual finaliza con la tasación y el cobro respectivo del impuesto determinado y de las multas si las hubiese. Es decir, son una serie de procesos concatenados que terminan en un solo acto administrativo.

“La eficacia es la aptitud que adquiere el acto administrativo para que legitime toda actividad formal o práctica, sea por parte de quien lo expidió o del interesado o beneficiado por él, para su cumplimiento.

Esa aptitud resulta de una serie de condiciones o supuestos inherentes y posteriores a su nacimiento, tales como la presunción de legalidad o de legitimidad, la publicidad y la firmeza del mismo. En virtud de tales requisitos el acto administrativo adquiere toda su potencialidad y capacidad de servir o cumplir las distintas facetas de su utilidad y función en el que hacer del Estado, como medio para la realización de los cometidos y fines del Estado”<sup>33</sup>.

### **2.1.2. Clasificación de los actos administrativos**

El autor en su libro *El derecho administrativo sancionador e independencia judicial en El Salvador*<sup>34</sup>, expone algunas clasificaciones del acto administrativo, sin embargo, para el caso que ocupa el presente trabajo, tan solo se retomaran aquellos que pueden contener una obligación donde sea la Administración quien deba cumplirla en beneficio del administrado y que ante el incumplimiento de esta, permita a este solicitar su ejecución y en caso de que esta no atienda la solicitud, se pueda exigir nuevamente el cumplimiento de la obligación pero en sede judicial administrativa siempre y cuando dichos actos puedan ser adecuados a los supuestos establecidos previamente por el legislador.

---

<sup>33</sup> Guerrero, *Manual del acto administrativo*, 113. En líneas generales para que un acto administrativo sea considerado eficaz este debe de haber sido notificado para su validez, por ejemplo, cuando el auto de designación del cuerpo de auditores es notificado a la contribuyente fiscalizada, dicho acto se considera eficaz, lo cual habilita a la Administración Tributaria para iniciar la fiscalización.

<sup>34</sup> Pineda, *Derecho administrativo sancionador*, 101-103.

### **2.1.2.1. Según su modo de expresión**

Son expresos, tácitos o presuntos. Debido al tema en estudio el presente trabajo se limitará a desarrollar sobre los actos expresos y tácitos, debido a que los actos presuntos son propios de la inactividad formal. Son considerados actos expresos cuando la Administración de forma clara e inequívoca se pronuncia, ya sea por escrito siendo esta su forma habitual, o como se mencionó anteriormente también puede hacerlo verbalmente (la señal de alto hecha por un agente de tránsito), por medio de gestos (los gestores de tránsito o los agentes de tránsito cuando indican que hay que avanzar) o de forma automatizada (los semáforos), en El Salvador los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito cuando su naturaleza así lo permita. Esto último es la forma idónea para poder deducir pretensiones en sede judicial, pues al tratarse de actos que constan por escritos hay medios para probar su materialización, caso contrario cuando estos son verbales, pues sería casi que imposible acreditar su veracidad.

### **2.1.2.2. Según el nivel del procedimiento en el que se dicten**

Son de tramite o definitivos. De tramite los que se dictan por la Administración con el ánimo de reunir elementos a fin de resolver determinado asunto, lo cuales no pueden contener decisiones del fondo del asunto<sup>35</sup>, dicho de otra manera, son eslabones o actos de comunicación que permiten reunir elementos necesarios para llegar a una decisión final, la cual se verá materializada a través de un acto definitivo<sup>36</sup>. Estos actos no son constitutivos

---

<sup>35</sup> El Informe de Auditoría emitido por los auditores de Hacienda, el cual tan solo permite conocer sobre la realidad tributaria de la contribuyente, es un buen ejemplo de estos.

<sup>36</sup> La resolución emitida del impuesto determinado, pronunciada por la Dirección General de Impuestos Internos, posterior a la valoración del Informe de Auditoría y de la prueba presentada por la contribuyente es un acto definitivo.

de ser demandados en sede judicial por inactividad material siempre y cuando dichos trámites no contengan obligaciones de hacer en favor de los administrados.

Los actos definitivos los que le ponen fin al proceso administrativo resolviendo sobre el fondo del asunto, contienen por lo general obligaciones para la Administración y derechos para el administrado, aunque en algunos casos sucede a la inversa. Este tipo de actos al contener obligaciones para la Administración pueden ser constitutivos de deducción de pretensiones por inactividad en contra de la Administración Pública en caso de que esta no ejecute total o parcialmente la obligación, este tipo de actos en el capítulo cuatro serán abordados de forma más detallada por encajar en los supuestos por inactividad .

### **2.1.2.3. Según sea su contenido**

Son favorables o desfavorables, sin embargo, teniendo siempre en cuenta el tema en comento, tan solo se desarrollarán los actos favorables. El autor salvadoreño<sup>37</sup> establece que: los actos favorables son los que producen efectos a favor de los interesados, sea reconociendo o atribuyendo derechos o intereses legítimos o la facultad de ejercerlos, o incluso suprimiendo obligaciones o levantando cargas.

La caracterización de estos actos posee capital importancia en la determinación del régimen jurídico aplicable; dado que una consecuencia primordial que genera un acto favorable es que éste incide positivamente en la esfera de

---

<sup>37</sup> Ortega, *Derecho Administrativo*, 61. Estos actos son de suma importancia en el tema central de la investigación, pues aquellos que son actos favorables para el particular y que no se ejecutaron o dejaron de ejecutarse, será sobre esa obligación sobre la que se deducirán las pretensiones en el proceso contencioso administrativo.



derecho del particular beneficiado, entrando así la seguridad jurídica, es por ello que la Administración no puede revocar de oficio actos de esta naturaleza.

La existencia de un acto favorable supone que, para retirarlo del mundo jurídico, la Administración debe impugnarlo en sede contencioso administrativa, donde se discutirá su legalidad. Por lo tanto, también podrán deducirse pretensiones contra la Administración cuando este tipo de actos no sean ejecutados o dejen de ser ejecutados.

## **2.2. Ejecutoriedad del acto administrativo**

Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutorios, después de que se cumplan las condiciones para su eficacia, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión cautelar de la ejecución
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora, o de una que obligue al administrado a pagar una cantidad líquida contra la que quepa interponer algún recurso en vía administrativa, en cuyo caso la ejecución no podrá llevarse a cabo mientras no sea confirmada aquella resolución al resolverse el recurso correspondiente;
- c) Una disposición establezca lo contrario, así lo exija la naturaleza o el contenido del acto; y,
- d) Se necesite aprobación o autorización de otro órgano.

La Administración Pública no iniciará ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares, sin que

previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.<sup>38</sup>

### **2.3. Los contratos administrativos como actos administrativos**

Los contratos administrativos, constituyen un mecanismo de actuación de la Administración, que se caracterizan por la bilateralidad de los mismos y en esta medida, se les ha distinguido de los actos estrictamente unilaterales; pero este criterio no es tan acertado como se ha venido mostrando, en la medida que los contratos poseen la naturaleza de actos administrativos y los atributos de los actos estrictamente unilaterales, son plenamente aplicables a los mismos.

En efecto, la distinción tradicional entre acto administrativo y contrato, ya no resiste mayor argumentación, a partir de la consagración que actualmente hace el Estatuto Contractual. Lo anterior permitirá unificar el control de legalidad y así evitar que en ocasiones no se hagan efectivos los derechos por el simple formalismo del control de legalidad.<sup>39</sup>

Es factible afirmar, que los contratos administrativos, constituyen función administrativa, lo cual es términos generales se expresa a través de actos administrativos<sup>40</sup>; que de acuerdo a la teoría general de los mismos, implica decisiones de la Administración o de la ley que en principio son unilaterales y

---

<sup>38</sup> Manuel María Díez, *El acto administrativo* (Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961), 261. En cuanto a la ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados, aun contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales.

<sup>39</sup> Ciro Guecha, "El contrato como acto administrativo: una nueva teoría que determina su control de legalidad", *Revista principia iuris, Salamanca*, (2010): 19.

<sup>40</sup> Libardo Rodríguez, *Derecho administrativo general y colombiano*, 10ª ed. (Colección boga, Colombia, 2005), 30.

que constituyen la esencia no sólo de dicha función sino del derecho administrativo en general.<sup>41</sup>

Pero la actividad administrativa, reflejada inicialmente en actos administrativos unilaterales, no es exclusiva, sino que se manifiesta a través de otras formas de actuación<sup>42</sup>, de las cuales se puede incluir los contratos. Circunstancia que obliga a determinar, cual es la naturaleza del contrato administrativo; y en estas condiciones, establecer si se puede identificar como acto administrativo o si por el contrario, se debe de incluir en el ámbito de los actos jurídicos y así establecer un control de legalidad adecuado.

Las decisiones unilaterales de la Administración o de la ley, producen efectos jurídicos, en la medida que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas determinadas; circunstancia que también ocurre en el caso de los contratos que celebra la Administración, en la medida que el acuerdo surgido entre las partes, crea, extingue o modifica situaciones jurídicas.<sup>43</sup>

Así la distinción entre contrato y acto administrativo, no resiste mayor argumentación y al contrario los fundamentos para determinar que el contrato es acto administrativo, está claramente establecidos. Sin embargo tal como se explicó anteriormente en El Salvador esta postura aún no es soportada por el derecho positivo aplicable en el País, sin embargo debe tenerse en cuenta que si es posible deducir pretensiones por inactividad material a consecuencia del incumplimiento contractual<sup>44</sup> por parte de la Administración tomándose como una inactividad administrativa.

---

<sup>41</sup> Mayer Otto, *Derecho administrativo alemán*, Vols. 4 (De palma, Argentina, 1982), 125. En concordancia con el autor, el derecho administrativo, tiene su esencia en los actos administrativos, son la génesis de este.

<sup>42</sup> Rodríguez, *Derecho administrativo general*, 218.

<sup>43</sup> Guecha, "El contrato como acto administrativo", 21.

<sup>44</sup> Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Referencia 00012-18-SM-COPA-CO* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018).

## 2.4. Disposiciones de carácter general

Es la decisión de carácter legal, reglamentario o administrativo emitido en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración, la cual surte efectos jurídicos no individualizados en diversos administrados, para una mayoría o la totalidad de personas que integran la sociedad.<sup>45</sup>

De lo anterior se puede colegir que son el conjunto de normas escritas dictadas por la Administración con rango inferior a la ley. De esta definición se puede deducir que las disposiciones de carácter general<sup>46</sup> son aquellas que conforman un reglamento o normativa interna creada a través de la potestad conferida a la Institución Pública para poder creación, los cuales se encuentran en un plano inferior al de una ley, tal como es reflejado en la pirámide de Kelsen en la que la Constitución contiene la mayor jerarquía, seguido de los tratados internacionales, las leyes orgánicas y judiciales, posteriormente leyes ordinarias y decretos de ley, y finalmente se encuentran los reglamentos que son los que tienen menor rango al de la ley.

Las disposiciones de carácter general son creadas no solo para un sector específico<sup>47</sup>, sino que abarca la totalidad de los administrados que tienen una relación con la Administración Pública que ha emitido dichas disposiciones y que también pueden ser impugnadas de forma directa cuando transgredan las leyes o la constitución.

---

<sup>45</sup> Gastón Alexander Velásquez Villamar, *Conceptos jurídicos básicos del derecho administrativo tributario* (Editorial Quito, Ecuador, 2008), 24 - 48.

<sup>46</sup> Carlos Humberto Urquilla, *Introducción al estudio del derecho*, (Editorial Ministerio de Justicia, El Salvador: 1998), 115.

<sup>47</sup> Aclárese que el supuesto jurídico en análisis, no se refiere expresamente a una disposición de carácter general administrativa, pero como la inactividad va referida a la Administración Pública, puede llegarse a interpretar que se refiere a la normativa interna de la Administración Pública, no obstante la ley es clara al no limitar el supuesto solo a este tipo, a contrario sensu, está referida a todas las disposiciones que sean de carácter general.

## 2.5. La inactividad administrativa

La administración pública tiene como cometido primordial la gestión de los esfuerzos estatales o de las diversas instituciones que componen al Estado, de manera de garantizar el cumplimiento eficaz de:

- a) La satisfacción de las necesidades mínimas de la ciudadanía.
- b) La salvaguarda del orden interno de la nación.
- c) Garantizar las relaciones burocráticas, jerárquicas e informativas que mantengan un sistema social, político y ciudadano operando.

Ahora bien, si se remite a la inactividad administrativa como concepción lingüística del concepto como tal, se inicia con el término de “inactividad”, con el fin de determinar en cierta forma los alcances que en Derecho se le debe dar a su tratamiento. Según el diccionario de la Real Academia Española<sup>48</sup> Se define la *inactividad* como: la carencia de actividad, lo cual implica un estado de no funcionamiento del aparato o sistema, así como la falta de ejercicio de una actividad que agregando constituye un deber jurídico, como forma de llegar a una conceptualización más uniforme desde la perspectiva de los efectos que produce el fenómeno en la esfera jurídica de los administrados.

En doctrina según el profesor Gómez Puente<sup>49</sup> se ha llegado a ampliar la noción a conceptos atinentes al objeto mismo que denotan una forma de manifestación de la ilegalidad en la que incurre el aparato administrativo con su inacción material prestacional, y así se habla de “mala administración”. La mala administración a la que el profesor Gómez Puente hace referencia es

---

<sup>48</sup> Real Academia Española *Diccionario*, edición 22 (Madrid, España, 2001). 33.

<sup>49</sup> Marcos Gómez, *La inactividad de la Administración*, 4ª ed. (Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, España, 2011), 47.

aquella en que la Administración debe, puede y tiene que dar garantía al administrado ya no sólo de la prestación que debe brindar, sino de la calidad, regularidad y continuidad de los servicios públicos y al no ser realizado, es a lo que se refiere el autor cuando diserta sobre la mala administración y a los alcances que tiene en la actividad estatal como generadora de lo que aquí se analiza, o sea, la inactividad.

Varios son los sinónimos que pueden inferírsele al concepto de “inactividad administrativa”, a fin de adjudicarle ese estado de carencia en que se pueden ver involucrados los particulares ante los servicios prestacionales públicos: inercia, pasividad, ineficacia, ineficiencia, etc., pueden ser algunos de ellos, demostrando en cada uno un “no hacer” cuando así se requiere legalmente. Un ejemplo claro es la prestación de servicio de recolección de los desechos sólidos por parte de la Alcaldía de Mejicanos en dos mil catorce, cuando el servicio se prestaba de forma irregular, incluso dejaba de prestarse por largos lapsos, lo cual evidencia una inactividad por parte de la Administración.

La inactividad administrativa en un sentido amplio se puede decir que viene a ser un presupuesto procesal de acción y materialmente objeto de la pretensión de condena<sup>50</sup>, que pretende obligar a la Administración Pública a una determinada conducta a la cual ha estado obligada por ley y ha incumplido. Esto es así a partir del advenimiento del Estado Social que ha incentivado una presencia más activa del Estado y por ende una conducta de la reclamación para el particular. El tratadista afirmó que el “concepto de inactividad material corresponde con la idea ordinaria de la misma: una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad puede ser material o formal. La inactividad formal se refiere por su parte, a la

---

<sup>50</sup> Santiago Tawil, *Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa* 2º Ed, (De palma, Buenos Aires, 1993), 286.

pasividad de la Administración en un procedimiento, es decir, a la no contestación a una petición de los particulares”<sup>51</sup>.

Como expuso el mismo autor, “la exigencia legal y jurisprudencial de que la intervención jurisdiccional ha de condicionarse a un acto previo de la Administración, se refiere exclusivamente a un acto en sentido formal indicado, y no a un acto material, siendo admisibles, por tanto, los recursos contra la inactividad material de la Administración”.

Esta conversión de la inactividad material en inactividad formal permitía la fiscalización, pero hacía inviable la prestación del servicio. La inactividad también ha sido considerada desde la perspectiva de la desviación de poder por entenderla como el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico, cuando este establecía una obligación específica de actuación positiva, cuyo incumplimiento no permite lograr el interés público por causa de la inactividad imputable a la Administración<sup>52</sup>.

Gómez Puente<sup>53</sup> menciona que para hablar de inactividad administrativa deben de cumplirse con tres elementos: a) Ausencia de una actuación administrativa jurídica o material; b) Incumplimiento de un deber legal de actuar; c) La posibilidad de atender o cumplir dicho deber legal.

---

<sup>51</sup> Alejandro Nieto, *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, (Editorial Gran Visión, España, 1962), 80. La inactividad formal es la omisión por parte de la Administración de no pronunciarse sobre una solicitud hecha por el particular, o por no realizar un acto de decisión. En cuanto a la inactividad material, es referente al no hacer o dejar de hacer de una obligación material, es decir, la no realización o no ejecución del hecho administrativo.

<sup>52</sup> Chinchilla Marín, *La desviación de poder*, 2º Ed, (Editorial Civitas Madrid, España, 1989), 25.

<sup>53</sup> Gómez, *La inactividad de la Administración*, 74-76.

### 2.5.1. Tipos de inactividad

El autor modificó su clasificación inicial en inactividad formal y material, diferenciándola en los siguientes tipos<sup>54</sup>:

- a) *Inactividad formal o silencial*: En un procedimiento administrativo en el que el particular solicita la producción de un acto administrativo.
- b) *Inactividad material negativa*: al margen de un procedimiento administrativo, que será jurídica si falta un acto jurídico o fáctico porque no se produce una actuación material no condicionada por un acto administrativo.
- c) *Inactividad material positiva*: pasividad respecto a una situación o actividad ilegal.
- d) *Inactividad de efectos trilaterales*: repercute sobre el perjudicado en una relación bilateral y sobre los terceros interesados.

El jurista por su parte propone una clasificación conforme a la naturaleza de la actuación que debió producir la Administración<sup>55</sup>:

- a) Inactividad formal: por falta de una declaración jurídica legalmente debida, con distinto alcance: *Inactividad formal normativa*: por incumplir el deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general o inactividad reglamentaria; *Inactividad formal convencional*: por omisión de actividades de concertación, por faltar a un deber legal de concurrencia en una declaración jurídica plurilateral, o porque su actitud pasiva en una relación

---

<sup>54</sup> Nieto, *La inactividad de la Administración*, 81.

<sup>55</sup> Gómez, *La Inactividad de la Administración*, 77.



convencional sea contraria a su causa o interés público; Inactividad formal singular o procedimental: por la falta de producción del acto administrativo legalmente obligatorio en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.

b) Inactividad material: por la omisión o falta de realización de una actividad técnica, material o física de trascendencia externa a la Administración.

Fue este autor el propulsor de la diferencia entre la inactividad material y la inactividad formal. En resumen para el autor la inactividad formal es “la simple no contestación a una petición de los particulares”, a diferencia de la inactividad material que va más allá, ya que la figura como tal surge del “incumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones, abarcando dicha figura, no solo a la falta de acción sino también la ineficacia y calidad de la misma<sup>56</sup>.” Es decir, que, si al momento de estar cumpliendo dicha obligación se hace de la forma correcta, por ejemplo, cuando ANDA arregla una tubería, pero deja el agujero abierto o promontorios de tierra sobre la vía.

## **2.6. Principios y derechos fundamentales del derecho administrativo vinculados a la inactividad material de la Administración**

### **2.6.1. La buena Administración**

Tal y como se ha venido trabajando la Administración tiene una responsabilidad para con los administrados, obligación dada no solo por la Constitución, sino también por tratados internacionales, naciendo de esta forma el principio o derecho a la buena administración. Según lo visto en el

---

<sup>56</sup> Juan Aranguren, *La inactividad de la Administración Pública*, 3ªEd, (Pamplona, España, 2006), 80. La mejor forma de apreciar dichas diferencias es al pensar que la inactividad formal se refleja propiamente en los actos de trámites, y en cuanto a la inactividad material en actos de ejecución, los cuales no llegan a ser ejecutados, no se produce el hecho.

capítulo anterior y respaldado por diversos autores<sup>57</sup> la Administración Pública y el Derecho Administrativo nacen propiamente en la Francia revolucionaria del siglo XVIII; así como los parámetros reguladores de su organización y funcionamiento.<sup>58</sup>

A raíz de este surgimiento, el poder ejecutivo se concebía sometido en sus actuaciones al más estricto principio de legalidad, pues su función consistía en ejecutar leyes y en ninguna forma actuar al margen de ellas; existiendo además una obligación de protección del libre ejercicio de los derechos individuales.<sup>59</sup> Las ideas de la división de poderes<sup>60</sup>, del Barón de Montesquieu y el sometimiento a la ley y de pensadores como Rousseau, ayudaron a sentar las bases del reconocimiento de los derechos al ser humano, y los límites al poder del Estado, que después se materializaron en el principio de legalidad.

La buena administración está compuesta por normas de carácter procesal comunes a las tradiciones jurídicas de los Estados miembros de la Unión Europea, algunas contenidas en los tratados constitutivos europeos y otras desarrolladas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como estándares que determinan la buena actuación de la Administración pública. Es decir, al inicio, no fue concebida como derecho fundamental, sino como "reglas de buenas prácticas administrativas de obligada observancia por la Administración comunitaria"<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del Derecho español*, 4ª ed. (Editorial Tecnos, Madrid, 2008), 589. Es de destacar lo dicho por Jorge Fernández Ruíz, en su obra "Grandes temas constitucionales, Derecho administrativo en cuanto al hecho que este es el punto clave en la historia en la que se determinan y señalan los las funciones propias de la Administración, preparando el paso para la división de poderes.

<sup>58</sup> Miguel Antonio Guevara Quintanilla, *El derecho a la buena Administración* (Publicaciones facultad de derecho Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2010), 20.

<sup>59</sup> Valiente, *Manual de historia del Derecho español*, 588.

<sup>60</sup> Gonzales, *La jurisdicción Contencioso administrativa*. 22.

<sup>61</sup> Eva Nieto Garrido, *Los derechos a una buena administración, de acceso a los documentos y protección de datos* (Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009), 412.

Por lo tanto, para conseguir una buena Administración, no solo se debe partir de las garantías jurídicas tradicionales, sino aumentar la calidad de los servicios y actividades que la Administración presta. De ahí que la Administración deba de someterse a una serie de controles internos para garantizar esta calidad en los servicios que presta.; lo que se refleja además nuevas transformaciones en su organización, el régimen de su actividad y su control en general.<sup>62</sup>

Cuando la Administración entra en una inactividad material se evidencia una transgresión a la figura de la buena Administración, pero aún más importante al principio de legalidad, pues corresponde a una conducta que violenta a lo establecido en las leyes o disposiciones de carácter general, asimismo al estudiar la inactividad material es propio mencionar el principio de eficacia, es por ello que posterior a tratar sobre el derecho a la buena administración es necesario abordar estos dos últimos principios.

### **2.6.2. El principio de legalidad**

La Constitución consagra las condiciones del principio de legalidad en materia administrativa al exigir a la Administración actuar en la forma prevista por el Ordenamiento Jurídico.<sup>63</sup>

La actividad administrativa sometida al principio de legalidad es el medio necesario para el cumplimiento de los fines del Estado, la prestación de servicios, la satisfacción de los intereses generales y de las necesidades colectivas de la sociedad.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Guevara, *El derecho a la buena Administración*, 21.

<sup>63</sup> José María Pacori, *Los principios del procedimiento administrativo en Sur América* (Editorial Uranio, Perú, 2012), 9.

<sup>64</sup> Juan Araguren, *La inactividad de la Administración Pública, Conferencia en el Instituto Navarro de Administración Pública* (Pamplona, España, 2006), 5.

*“La inactividad, por lo tanto, es un comportamiento que contradice esta vocación dinámica y la propia naturaleza de una organización instrumental que permaneciendo inerte no da cumplimiento a los objetivos mismos que explican su existencia. Contradicción que se intensifica cuanto más numerosas son las tareas que se encomiendan a la Administración y más estrecha la relación de dependencia entre los individuos, considerados de manera singular o colectiva, y esa actividad administrativa. Eso es lo que ocurre en el Estado social del Derecho, concebido no sólo como un orden efectivo de convivencia social, sino también como una aspiración política a cuya construcción resta eficacia, hasta el punto de oponérsele, una Administración inactiva”<sup>65</sup>.*

Como concluye el autor, “el principio de legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa; sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa a su actuación, es legítima”<sup>66</sup>. Es, por tanto, ilegítima cuando, disponiendo de la cobertura legal, actúa contra los mandatos de la legalidad y no cumple su misión de servicio a los fines de interés general o de atención a los ciudadanos. Conduce a la ilegalidad por afectar a los derechos individuales.<sup>67</sup>.

### **2.6.3. Principio de eficacia**

Este principio general de derecho que, como tal, informa a todo el ordenamiento jurídico, se instituye como una vía para evitar anomalías en el procedimiento vinculado, a un comportamiento coherente con la legalidad.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Gómez, *La inactividad de la Administración*, 49.

<sup>66</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 14ª ed. (Thomson- Civitas, Madrid, 2008), 440.

<sup>67</sup> Alejandro Nieto, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, (Editorial Gran Visión, Madrid, 1986), 153 y 155.

<sup>68</sup> Miriam Ivanega, *Principios del Procedimiento Administrativo: informalismo, instrucción de oficio y verdad material*, (Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2003), 125.

Recuérdese que la eficacia, según el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, implica una capacidad para lograr el efecto que se desea o se espera, que por lo tanto supone el logro de resultados, para lo cual la administración debe remover los obstáculos que impidan alcanzar los objetivos. En realidad, la eficacia es propia de la naturaleza de toda organización pública y privada, y es por eso que cuando la Administración recae en inactividad material, al no ejecutar ese acto, recae en ineficacia y en ilegalidad, pues no está actuando como se espera debería, ni conforme a la ley se lo manda.<sup>69</sup>

En El Salvador la aplicación de este principio obliga a la Administración Pública a la subsanación de oficio de defectos encontrados en el inicio del proceso o durante el mismo, con la finalidad de darle una mayor celeridad y así evitar inconvenientes tanto para el particular interesado, como para todos aquellos, que estén a la espera de la resolución de sus respectivos procesos.

## **2.7. Conclusión**

El estudio de la inactividad administrativa, por parte de los distintos autores, permite constatar que dicha figura mantiene las mismas bases, siendo que en El Salvador no hay mayores estudios sobre dicha figura, lo pertinente será abocarse por lo ya estudiado por los doctrinarios, pues los estudios coinciden con el ámbito jurídico del país, por lo que dichas investigaciones son de gran ayuda para profundizar sobre dicho tema.

---

<sup>69</sup> Pacorí, *Los principios del procedimiento administrativo*, 11.

## CAPÍTULO III

### DESARROLLO DOCTRINARIO DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Desarrollados los conceptos de acto administrativo e inactividad administrativa, desde una investigación doctrinaria, es preciso dirigir la investigación desde lo jurídico, estableciendo lo pertinente a la regulación que se maneja en el ámbito jurídico de El Salvador, para lo cual se retomaran los conceptos antes mencionados y como estos se regulan, en tal sentido también se hará una comparación entre las leyes derogadas y las vigentes a fin de destacar diferencias o similitudes en sus regulaciones.

#### **3. Regulación de la inactividad administrativa**

La inactividad tiene su asidero legal en la Constitución de la República en el artículo 86 inciso tercero: “Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.

En relación al artículo 235 del mismo cuerpo normativo: Todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, *prometiando, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga*, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes. De lo cual es factible inferir que ambas disposiciones versan sobre la obligación de los funcionarios públicos y por ende de sus carteras de Estado a cumplir con las obligaciones impuestas por la misma ley, caso contrario recaen en una inactividad.

Tal figura ha sido regulada en la Constitución de la Republica desde 1871, sin embargo, no fue hasta 1978 que la LJCA vigente en esa época la regulo de forma tácita, regulándola en el art 3 literal B, como la denegación presunta, la cual vendría a ser el equivalente a la inactividad por tratarse de un silencio por parte de la administración, es decir, en un o hacer. Según art. 3 literal b) hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud.

Fue la antigua Sala quien determinó los casos en los cuales se configuraba la inactividad, pues su competencia estaba sujeta a lo prescrito en el art. 2 referente a que la jurisdicción contencioso administrativa tenía el conocimiento de las controversias que se suscitaran en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. La Sala en resolución bajo referencia 424-2012<sup>70</sup> estableció los siguientes requisitos: (a) la existencia de una petición al ente o funcionario pertinente (entiéndase competente para resolver del fondo de la misma); (b) la ausencia de respuesta a lo peticionado y su respectiva notificación; y, (c) el transcurso del plazo de sesenta días hábiles, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 3 letra b) de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa.

Para el caso de la denegación presunta, no existía un procedimiento o un recurso regulado en la normativa interna que normara el agotamiento de la vía administrativa por denegación presunta, pues bastaba con el conteo del plazo fijado por la antigua LJCA para que se habilitara la vía contenciosa administrativa. El precepto legal que establecía el plazo para interponer la demanda contenciosa administrativa, se encontraba regulado en el art. 12 de

---

<sup>70</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, Referencia 424-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

la antigua LJCA y estaba redactado de la manera siguiente: “El plazo para interponer la demanda en el caso de denegación presunta, será de sesenta días, contados desde el siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición, de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 3”.

El art. 7 de la antigua LJCA, establecía los casos en los que no se admitía la acción contenciosa administrativa, de la siguiente manera: “no se admite la acción contencioso administrativa respecto a los siguientes actos: a) los consentidos expresamente, y aquéllos en que no se haya agotado la vía administrativa. Se entiende que está agotada la vía administrativa, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente” En síntesis, la vía contenciosa era habilitada solo cuando se hayan agotado los recursos pertinentes regulados en la normativa interna de cada institución pública, pues no existía una ley de procedimientos administrativos que unificara todos los procedimientos, pues los administrados debían abocarse a los reglamentos internos de las instituciones y agotar los mecanismos para poder acceder a la vía judicial.

Situación que cambio en febrero de 2018, con la entrada en vigencia de la LJCA, regularía finalmente de forma expresa dicha institución jurídica, en el artículo 3 de la LJCA, pero que propiamente se aborda en el art. 6 LJCA y en relación con el artículo 88 de la Ley de procedimientos administrativos, sin embargo en ambos cuerpos normativos tan solo se desarrolla su aspecto procesal, más no el sustantivo, caso contrario a lo que regula la legislación española, tal como se verá en el siguiente capítulo, pues es la falta este desarrollo sustantivo el que ha generado que dicha figura y su regulación amerita erróneas interpretaciones, ya que deja muchos vacíos para su correcta aplicación, siendo su redacción escueta y limitada al momento de deducir las respectivas pretensiones.



Previo a realizar el análisis de casos prácticos sobre inactividad administrativa es necesario desarrollar de forma general en que consiste este proceso según la LJCA. Y en razón a este último punto, es que ha sido necesario el desarrollo conceptual sobre la actividad administrativa, actos, actuaciones, y demás conceptos relacionados, con la finalidad de establecer en que consiste la inactividad de la administración pública y así poder explicar este proceso.

Como primer punto, es necesario el dejar claro que cuando en el artículo 88 LJCA establece la realización de actos previos, esto no hace referencia a lo que comúnmente se conoce como agotamiento de la vía administrativa para acceder a la instancia judicial. Esta diferencia recae en lo dispuesto en los artículos 24 LJCA, 131 LPA donde a groso modo establece que la vía administrativa se entenderá agotada según sea el caso, con el acto que pone fin al procedimiento respectivo o con el acto que resuelva el recurso de apelación.

De lo anterior se debe de analizar lo siguiente:

- a) Ya existe un acto, pero que este no se ha ejecutado, por ende no es necesario la emisión de “otro” acto.
- b) Tampoco encaja la apelación, pues este recurso lo que busca es modificar o anular el acto administrativo, pero lo que se quiere es que se ejecute.

Por ende el agotamiento de la vía administrativa no se adecua a este proceso, siendo esta la razón, por la que se habla de un requisito de procesabilidad, y es que el acto previo de presentar un escrito simple, por medio del cual se solicite la ejecución del acto administrativo constituye un requisito de

procesabilidad sumamente necesario, y que en la práctica, muchos abogados han obviado este requisito tan esencial, confundiéndolo con un agotamiento de vía administrativa, generando así la inadmisibilidad de sus demandas.

Lo cual se soluciona con la mera presentación de ese escrito simple y si no hay ejecución o esta se deniega por parte de la Administración, pasados diez días se tendrá habilitado el deducir pretensiones en sede judicial en el plazo de sesenta días de conformidad al artículo 25 lit c) LJCA. En caso de que no se deduzcan pretensiones el interesado podrá volver a solicitar la ejecución de la obligación, habilitando un nuevo plazo para el ejercicio de la acción contencioso administrativa. Como segundo acto previo, está el de la presentación del aviso de la demanda regulado en el artículo 26 LJCA, sin embargo, este acto es potestativo para el interesado, siendo que su mayor utilidad es el de la petición de medidas cautelares en caso de que estas sean necesarias.

Como segundo punto, se encuentra la presentación de la demanda, la cual deberá de cumplir con los requisitos dispuestos en el artículo 89 y 34 LJCA. Es en el literal c), en cual se debe prestar suma atención, pues aquí es donde se debe evaluar si la obligación no cumplida corresponde a uno de los dos supuestos establecidos en el artículo 6 LJCA:

- a) Cuando sin causa legal, no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo.
- b) Cuando sin causa legal, no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en una disposición de carácter general que no necesite de actos de ejecución para la producción de sus consecuencias jurídicas.

### **3.1. Análisis de casos sobre la inactividad administrativa**

A continuación, se presentan dos casos que se incoaron en el Instituto Salvadoreño de Seguro Social, invocando los supuestos contenidos en el artículo 6 de la Ley de procedimientos administrativo.

Dicho análisis tiene la finalidad de demostrar como en la práctica los procesos por inactividad no están teniendo mayor desarrollo por omisión al cumplimiento de presentación del escrito simple, es decir, por no cumplir con el requisito de procesabilidad, por lo que se realizara un análisis de tipicidad a fin de establecer si se adecuan a los supuestos establecidos en el artículo antes citado.

#### **3.1.1. Caso I**

El caso se presentó el día 25 de febrero del presente año, con el nema de FORMULACION DE PETICION SIMPLE (Art. 88 LJCA), dirigido contra:

- a) Concejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (responsable solidario de los procesos de adquisiciones y contrataciones<sup>71</sup>),
- b) El jefe de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (encargado de llevar un expediente de sus actuaciones, del proceso de contratación, desde

---

<sup>71</sup> Es responsable solidario de acuerdo al Art. 19 LACAP El cual dice: El titular de la institución o la persona designada por éste, está en la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación... Y continua...*El Titular será responsable solidariamente por la actuación de sus subalternos en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley*; asimismo, en su caso deberá iniciar los procedimientos e imponer las sanciones que la misma establece, sin perjuicio de deducir la responsabilidad penal si la hubiere. Por lo cual en el presente caso posee responsabilidad jurídica frente la acción incoada.

que se recibe el caso y se le asigna un número de requerimiento hasta su proceso de culminación con la liquidación obra, bien o servicio<sup>72</sup>), y

- c) La Unidad Financiera Institucional (encargada de realizar todas aquellas actividades relacionadas a las áreas de presupuesto, tesorería, y contabilidad gubernamental<sup>73</sup>).

Teniendo la legitimación activa de la acción la Sociedad “DATUM, SA de CV”, la cual es ejercida por el señor José Luis Castellanos de Veciana.

El escrito presentado tiene únicamente como finalidad cumplir con uno de los presupuestos para tener acceso a instancias judiciales, ya que en el caso de que la Administración Pública no conteste en el plazo determinado o denegará la petición se estaría cumpliendo uno de los presupuestos legales<sup>74</sup>. En la relación de los hechos que se suscribió un contrato de suministro en fecha 13 de enero de 2017, en el cual se pactó un suministro de soporte técnico para

---

<sup>72</sup> El Jefe de Adquisiciones y Contrataciones por su parte tiene responsabilidad de acuerdo al Art. 10 Literal LACAP ya que entre las atribuciones exigidas para ser Jefe del área antes mencionada de acuerdo al literal b) esta: ejecutar los procesos de adquisiciones y contrataciones objeto de dicha ley, para lo cual deberá llevar un expediente de todas sus actuaciones, del proceso de contratación, desde el requerimiento de la unidad solicitante hasta la liquidación de la obra, bien o servicio; y por el contenido que como parte sus atribuciones debe de llevar es necesario hacerlo llamar para dar fe y así tener una mejor eficiencia en cuanto los actos que se han llevado a cabo en el contrato de suministro.

<sup>73</sup> La Unidad Financiera Institucional ya que de acuerdo al Art. 16 de la LEY SAFI, cada institución debe de contar con la documentación y registro necesario que respalde las rendiciones de cuentas e información contable, para los efectos de revisión por las unidades de auditoría interna respectivas y para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras de la Corte de Cuentas de la República, en este caso es parte del proceso ya que a través de ellos se pretende probar aquellas actividades relacionadas a las áreas de presupuesto, tesorería, y contabilidad gubernamental para deducir si se ha realizado la omisión del acto en cuestión.

<sup>74</sup> En el Art. 88 de la LJCA, se encuentran los presupuestos procesales para poder optar más allá de la sede administrativa y tener ya una acción en sede judicial, entre los cuales el primero de ellos es presentar un escrito simple de ejecución de la actuación, segundo la denegatoria de la ejecución solicitada o la falta de ejecución en el término de diez días, una vez habilitado cumplidos estos dos presupuestos se habilita la deducción de la correspondiente pretensión contra la inactividad mediante la presentación del escrito de demanda.

productos Oracle propiedad del ISSS- UPISS por un monto de quinientos treinta y nueve mil novecientos dieciocho dólares con ochenta y cinco centavos (\$539,918.85).

Habiéndose pactado en la cláusula Séptima romano I) la forma de pago, en el cual ambas partes establecieron que el ISSS efectuaría dos pagos con montos iguales posterior a la firma de la orden de inicio, llevándose a cabo la ejecución del contrato de acuerdo a lo establecido en la LACAP y a las cláusulas que previamente habían pactado las partes.

Con fecha 1 de febrero de 2017 se procedió con la recepción definitiva de los servicios a través de un acta, con la cual según el art. 121 LACAP, se comprueba la satisfacción de la institución contratante y se comprueba la inexistencia de vicios o defectos en los productos.

Una vez cumpliendo con los requisitos contractuales de acuerdo con la cláusula séptima del contrato celebrado entre ambas partes, se procedió a la emisión de dos quedan, por montos iguales de doscientos sesenta y siete mil quinientos setenta dólares con cuarenta y un centavo (\$267,570.41).

Los quedan que se mencionan constituyen actos administrativos que son obligaciones jurídicamente perfeccionadas, es decir, son actos con compromisos y deberes concretos, específicos y determinados, que poseen destinatarios identificables, autosuficientes (es decir que no necesitan de la realización de nuevas actuaciones para su concreción).

De acuerdo con la parte activa la Sociedad "DATUM, SA de CV", las autoridades contra quien se está promoviendo la acción han omitido la ejecución de las obligaciones contenidas en los actos administrativos (quedan)

que de acuerdo al artículo 6 de la LJCA se estaría frente a la figura de la inactividad administrativa, ya que no obstante de existir la obligación de pago no se ha procedido a la cancelación de los montos establecidos.

Con recepción definitiva de los servicios a través del acta se pone fin al negocio y significa el agotamiento de la responsabilidad y obligaciones del empresario, la recepción definitiva habilita el reintegro de la garantía contractual, la liquidación de fondo y el pago íntegro del precio por liquidaciones pendientes

### **3.1.2. Caso II**

El caso fue presentado el 11 de mayo de 2018, con el nemo de petición para resolver apelación, el cual fue dirigido contra:

- a) Gerente General de la Unidad de Pensiones del ISSS,
- b) Consejo directivo del Instituto Salvadoreño de Seguro Social<sup>75</sup>

Teniendo la legitimación activa de la acción la señora ANA SILVIA CISNEROS DE RIVAS, la cual es representada por el señor José Mario Rodríguez Rodríguez. En este caso se trata de la denegación de pensión por vejez<sup>76</sup> por parte la Unidad de Pensiones en la Sección Trámite de Beneficio, dicha denegación se da por la aplicación del criterio de prescripción del derecho de solicitar la pensión por vejez. Para lo cual el representante de la señora

---

<sup>75</sup> El escrito es dirigido contra Consejo directivo del Instituto Salvadoreño de Seguro Social, ya que tal y como lo menciona el artículo 19 de la LACAP El titular de la institución o la persona designada por éste, está en la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación.

<sup>76</sup> Instituto Salvadoreño del Seguro Social, (El Salvador, 2019), 20. [http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123:tramite-de-pension-por-vejez&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=64](http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=123:tramite-de-pension-por-vejez&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=64). La pensión de vejez es el beneficio que se construye durante la vida laboral y una vez cumplidos los requisitos de edad o tiempo laboral, se puede acceder a ella a través de la cual se obtiene una pensión.

Cisneros alega que, respecto a la prescripción, se contrariaría con el artículo 52 Cn donde señala que los Derechos consagrados a favor de los Trabajadores son irrenunciables, así como el artículo 106 inciso último Cn donde se prohíbe la confiscación. Y como un requisito para llegar a vía judicial se presentó el escrito simple, ya que tal y como lo establece el artículo 88 LJCA establece que como actos previos para demandar la inactividad de un órgano en este caso el Consejo Directivo se tendrá que dirigir el escrito para que se ejecute la correspondiente actuación del órgano.

### **3.1.2.1. Aspectos relevantes**

En primer lugar, se hace referencia a la inactividad contemplada en el Art. 6.- de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el cual dice que podrán deducirse pretensiones derivadas de la inactividad de la Administración Pública.

Debe de entenderse que la inactividad de la Administración Pública se generará cuando esta:

- a) Sin causa legal, no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo o en una disposición de carácter general que no necesite de actos de ejecución para la producción de sus consecuencias jurídicas.

Como se puede apreciar en ambos casos analizados, lo que se está buscando en el cumplimiento del pre requisito de procesabilidad consistente en la presentación de un escrito simple que solicite la ejecución del acto. Tal como se ha señalado en el desarrollo de este capítulo, dicho escrito es de obligatorio cumplimiento para poder acceder al ámbito contencioso.

### 3.1.3. Caso III

El caso que a continuación se analizará una sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo<sup>77</sup>, de San Miguel, la cual fue dictada el tres de julio de dos mil dieciocho. Presentada contra:

- a) El Municipio de Nuevo Edén de San Juan, Departamento de San Miguel, representado por el Alcalde Municipal, señor Isabel Ordóñez Vásquez.

Teniendo la legitimación activa de la acción el señor DJCL, por medio del apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado Julio César Guzmán Requeno.

En primera instancia la demanda les fue declarada improponible por haberla presentado ante la autoridad judicial no competente<sup>78</sup> la Jueza de Primera Instancia de Ciudad Barrios ya que la misma carece de competencia objetiva, y define como la autoridad competente para conocer del caso, al Juez de lo Contencioso Administrativo<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia de Inadmisibilidad, Ref. 00012-18-SM-COPA-CO*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Juzgado de San Miguel, 2018).

<sup>78</sup> Ya que en la antigua LJCA derogada, la cual fue aprobada bajo el decreto legislativo N°81, del 14 de noviembre de 1987, publicado en el Diario Oficial n° 236, tomo 261, del 19 de diciembre de 1987, en el cual la Sala de lo Contencioso Administrativo era el único entente competente nombrado, como único tribunal de única instancia en materia de Contencioso Administrativa a quien le correspondía el conocimiento de todas aquellas controversias que se suscitaban en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública.

<sup>79</sup> Así lo determina el art. 1 LJCA el cual indica que la jurisdicción contencioso administrativo es materialmente competente para conocer de actuaciones y omisiones de la Administración pública, y que la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia le corresponde no únicamente a la Sala de lo Contencioso Administrativo, sino también a los Juzgados y Cámara de lo Contencioso Administrativo.



A lo largo de la investigación se ha visto que en las actuaciones y omisiones que realiza la Administración Pública se encuentran comprendidos no solo los actos administrativos, sino también los contratos administrativos, la inactividad de la Administración pública, la actividad material de la Administración pública, entre otras, como lo dispone el art. 3 LJCA. Es decir que la administración pública es capaz de conocer no solo de los actos unilaterales de voluntad sino también es competente para conocer de los actos bilaterales de voluntad de parte de Administración Pública.

En el caso que se está analizando se trata de una demanda presentada por incumplimiento de pago del valor acordado en los contratos de ejecución de “Renta de maquinaria de terracería para ser usada en el proyecto: Conformación de superficie de rodamiento y balastrado parcial de calles vecinales del Municipio de Nuevo Edén de San Juan, en el convenio de cooperación MOP/Alcaldía municipal”; y el de “Reapertura de tramos de calle Puerto Viejo y Caserío Bado Ancho, Cantón Quesera”, suscritos por el anterior Alcalde Municipal, señor Marquovic Villegas Cedillos.

Como se puede apreciar, se está en la presencia de dos contratos administrativos<sup>80</sup> (o actos bilaterales); uno de suministro y otro de obra pública, regulados en los arts. 22 letras a) y b), 104 y 119 la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en adelante LACAP, cuya cuantía o valor de la pretensión se ha fijado en noventa y cuatro mil ochocientos dos punto cero tres dólares de los Estados Unidos de América (\$ 94,802.03). En vista de que la cuantía estimada de la pretensión que se intenta

---

<sup>80</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, ref. 83-D-2000*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003). Ha expresado que un contrato administrativo es aquel en el que concurre la voluntad de una persona jurídica estatal, contienen cláusulas exorbitantes, que tienen por objeto un fin público y que la contraparte es un sujeto de derecho que se encuentra comprometido a prestar un servicio público.

deducir en el caso, no excede de los doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América, la misma deberá de tramitarse en proceso abreviado, según lo dispuesto en el art. 12 inciso 1 parte final LJCA<sup>81</sup>

Ahora bien, en los requisitos procesales que son exigidos por el legislador para poder deducir pretensiones en la jurisdicción contenciosa administrativa, es lo que concierne analizar a continuación. Ya que dichas pretensiones el demandante busca que sean deducidas en sede judicial, las cuales devienen de una pasividad o incumplimiento de obligaciones contractuales por parte de la Administración Pública, contenidas en dos contratos administrativos, es decir, que las obligaciones que se han incumplido no están contenidas en un *acto administrativo* ni en una *disposición de carácter general* que no necesita de actos de ejecución.

Según el art. 6 inc. 2 LJCA, para el caso de la figura de *la inactividad*: “*para los efectos de esta ley, la inactividad de la Administración Pública se generará cuando esta, sin causa legal, no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo o en una disposición de carácter general que no necesite de actos de ejecución para la producción de sus consecuencias jurídicas*”. Según la parte demandante a pesar de que no se cumple a totalidad con lo establecido en el artículo antes mencionado, si encaja en que sin causa legal aparente no ha ejecutado las obligaciones contenidas en los contratos administrativos (de suministro y de obra pública) a favor del señor DJCL. En consecuencia, el caso debe tramitarse bajo los parámetros establecidos para el denominado proceso especial de inactividad de la Administración Pública, previsto en el capítulo V, Sección I, de la LJCA.

---

<sup>81</sup> El cual reza que “[...] conocerán, en proceso abreviado, sobre pretensiones relativas a otras materias, en los que la cuantía no exceda los doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en colones”.

Con la finalidad de obtener mejores resultados al momento de iniciar un proceso por inactividad de la Administración Pública hay que tener presente lo siguiente:

- a) Presentar el escrito simple solicitando la ejecución de la obligación o prestación dejada de ejecutar por la Administración:
- b) Dicho escrito no es un agotamiento de la vía administrativa, sino más bien, un requisito de procesabilidad exigido por el legislador, y;
- c) Analizar si el caso se adecua a los supuestos establecidos en el artículo 6 LJCA.

### **3.2. Conclusión**

El desconocimiento y la errónea aplicación de los preceptos legales establecidos en el artículo 6 de la LJCA ha creado una incertidumbre, pues de lo desarrollado en el marco jurídico, casos prácticos y jurisprudencia se advierte que hay diferencias consecuencia de la mala redacción de dichas disposiciones, por lo tanto será necesario explicarlas y desarrollarlas en el presente trabajo, con la finalidad de garantizar los derechos de los administrados al poder acceder correctamente a sede judicial para que sus derechos sean tutelados, cuando este crea que le han sido violentados por la Administración Pública.

## **CAPÍTULO IV**

### **TRATAMIENTO DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO EXTRANJERO**

Al profundizar y seguir conociendo la figura de la inactividad administrativa, se hace necesario realizar un análisis con base en el Derecho Comparado, ya que al tratarse de un tema novedoso sus procedimientos pueden llegar a ser variados o ser similar al de otro país. Pues toda actividad que emane de la Administración Pública debe de ir encaminada a satisfacer los intereses de los administrados, su actuar por tanto debería de ser inmediato, eficaz y satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos. Por lo tanto, el presente acápite se realizará un somero estudio en cuanto a la jurisprudencia y legislación comparada que engloban a la inactividad administrativa y sus procesos.

#### **4. Tratamiento de la inactividad administrativa en la jurisprudencia extranjera**

En España el Tribunal Constitucional para los casos de inactividad administrativa relacionó en sus primeros casos, el principio de legalidad con el derecho a la tutela judicial efectiva. Pues como bien se detalló en el capítulo I cuando se abordaba la historia de la inactividad este es un tema nuevo que comenzaba a ser abordado a partir de los años 80-90, por lo tanto, el surgimiento de esta figura abrió un mundo nuevo por conocer, pues no había certeza si se podrían deducir pretensiones contra la Administración por su inactividad. Siendo así como el mencionado tribunal resuelve en la sentencia

STC 294/1994<sup>82</sup> llevar todo lo relacionado a este tema al control jurisdiccional ya sea por inactividad formal o declarativa, la cual ya se encontraba reconocida por la LJCA de 1956 desde una perspectiva del derecho constitucional a partir de la tutela judicial efectiva plasmada en la nueva LJCA de 1998. A diferencia de en El Salvador donde dicha figura viene a ser abordada hasta la entrada en vigencia de la LJCA en 2018 y la LPA en 2019, la cual a diferencia de España se ve desde la perspectiva del derecho a la buena administración y al principio de legalidad.

#### **4.1. Legislación Española**

La LRJCA de España, no contiene un acápite específico sobre la inactividad, no obstante, si regula esta figura desde la exposición de motivos pero que la desarrolla ampliamente en el art. 29 1 LRJCA en el que se expone el tratamiento a seguir respecto a esta figura. Sin embargo, es de suma importancia recalcar el hecho que de este cuerpo normativo es del cual el legislador salvadoreño se inspiró para la creación de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo.

Los supuestos jurídicos de inactividad se encuentran regulados en el art. 29.1 LRJCA. La administración está en presencia de inactividad cuando esta, en virtud de una disposición de carácter general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres

---

<sup>82</sup> Sentencia Tribunal Supremo de España, *Referencia 294/1994* (Tribunal Supremo Sala de lo social, España). Dicha sentencia es un antecedente en España, la cual permitía dilucidar que, si es posible deducir pretensiones contra el Estado por su inactividad material, pues con esta, se violentan derechos y garantías constitucionales de los administrados.

meses desde la fecha de la reclamación, y si la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si esta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por proceso abreviado.

Es importante realizar un análisis sobre los supuestos establecidos en el cuerpo normativo español y a su vez hacer una comparación con la ley salvadoreña; siendo que existe una diferencia sustancial entre el primer supuesto del artículo 6 de la disposición salvadoreña la cual establece que *“la inactividad de la Administración Pública se generará cuando esta, sin causa legal, no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo”* en cuanto al segundo supuesto del artículo 29 de ley española que establece: *“...o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas”*. De lo anterior resulta claro resaltar el hecho que la disposición española abarca más instituciones en su supuesto, pues no deja de lado al contrato y a los convenios administrativos, caso contrario de la legislación salvadoreña que, si los deja fuera, lo cual complica su aplicación.

Lo anterior se debe a que en España el legislador fue astuto al percatarse de que es absurdo mantener un criterio en sentido estricto en cuanto al enjuiciamiento de pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones de rango inferior a la Ley y con los actos y contratos administrativos en el ámbito material de la jurisdicción, pues limita sus alcances de aplicación; cuando lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, es el asegurar en

beneficio de los interesados y del interés general, el sometimiento completo de la Administración al derecho en todas sus actuaciones realizadas en función de su potestad de imperio, a fin de evitar el retroceder en aquella época en la cual la Administración violentaba constantemente los derechos de los administrados, lo cual se terminó con la separación de poderes y su sometimiento a los tribunales, a fin de mantener un equilibrio entre las partes.

Mientras, que en El Salvador dichas facultades han sido limitadas al dejar establecido que la inactividad solo podrá ser reclamada cuando se trate del incumplimiento de una obligación contenida en un acto administrativo, pues para los autores<sup>83</sup>, de los actos administrativos se excluyen los contratos y todos aquellos que en su ejecución implique una bilateralidad de las partes. Sin embargo, esto no debe de ser así, pues si bien los contratos son bilaterales por naturaleza, deben ser considerados como actos administrativos en su ámbito de ejecución material.

Pues generan una obligación para las partes, en este caso a la Administración, quien actúa como sujeto obligado y al no incumplir recae en una inactividad, pues el hecho de haber contratado es una muestra clara de una declaración de voluntad, y atendiendo a que el acto administrativo es una declaración de voluntad, si debe de considerarse al contrato como un acto administrativo, tal y como se ha hecho en España, lo cual evita problemas de interpretación. Dicha postura ha sido sostenida por el juzgado de lo Contencioso Administrativo, con referencia SM-COPA-CO<sup>84</sup>, en la cual si bien dicen que el contrato no es un acto administrativo, aclaran que la ejecución del contrato, es decir, el pago es un acto material, lo cual al no ser pagado recae en una inactividad material por lo que si puede ser dilucidada la pretensión por el proceso especial por

---

<sup>83</sup> Ortega, *Derecho Administrativo*, 21.

<sup>84</sup> Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia de Inadmisibilidad*, Ref. 00012-18-SM-COPA-CO, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Juzgado de San Miguel).

inactividad de la Administración, este tipo de casos serían más fácil su tramitación si en el ámbito salvadoreño no se estancara en el sentido estricto de la norma, pues solo retrasa la pronta administración de justicia.

En el art. 29.1 LRJCA se hace mención al requisito previo a interponer el recurso contencioso administrativo; estableciendo que si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. De lo anterior se entiende que, si no se presenta dicho escrito, no habría forma alguna de determinar la culminación de la etapa administrativa para iniciar la contenciosa, es, por ende, que puede considerarse este escrito, el pre requisito de procesabilidad para acceder a la vía contenciosa, pues sin este, no se puede contar el plazo para interponer dicho recurso.

El plazo para que la administración ejecute lo solicitado es de tres meses, contados a partir de la presentación de la solicitud de ejecución del acto administrativo para el caso del supuesto de que la administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas Art 29.1 LRJCA. El plazo para que la administración ejecute lo solicitado es de un mes desde la petición para el supuesto de que la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución.

#### **4.2. Jurisprudencia española sobre la inactividad**

En España el Tribunal Constitucional ha relacionado el principio de legalidad con el derecho a la tutela judicial efectiva, que “asegura la obtención de una



resolución fundada en Derecho sobre el fondo del problema planteado ante el órgano judicial” (STC 159/1990). Todo ello le ha llevado a declarar el control jurisdiccional sobre la inactividad formal o declarativa, ya reconocida por la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa de 1956, y material de la Administración (SSTC 86/1988, 136/1995) a partir del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se ha plasmado en la nueva Ley de la Jurisdicción de 1998. A efectos de valorar el régimen de la inactividad de la Administración es fundamental la doctrina sentada en la STC 294/1994, de 7 de noviembre:

a) Consideró preciso “arrancar del peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado”, que exigen de la correspondiente dotación presupuestaria (arts. 42 y 43. LGP).

Recogió la doctrina de las SSTC 63/1986 y 13/1992: “los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que en unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones.

La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya sea en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según derecho las generen, tal como señala el art. 42 de la LGP”.

b) Con base en el artículo 24.1 CE, que “asegura la obtención de una resolución fundada en derecho”, validó la pretensión impugnatoria en vía

contencioso -administrativa sobre un acto que reconocía el derecho y otro de denegación presunta del recurso, a los que añadió “una manifestación más de la actuación administrativa, susceptible de ser revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa, a saber:

La inactividad material de la Administración frente a la obligación, nacida de la Ley y reconocida por la propia Administración en una resolución expresa, de pagar a los interesados las cantidades adeudadas”. Declaró que es susceptible de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa “la inactividad material de la Administración frente a la obligación, nacida de la Ley y reconocida por la propia Administración en una resolución expresa, de pagar a los interesados las cantidades adeudadas.

Existiría, pues, en todo caso, un acto tácito, esto es, producido por *facta concludentia* que indica de forma unívoca la existencia de una resolución administrativa. Esto es, la negativa de la Administración al cumplimiento de su deuda pecuniaria, visto el tiempo transcurrido sin que en los Presupuestos Generales del Estado se incluyeran partidas suficientes, y los muchos años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley que generó dicha obligación.”

c) Rechazó que “la inactividad administrativa no sea objeto idóneo del recurso contencioso administrativo la idoneidad de la inactividad administrativa como objeto del recurso contencioso administrativo, hay que decir que de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), así como de la función jurisdiccional de control de

dicha actuación (art. 106.1 C.E.) y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública -positivos o negativos- inmunes al control judicial. En el presente caso, no se trata de dilucidar si los recurrentes tienen o no derecho a que los Tribunales condenen a la Administración a pagarles las cantidades adeudadas sino si tienen derecho a someter al examen de los Tribunales la legalidad de lo que ellos consideran un incumplimiento por parte de la Administración de obligaciones nacidas de la Ley y reconocidas en actos administrativos.

En definitiva, al considerar que, en el caso, no existe cuestión litigiosa se privó a los recurrentes de un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de su pretensión y se impide la revisión jurisdiccional del comportamiento pasivo de la Administración mediante la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada cuya legalidad la Administración había reconocido; considerando que entonces se dejaría a los recurrentes inermes frente a la Administración y a las expensas de que ésta quisiera, voluntariamente, hacer frente al cumplimiento de una obligación pecuniaria nacida de la Ley que exige, sin embargo, la previa existencia de crédito presupuestario suficiente<sup>85</sup>.

Situación que resulta incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por la Constitución, pues la tensión entre la legalidad presupuestaria y la legalidad administrativa 'no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza' (STC 32/1982, F. J. 3)".

---

<sup>85</sup> Para la STS de 6 de marzo de 1978 (RJ 1978/752) no puede utilizarse "como excusa a la Administración para la adopción de tales medidas la inexistencia de créditos presupuestarios, pues la habilitación de los mismos no es condicionante para la existencia del derecho que se reconoce, sino que, por el contrario, será una consecuencia de la declaración".

En la STC 136/1995, de 25 de septiembre, invocó la doctrina dictada en la STC 37/1995 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como derecho y acceso a la justicia para provocar la decisión judicial (STC 20/1981), que obliga a interpretar las normas judicial en el sentido más favorable a la eficacia del derecho fundamental (STC 159/1990), porque “el orden contencioso-administrativo ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva, como un proceso al acto, sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados”.

El principio *pro actione* exige que el orden contencioso-administrativo “no puede ser concebido un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto sino fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados.

Invocó la STC 294/1994 para reiterar que “de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), así como la función de control de dicha actuación (art. 106.1 CE), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública –positivos o negativos- inmunes al control judicial”.

El recurso se formuló respecto a la inactividad del Jurado Provincial de Expropiación en la fijación de un justiprecio, “causando una demora en el efectivo reconocimiento del derecho subjetivo del hoy actor a percibir una

indemnización como consecuencia de la expropiación de sus bienes”. Constituía “una inactividad consistente en la no realización de un acto administrativo al que la Administración venía legalmente obligada, del que dependía un derecho del administrado”.

Reconoció que no puede concebirse el orden contencioso-administrativo “como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto, sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados. La jurisdicción no tiene por qué tener siempre un carácter exclusivamente revisor”.

Frente a la tesis de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de que la revisión jurisdiccional sólo podía alcanzar a los actos expresos o presuntos mediante una aplicación formalizada y restrictiva de la técnica del silencio administrativo, se consideró que no existía jurídicamente un acto, siquiera ficticio o tácito. Esa interpretación de la legalidad ordinaria, notoriamente desfavorable a la efectividad del acceso a la jurisdicción, conduce a una ablación del derecho fundamental del actor a la tutela judicial efectiva, al impedirle reaccionar jurisdiccionalmente frente al comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

### **4.3. Legislación Nicaragüense**

En Nicaragua la ley que se encarga de regular el ámbito contencioso administrativo se denomina “Ley que Regula la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, dicha disposición preceptúa la inactividad administrativa con una denominación diferente, lo regulan en su artículo 35 como: “modo de proceder ante prestaciones concretas recurso especial por retardación”, si bien

la denominación cambia, lo establecido es exactamente lo mismo que en la legislación española, sin embargo incluye un apartado extra en comparación a la legislación salvadoreña, y en la cual establece que cuando la Administración no ejecutare alguna resolución firme los interesados podrán solicitar su ejecución, dando un plazo de treinta y cinco días para ello, de lo cual se seguirá el mismo proceso establecido que en España.<sup>86</sup>

#### **4.4. Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública**

Esta carta contiene la aplicación del derecho a la buena administración, y su aplicación a la inactividad de la Administración Pública, la cual fue adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la Ciudad de Panamá el 18 y 19 de octubre de dos mil trece. La cual en su preámbulo establece que:

En el marco del complejo Gobierno-Administración Pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración Pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

---

<sup>86</sup> Ley 350, Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (Nicaragua, 26 de julio, 2000)

La finalidad de esta carta es el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir a quienes conforman la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés y consecuente promoción de la dignidad humana<sup>87</sup>. Esta carta dispone los principios en los que debe de comprenderse la buena administración, siendo de importancia para esta investigación los puntos siguientes:

El principio de servicio objetivo a los ciudadanos se proyecta, según lo dispuesto en el punto dos, “a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública, sean expresas, tácitas, presuntas, incluyendo la inactividad u omisión- y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que habrá de promover y facilitar permanentemente. La Administración Pública y sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública deben estar a disposición de los ciudadanos para atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable”.

El punto trece hace referencia al principio de participación, “en cuya virtud los ciudadanos, podrán, según la legislación interna de cada país, estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación. Igualmente, se propiciará que los ciudadanos participen en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa correspondiente”.

---

<sup>87</sup> Jaime Arana, *Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública* (Edit. Madrid, España. 2014), 22.

Debe subrayarse que la Carta deja la puerta abierta a la función de control de la actividad administrativa general por parte ciudadana, lo que obviamente se regulará en la legislación general administrativa de cada país. Dicha participación, como es lógico, tiene una relevancia especial cuándo se refiere a la elaboración de las normas administrativas<sup>88</sup>.

Estas normas administrativas deberán de ir armonizadas con lo establecido en la carta, ya que esa será su base estándar, a fin de ir adecuada al cumplimiento de los derechos fundamentales de los administrados reconocidos por los organismos internacionales, a fin de que exista una armónica aplicación de las leyes a nivel regional

#### **4.5. Conclusión**

El presente capítulo permitió establecer las diferencias entre la legislación salvadoreña y la española, identificando algunas carencias con respecto a la regulación de la inactividad de la Administración, sin embargo ambas establecen la necesidad del pre requisito de procesabilidad, por lo tanto es de expresar que la legislación salvadoreña ha mantenido las partes más esenciales de su homóloga española, lo que trae como consecuencia la existencia de ciertos vacíos legales, al momento de aplicar la Ley de procedimientos administrativos a la realidad jurídica de El Salvador, para tal situación habrá que estar a la espera de las resoluciones emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo, ya que con su jurisprudencia será la forma más adecuada de dar sentido a esos varios legales al momento de su aplicación.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.* 24.



## CAPÍTULO V

### PROCEDIMIENTO EN CASO DE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El presente trabajo se ha ido construyendo con ideas enfocadas hacia la comprensión de la moderna figura jurídica denominada como: inactividad administrativa, abordándola desde el origen de las obligaciones del Estado para con los administrados, hasta la aparición de normas que regulan dicha figura, es por ello que en este capítulo se desarrollará de forma detallada el correcto cumplimiento del requisito de procesabilidad para acceder a la vía administrativa, con el fin de llegar a sede judicial, en ese sentido también se explicará sobre el proceso especial por inactividad y su correcta aplicación.

#### **5. Análisis de los supuestos establecidos en el art. 6 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativo**

Los supuestos jurídicos son de suma importancia a la hora de deducir pretensiones contra la parte actora que ha infringido una norma, ya que a través de ellos se puede lograr determinar si el sujeto señalado como infractor de la ley ha realizado la conducta o no, es por ello, que es de suma importancia ahondar en los supuestos jurídicos de la inactividad. El supuesto es comúnmente definido como un hecho que produce un efecto jurídico.<sup>89</sup>

De acuerdo con esta definición, se puede notar que hay un error, pues un supuesto jurídico no puede ser considerado un hecho como tal, ya que un supuesto, es una hipótesis que se encuentra establecida en la norma jurídica

---

<sup>89</sup> Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho* (Edit. Porrúa, Argentina 2002), 170.

y que aún no ha sido configurado, centrándose únicamente en el plano meramente hipotético, caso contrario, si el supuesto fuese un hecho, ya se encontraría plasmado en la norma como una acción ya realizada por un sujeto determinado.

Existen autores que definen el concepto de hecho y hecho jurídico de una manera completamente distinta a la de un supuesto, a continuación, algunas definiciones. El tratadista dice: *que se trata de “cualquier transformación de la realidad”*.<sup>90</sup>

El autor expone el hecho jurídico como aquel que se haya en un plano real, y consiste en todo acaecer o fenómeno que, por estar conceptuado normativamente como supuesto, al hallarse ausente o haber dejado de acaecer o haber efectivamente ocurrido, por lo menos en la dimensión de tiempo o de la historia, hace derivar las consecuencias que de la misma norma se hallen enlazados a dichos supuestos.<sup>91</sup>

En suma, el supuesto jurídico deberá entenderse como la hipótesis jurídica que aún no ha sido configurada y que para poder atribuirle al individuo la sanción o la obligación de resarcir el daño, deberá comprobarse si efectivamente se configuro o no el supuesto normado. Los supuestos jurídicos por inactividad de la Administración Pública, revelan situaciones hipotéticas en las que la Administración Pública podría encontrarse en un no hacer ante una obligación que puede ser a partir de la obligación originada por un acto administrativo u originada de una norma de carácter general.

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, 170.

<sup>91</sup> Alberto Vélez Rodríguez, *Supuestos y hechos jurídicos*, Vols. 2 (Editorial Santander, Medellín, Colombia, 2003), 17.

## 5.1. Análisis del primer supuesto jurídico

*El artículo 6 inciso 2° expone: “Cuando la Administración no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo.”* Para la realización del análisis de dicho supuesto se usara un ejemplo para aclarar dicha situación: La Administración Pública por medio de una denuncia se da cuenta de personas que se encuentran ocupando el derecho de vía, al haberse colocado a la orilla de la calzada con venta de todo tipo de alimentos, por lo que la Administración se apersona y por medio de una resolución les notifica que deben de desalojar el derecho de vía, pues su presencia pone en riesgo no solo la vida de ellos, sino que también la de quienes transitan ese tramo de la carretera, y que por lo tanto les da un plazo determinado para que se retiren, caso contrario la Administración tomará las medidas correspondientes. Finalizado el plazo otorgado, los ocupantes siguen en el tramo de la carretera y la Administración no interpone las medidas que se comprometieron a tomar en el acto firme notificado.

Es importante concretizar que el acto administrativo puede variar dependiendo de cada Institución Pública, por lo que hay que apegarse según sea el caso en concreto a la función que desempeñe cada Institución a la hora de emitirlo, pero en este momento lo primordial es tener claro, que un acto administrativo es una declaración de voluntad que tiende a crear, extinguir, modificar relaciones jurídicas entre la Administración y los administrados.

En este supuesto no existe una obligación determinada pero si un acto administrativo que la contendrá, y será la Administración quien deba ejecutarlo, este supuesto según la clasificación que hace el autor<sup>92</sup>, está

---

<sup>92</sup> Urquilla, *Introducción al Estudio del Derecho*, 115.

comprendida en los de eficacia diferida, porque en el acto administrativo deberá estar contenida una obligación atendiendo a un plazo de ejecución, es decir, queda aplazada la obligación hasta el advenimiento del hecho a futuro, pues se sabe que deberá cumplirse en un plazo estipulado.

Los actos deberán contener obligaciones en las que sea la Administración quien deba efectuarlas en beneficio del administrado o en perjuicio de este, debiendo cumplirlas a través de actos de ejecución posteriores, pero en caso de no cumplir dichas obligaciones, estará en presencia de inactividad de la Administración, pues al no cumplirse la obligación en el plazo establecido o deja de ejecutarse durante el período establecido, se tendrá por configurado el supuesto en comento y se habilita la posibilidad de deducir pretensiones contra la Administración cuando no se ejecute por la vía administrativa.

## **5.2. Análisis del segundo supuesto jurídico**

*“Cuando la Administración sin causa legal no ejecuta total o parcialmente una obligación contenida en una disposición de carácter general que no necesite de actos de ejecución para la producción de sus consecuencias jurídicas.”* Los aspectos que deben analizarse en este supuesto son los siguientes: Una disposición de carácter general (cualquier disposición referida no solo a un sector en específico), que la disposición no necesite de actos de ejecución, que dicha disposición contenga una obligación en la que sea la Administración quien deba ejecutarla en beneficio de los administrados.

Este es el supuesto más habitual y a la vez el más problemático. Se trata de obligar a la Administración a cumplir con las competencias y obligaciones que le atribuye el ordenamiento jurídico, las cuales no quedan sujetas a la autonomía de la voluntad, sino que se someten a las bases del principio de

legalidad. Es el reflejo de la sumisión estricta de la Administración a la Ley y de ello depende la efectividad del sistema, siendo esta la razón de que se permita a los administrados disponer de instrumentos para combatir la pasividad de la Administración. Obligaciones que dimanen de una disposición de carácter general<sup>93</sup> pueden ser aquellas que consisten en una obligación de prestar un servicio, por ejemplo: servicio público de recolección de desechos sólidos; o puede consistir también en realizar una actividad que le es propia, por ejemplo mantener el orden público y garantizar la seguridad ciudadana.<sup>94</sup>

Las disposiciones administrativas de carácter general son creadas no solo para un sector específico, sino que abarca la totalidad de los administrados que tienen una relación con la Administración Pública que ha emitido dichas disposiciones y que también pueden ser impugnadas de forma directa cuando transgredan las leyes o la constitución. Las disposiciones de carácter general a que se refiere este supuesto jurídico pueden ser leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas etc., siempre y cuando estas no necesiten de actos de ejecución. La disposición deberá contener una obligación en la que sea la Administración Pública quien está obligada al cumplimiento de esta misma y el sujeto o los sujetos que deben exigir su cumplimiento sean los administrados.

Las disposiciones no deben de necesitar actos de ejecución, es decir, que por el simple hecho de que la obligación este expresamente contenida en la

---

<sup>93</sup> Gastón Velásquez, *Conceptos jurídicos Básicos del derecho administrativo tributario*, 2° Ed., (Editorial de Quito, Ecuador, 2008). Las disposiciones de carácter general son el conjunto de normas escritas dictadas por la Administración con rango inferior a la ley. De esta definición se puede deducir que las disposiciones de carácter general son aquellas que conforman un reglamento o normativa interna creada a través de la potestad reglamentaria conferida a la Administración.

<sup>94</sup> Carla Celorrio Bella, *La inactividad material y prestacional de la Administración Pública* (Universidad de la Rioja, 2014), 12.

disposición, la Administración está obligada a ejecutarla sin tener que aprobar o denegar una solicitud presentada a esta por parte del administrado, ya que únicamente deberá dar cumplimiento a lo normado. Por lo tanto, ambos supuestos jurídicos por inactividad de la Administración Pública contenidos en el artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, existen para asegurar el debido accionar de la administración en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que adquieran a través de la emisión de un acto administrativo o a raíz de una normativa de carácter general que no necesite actos de ejecución.

Las disposiciones de carácter general que no necesitan de actos de ejecución son también conocidas como normas autoaplicativas: La Sala de lo Constitucional en la sentencia bajo referencia 196-2000 hace la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, “...*El amparo contra leyes autoaplicativas procede contra una ley o norma general que es directamente operativa, en el sentido que no precisa de ningún acto posterior de ejecución o aplicación, sino que produce desde su sola promulgación sus efectos jurídicos.*”<sup>95</sup> Por ejemplo el Ministerio de Salud se encuentra en la obligación de suministrar de medicamentos a los hospitales nacionales, función que no ha estado siendo cumplida por la Administración hasta el momento.

El precepto que se está analizando, no define el rango de la disposición, pero si establece una triple exigencia: la disposición debe contener un mandato de una prestación concreta, esa prestación debe hacerse en favor de una o varias personas determinadas y requiere, además, que dicha disposición no precise de actos de aplicación<sup>96</sup>, por lo que puede ser clasificada como una norma

---

<sup>95</sup> Sala de lo Constitucional, Referencia: 196-2000 (El salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

<sup>96</sup> Celorrio, *La inactividad material*,11.

autoaplicativa porque según la definición dada por la SC estas son del tipo que producen efectos jurídicos desde su sola promulgación.

Para este supuesto se pueden enumerar los requisitos siguientes:

- a) La disposición general debe de ser constitutiva de una obligación, la cual debe tener un contenido prestacional concreto y determinado que no necesite de una especificación posterior.
- b) El titular de la pretensión será asimismo el acreedor de la misma.
- c) Aquello lesionado por la inactividad de la Administración debe ser un derecho del recurrente, definido en la norma.

El segundo supuesto jurídico puede prestarse a erróneas interpretaciones a la hora de deducir la pretensión contra la administración, en el sentido que puede llegarse a creer que va dirigida a disposiciones de carácter general emanadas por la Administración pero hacerlo sería un error, porque se estaría limitando el ámbito de aplicación del artículo en comento ya que existen disposiciones de carácter general que no solo son dictadas por la potestad reglamentaria de la administración, sino que también pueden venir de otros órganos del Estado.

De lo anterior se puede acotar que las disposiciones de carácter general a las que se refiere el supuesto dos de la LJCA no deben necesitar actos de ejecución por lo que puede ser clasificada como una norma autoaplicativa porque según la definición dada por la SC estas son del tipo que producen efectos jurídicos desde su sola promulgación.

Se entiende que es difícil encontrar supuestos en que una disposición concreta obligue a la realización de una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas; mantiene también que la interpretación de la norma debe ser amplia, admitiendo todos aquellos supuestos en que la disposición general impone directamente a la Administración actuar en sentido determinado<sup>97</sup>.

Ahora, si bien el supuesto no establece expresamente que las pretensiones de la inactividad administrativa son aplicables a los contratos administrativos, la jurisprudencia ya lo ha hecho<sup>98</sup>, motivo por el cual se desarrollara la aplicación de estos supuestos a los contratos, en primer lugar, cualquier clase de incumplimiento debe resolverse recurriendo a la propia Administración, si de esta no se obtiene una respuesta favorable se aplicara el primer supuesto *“Cuando la administración no ejecute total o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo.”* Lo cual se tipifica con la conducta en cuanto al incumplimiento por parte de la Administración con la falta de pago, pues esta es una actuación material que se omite, estando obligada por lo establecido en el contrato, por lo cual si es posible dilucidar pretensiones por inactividad administrativa a los incumplimientos contractuales por parte de la Administración.

### **5.3. Requisito de procesabilidad previo al proceso especial de inactividad administrativa**

El principio general tradicional para que pueda iniciarse el proceso administrativo ha sido el de la necesidad de que la Administración Pública haya

---

<sup>97</sup> Jesús González, “Incidencia de la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas en la legislación urbanística”, *Revista* n. 132 (1993):30.

<sup>98</sup> Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Referencia 00012-18-SM-COPA-CO*, 3.



adoptado una decisión formal, como requisito previo para que pueda abrirse dicho proceso<sup>99</sup>

Por otro lado, el principio general de auto tutela de la Administración Pública, que desemboca en la prerrogativa de la existencia de un acto administrativo previo al acceso de la justicia contra un acto administrativo que no cause estado, es decir que sea la última palabra que al respecto pueda pronunciar la Administración.<sup>100</sup> En otras palabras, se trata del pre-requisito para finalizar con la vía administrativa como presupuesto procesal, de manera que permita el acceso a la vía judicial solo cuando la Administración no tiene nada más que decir sobre el asunto por haberse agotado las instancias administrativas.<sup>101</sup>

Si bien como los autores mencionan el agotamiento de la vía administrativa es un presupuesto procesal el cual se agota generalmente con la interposición del recurso reglado por la Ley, cuando el acto administrativo genere algún agravio al particular. Sin embargo, es el caso que, en el tema en discusión, no existe un acto administrativo desfavorable, pues como se ha venido desarrollando a lo largo del presente trabajo de investigación, la inactividad administrativa consiste en el no hacer o dejar de hacer por parte de la Administración, es decir, que existe el pronunciamiento de un acto previo en sentido favorable para el administrado. En este sentido, se aclara, que el agotamiento de la vía administrativa en el presente caso es de una forma

---

<sup>99</sup> Miguel López, *La instancia administrativa*, 3ª Ed, (Ediar, Buenos Aires, 2008), 35. Tal como menciona el autor, esta situación se da en líneas generales, sin embargo, en el tema en comento es de una forma distinta, pues lo que se necesita, no es en sí, una resolución final por parte de la Administración, sino más bien solo la presentación de un escrito simple por parte del particular, lo cual se detallará más adelante.

<sup>100</sup> *Ibíd.*, 60.

<sup>101</sup> Rafael Prado Moncada, *Comentarios sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en el sistema administrativo venezolano, difusión y análisis* (Editorial Lex, México, 2003), 30. El cumplimiento de este requisito se vuelve de suma importancia en la LJCA, pues sin él la demanda en lo contencioso es declarada improponible, pues lo que se busca es darle la garantía de densa a la Administración.

especial y que si bien el artículo 131 de la Ley de procedimientos administrativos, el cual establece lo siguiente: “*La vía administrativa se entenderá agotada, según el caso, con el acto que pone fin al procedimiento respectivo o con el acto que resuelva el recurso de apelación, independientemente de que el mismo deba de ser conocido por el superior jerárquico o por otro órgano previsto por el legislador; o con el que resuelva cualquier medio impugnativo que inicialmente deba resolver el superior jerárquico, cuando dichos recursos sean previstos en leyes especiales.*”

Y atendiendo a la naturaleza de los recursos la cual es la de impugnar un acto o decisión<sup>102</sup>, por lo tanto en el presente caso no es procedente la imposición de un recurso, pues lo que se pretende es que se ejecute el acto y no que este se anule o modifique. Teniendo en cuenta lo anterior, persiste la frase resaltada anteriormente “*con el acto que pone fin al procedimiento respectivo*”. Esta frase indica que no solo a través de la interposición de recursos se puede agotar la vía administrativa, sino que será a través del cumplimiento de un requisito de procesabilidad

Aclarado lo anterior debería surgir la siguiente interrogante; Cuál es la forma correcta para *agotar la vía administrativa* en casos de inactividad. La respuesta, no se encuentra en la Ley de procedimientos administrativos, sino que, en la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo en el artículo 88, donde el legislador ha previsto un requisito de procesabilidad que resulta el equivalente al agotamiento de la vía administrativa para el caso de inactividad , el cual consiste en la presentación de un escrito de ejecución, ya que con la culminación del plazo otorgado de diez días desde la presentación de este a

---

<sup>102</sup> Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed. (editorial Oxford, México 2000), 297. El autor deja establecido que el objeto de los recursos es el de ofrecer a la parte agraviada la oportunidad de impugnar, es decir, a anular o modificar la decisión del Juez, en este caso de la Administración en caso que la decisión o Acto emitido cause agravio.

la administración, se tiene por terminada la vía administrativa y habilitado el acceso a la vía contencioso administrativa para el administrado.

La denegatoria de la ejecución solicitada o la falta de ejecución en el término de diez días, habilitará el plazo de sesenta días para la deducción de pretensiones según lo establecido en el artículo 25 literal C) de la LJCA. Es menester recalcar el hecho, que dicho pre requisito es de obligatorio cumplimiento, caso contrario el proceso contencioso no podrá iniciarse sin su existencia previa.

#### **5.4. Proceso especial por inactividad administrativa**

Tal como se detalló en el acápite anterior la forma de iniciar este proceso especial es con la previa interposición de un escrito simple ante la Institución que no ha dado cumplimiento al acto eficaz emitido origen de la obligación incumplida. Una vez realizado lo descrito en el apartado anterior, el interesado quedará habilitado para iniciar el proceso contencioso.

La finalidad de este proceso especial es dilucidar la problemática que ha surgido entre las partes, comenzando desde la presentación del escrito de la demanda y el examen liminar que realiza el tribunal que la recibe, a través de este examen se determina si es procedente su admisión para darle inicio al proceso caso contrario la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda incurrirá en la no apertura del proceso.

##### **5.4.1. Actos previos**

Conforme al artículo 88 LJCA, el cual determina la presentación de un escrito simple solicitando la ejecución del acto administrativo eficaz. Si la solicitud

llegase a ser denegada o el acto siguiese sin ejecutarse al término de diez días hábiles, se empezara a contar a partir del día siguiente de este plazo, sesenta días para la deducción de pretensiones tal como se establece en el artículo 25 literal C).

El legislador en el tercer inciso del artículo 88 ha previsto que en caso el Particular no deduzca la pretensión ante el tribunal competente, en el plazo ya indicado de sesenta días, el interesado podrá volver a requerir el cumplimiento de la obligación o prestación habilitándose de esta forma un nuevo plazo para el ejercicio de la acción contencioso administrativa.

#### **5.4.2. Aviso de demanda**

El aviso de demanda no es un requisito de procesabilidad en el presente proceso, sino que más bien, es una herramienta que está a disposición del administrado, en aquellos casos en los que considere necesario la imposición de medidas cautelares para salvaguardar el bien jurídico que considere se encuentre en riesgo. Este aviso deberá contener los requisitos preceptuados en el artículo 26 LJCA<sup>103</sup>. En tal sentido, su presentación queda a la completa voluntad del interesado en si la presenta o no.

##### **5.4.2.1. Importancia del aviso de demanda**

Este aviso permite que el tribunal que lo recibe, requiera el expediente administrativo o según sea el caso la remisión de los documentos de la

---

<sup>103</sup> Es importante tomar en cuenta estos requisitos: a) Identificación del peticionario y en su caso documentación con que acredite su personería, b) Identificación del Órgano de la Administración Pública al cual se atribuye la actuación u omisión que se pretende impugnar, c) Identificación de la actuación u omisión administrativa de la que deriva la afectación a sus derechos o intereses, d) Cuantía estimada de la pretensión a deducir, e) Manifestación expresa de su intención de demandar la ilegalidad de dicha actuación u omisión, f) Petición de las medidas cautelares que resultaren necesarias y g) Lugar y fecha del aviso.

concesión para que una vez sea recibido por este, sea puesto a disposición de los sujetos procesales en la sede judicial durante la tramitación del proceso, brindándose como herramienta para sustentar la demanda para el administrado, y a su vez, permite que se ejecuten las medidas cautelares que se soliciten en caso de urgencia y necesidad antes de la presentación de la demanda según lo regulado en el artículo 97 LJCA.

#### **5.4.2.2. Plazo de presentación**

En caso de hacer uso del aviso de la demanda, este deberá presentarse en los primeros 30 días hábiles de los 60 días otorgados para interponer la demanda, ya que una vez presentado el escrito de ejecución, se deben contar 10 días hábiles para que la administración conteste o ejecute lo solicitado, en caso de no hacerlo o contestar en sentido negativo se debe esperar el vencimiento del plazo de 10 días desde la presentación del escrito de ejecución, para que comience a correr el nuevo termino para presentar el aviso de demanda que es de 30 días y los 60 días para presentar la demanda, ambos plazos comienzan a correr a partir de la finalización del plazo otorgado a la administración para ejecutar lo solicitado.

#### **5.4.2.3. El plazo de admisión**

Una vez se ha recibido el aviso de demanda por el tribunal, este tiene el plazo de cinco días para admitirlo siempre que reúna todos los requisitos del artículo 26 LJCA y en caso de no reunir los requisitos de ley.

Se harán las respectivas prevenciones por única vez para que sean subsanadas en el plazo de tres días, en caso de no realizar las prevenciones se rechazara el aviso de demanda quedando expedito el derecho del

solicitante de presentarlo nuevamente, siempre que lo hiciera en el plazo otorgado por la ley.<sup>104</sup>

#### **5.4.2.4. Requerimiento del expediente administrativo**

El expediente administrativo o los documentos relativos a la concesión serán requeridos por el tribunal en el mismo auto en que ha admitido el aviso de demanda, este auto será notificado a la parte que se pretende demandar y en caso de existir terceros beneficiarios o perjudicados con la inactividad de la administración pública serán notificados también del aviso de demanda, a estos se les entregara copia del aviso de demanda y de sus anexos.

#### **5.4.2.5. Obligación de remitir el expediente**

La remisión de los documentos de la concesión o el expediente administrativo deben ser remitidos al tribunal en el plazo de cinco días contados a partir el día siguiente al de la respectiva notificación. Los plazos establecidos en el artículo 25 LJCA<sup>105</sup>, serán suspendidos desde el momento en que se solicite al tribunal que requiera el expediente hasta el momento en que sea recibido por el tribunal y puesto a disposición de las partes. En caso de que la autoridad administrativa o concesionario no tuviesen el expediente requerido o si el concesionario no contare con la documentación por encontrarse en poder del concedente, deberá informar al tribunal de esa situación al tribunal que lo ha requerido en el plazo de cinco días, exponiendo la debida justificación que será

---

<sup>104</sup> El plazo para subsanar las correcciones que realice el tribunal que ha recibido el aviso de demanda, es de tres días hábiles e improrrogables, por lo que deben presentarse en ese lapso de tiempo.

<sup>105</sup> El artículo 25 de la LJCA establece el plazo para deducir Pretensiones Contencioso Administrativas que es de Sesenta días contados a partir del siguiente día al del vencimiento del plazo establecido en el inciso segundo del artículo 88 de la LJCA, cuando la pretensión se deduzca contra la inactividad de la Administración Pública.

calificada atendiéndose a lo dispuesto en el artículo 39 LJCA<sup>106</sup> y para el caso de que el concesionario no contare con la documentación está será requerido por el tribunal al concedente y si no la remite en el plazo de tres días contados partir del día siguiente del requerimiento será sancionado de conformidad a la LJCA.

Cuando el expediente no sea enviado al tribunal, este informara al solicitante de dicha situación para que formalice su demanda y se le impondrá la multa preceptuada en el artículo 31 LJCA<sup>107</sup> por falta de remisión.

#### **5.4.3. Demanda, emplazamiento y contestación**

El artículo 89 del cuerpo normativo en comento establece las formalidades de la demanda y su admisión. Los requisitos a utilizar son los exigidos en el proceso común, aquellos que sean aplicables.

Entre estos requisitos se encuentran los de la presentación del aviso de la demanda, regulados en el artículo 26 y 27 de la LJCA, el cual servirá como un requisito en caso que el particular considere que sea necesario la interposición de medidas cautelares. Cabe destacar que este pasó es facultativo, pues no es de rigor su cumplimiento.

---

<sup>106</sup> El artículo 39 LJCA. Establece que en caso de que el Órgano de la Administración Pública no presentase el expediente administrativo o el concesionario la documentación requerida, o estos no justificaran debidamente el incumplimiento, el Tribunal impondrá una multa equivalente a un salario mínimo diario del sector comercio y servicio, por cada día de retraso y dará aviso a la Fiscalía General de la República.

<sup>107</sup> El artículo 31 LJCA. Regula que si el concesionario no contare con la documentación debido a que se encuentra en poder del concedente, este deberá manifestarlo así en el mismo plazo para que le sea requerida a éste por el Tribunal al a autoridad administrativa o al concesionario en una multa diaria conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de esta Ley y hasta por un máximo de treinta días. Adicionalmente, el Tribunal dará aviso en la siguiente audiencia a la Fiscalía General de la República para los efectos legales correspondientes.

En caso sea necesario su interposición la ley establece un plazo de 30 días los cuales se contemplan en los sesenta días establecidos en el artículo 25 LJCA.

#### **5.4.4. Presentación de la demanda**

El artículo 89 LJCA establece las formalidades con la que deberá de contar la demanda, utilizando las reglas del proceso común, para lo cual hay que remitirse al artículo 34 LJCA el establece los requisitos siguientes:

- a) Identificación del peticionario, y en su caso, documentación con que acredite su personería;
- b) Identificación específica de la parte demandada;
- c) Identificación de la obligación no cumplida en virtud de la inejecución de la actuación correspondiente.<sup>108</sup>
- d) Relación clara y precisa de los hechos en que se funda la pretensión;
- e) Fundamentación jurídica de la pretensión;
- f) Cuantía estimada de la pretensión;
- g) Petición en términos precisos; y,
- h) Lugar, fecha, firma y sello del abogado que la presenta.

---

<sup>108</sup> Este punto es diferente a las reglas del proceso común, pues este requisito está incluido en el artículo 89 LJCA inciso segundo. En el escrito de demanda se identificará la obligación no cumplida en virtud de la inejecución de la actuación correspondiente.” Esto se incorporará en el apartado donde se exponen los agravios y los fundamentos de derecho.



#### **5.4.5. Admisión de la demanda**

Admitida la demanda, el Tribunal ordenará el emplazamiento del demandado para que la conteste en el plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva y le requerirá que remita el expediente administrativo en ese mismo plazo.

A partir del requerimiento del expediente administrativo, pueden suscitarse dos situaciones:

- a) Que la Administración cumpla con el requerimiento y remita el expediente en tiempo y;
- b) Que la Administración no cumpla con la obligación, y no pueda justificar el incumplimiento, quedando sujetos a las demás sanciones y consecuencias establecidas en la ley.<sup>109</sup>

Siendo pues que el supuesto que interesa es en el que la Administración, sí remite el expediente. En ese sentido en los tres días posteriores al vencimiento del plazo para la contestación de la demanda, el tribunal señalará fecha para la audiencia, la cual deberá celebrarse en los quince días siguientes a la notificación del auto que la ordena. Dicha audiencia se desarrolla conforme a lo establecido en el proceso abreviado, es decir, en esa misma audiencia se hará el ofrecimiento de pruebas, y se decidirá sobre su recepción. Se recibirán y formularán las alegaciones finales.

---

<sup>109</sup> Artículo 31 y 118 LJCA, los cuales establecen que: el importe de la sanción será de un salario mínimo diario del sector comercio y servicios por cada día de retraso, para lo cual se realizará un proceso sancionatorio aparte por el incumplimiento de la obligación.

#### **5.4.6. De la audiencia única en el proceso especial de inactividad administrativa, conforme al proceso abreviado**

El artículo 78 LJCA establece el objeto de la audiencia única: En un primer momento se intentará la conciliación de las partes en los casos en que esta proceda, y resolver lo que a derecho corresponda. En los casos de llegarse a un acuerdo conciliatorio, se seguirán las reglas de la conciliación en la audiencia inicial del proceso común. En caso de no llegar a un acuerdo se proseguirá con solventar los defectos procesales alegados por las partes.

Se fijará en forma precisa la pretensión y los términos del debate, a su vez se realizará la proposición y admisión de la prueba ofrecida por las partes, la cual será producida en la misma audiencia. Es necesario destacar lo establecido en el artículo 91 inciso final LJCA, pues el legislador es claro al determinar que en caso el actor no compareciese sin causa justa a la audiencia única se le tendrá por desistido de la pretensión deducida y se le condenará en costas. En caso de ser el demandado quien no se haga presente, la audiencia continuara sin inconveniente alguno.

##### **5.4.6.1. Sentencia**

La sentencia deberá dictarse en un plazo no mayor al de veinte días contados a partir del día siguiente a la celebración de la audiencia. El incumplimiento de los plazos expresados hará incurrir al Tribunal en una multa cuyo monto será de un salario mínimo diario del sector comercio y servicio, por cada día de retraso.

#### **5.4.6.2. Incumplimiento de la ejecución de la sentencia**

Si bien el proceso contencioso culmina con el cumplimiento del acto reclamado, el legislador establece una carga más para el demandado la cual consiste en el deber de informar el cumplimiento exacto de la providencia. De no hacerlo habrá una sanción multa diaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 118 LJCA. La falta del informe supone la falta de cumplimiento de la sentencia.

Si en el plazo señalado para la ejecución de la sentencia, el órgano de la Administración Pública o el particular no ha rendido el informe señalado o no ha dado cumplimiento a la sentencia, el tribunal requerirá al superior jerárquico, si lo hubiere, para que la haga cumplir. El incumplimiento de la sentencia dará lugar a responsabilidad patrimonial directa del funcionario o concesionario obligado al cumplimiento.

#### **5.4.6.3. Finalización anticipada del proceso especial por inactividad administrativa**

Se tendrá por terminado el proceso según el artículo 73 LJCA, cuando el órgano de la Administración Pública demandado ejecute la actuación reclamada por inactividad.

En este caso, el Tribunal dará audiencia a la parte contraria por el plazo de cinco días contados desde el siguiente al de la presentación de la solicitud de terminación. Con o sin su contestación, el tribunal declarará terminado el proceso en la medida en que dicha satisfacción no contravenga el ordenamiento jurídico y haya sido debidamente acreditada.

#### **5.4.7. Legitimación de las partes**

La legitimación activa de las Administraciones Públicas en un proceso contencioso administrativo pueden derivar de tres circunstancias: a) de un proceso inter-administrativo, esto es, entre dos entes públicos, cuando la conducta de alguno lesiona o afecta al otro; B) la existencia de actos propios, de la misma Administración pública actora, lesivos de los intereses públicos; y c) Cuando se haya causado un daño o perjuicio a los intereses públicos o a la hacienda pública y el ente público pretenda exigir responsabilidad a concesionarios o contratistas. Se da una ampliación considerable, ya que no será únicamente parte demandada la Administración Pública a quien se le imputa una conducta o comportamiento activo u omisivo, sino podrá ser, fuera de las hipótesis clásicas de la lesividad y de quienes deriven derechos, los sujetos de derecho privado como concesionarios y contratistas, cabiendo la pregunta si será procedente contra cualquier otra persona que su conducta o comportamiento ha causado lesión a los intereses públicos. Siendo la respuesta correcta que será posible siempre y cuando su omisión derive de un hecho administrativo<sup>110</sup>

#### **5.5. Conclusión**

El presente capítulo permitió establecer un análisis sistemático y profundo sobre el esquema estructural y desarrollo de proceso especial por inactividad administrativa, con lo que se logró dar respuesta al problema principal de la investigación estableciendo el procedimiento a seguir en casos de inactividad de la Administración, lo que se consiguió a traves del desarrollo de los conceptos más relevantes y de los supuestos establecidos por la Ley.

---

<sup>110</sup> Ortega, *Derecho Administrativo*, 165.

## CONCLUSIONES

El presente capítulo desarrollara la parte final de la investigación, consistente en la formulación de las conclusiones, en la cual se plasmaran los resultados obtenidos de toda la investigación, posterior a la utilización de los diferentes métodos de investigación, esperando que todo lo aquí plasmado sea de gran utilidad a todos aquellos que lleguen a leerla y a darle diferentes usos en sus trabajo de investigación, siendo la presente, un aporte para la rama del derecho administrativo, el cual, aún se encuentra en su pleno desarrollo a nivel nacional.

Entre los objetivos planteados al inicio de la presente investigación se estableció la necesidad de crear un marco histórico, de forma cronológica, el cual se logró posterior a una exhaustiva investigación, la cual sirvió para sentar las bases sobre el origen y fundamento de las obligaciones de la Administración para con los administrados, asimismo permitió comprender parte de la evolución del derecho administrativo y su control judicial, y como este último ha sido el tercero que ha permitido regular la relación entre ambos sujetos, siendo el árbitro que garantiza los derechos, principios y garantías de ambos sujetos, especialmente el de los administrados, quienes históricamente habían sido abusados por la Administración. De tal forma ha logrado comprenderse que si bien la administración tiene la responsabilidad de cumplirle al administrado, habrán ocasiones en la que esta se aproveche de su poder de imperio y será el órgano judicial quien se encarga de garantizar los derechos de los administrados, conforme a derecho.

En cuanto al segundo capítulo el objetivo principal era determinar la forma en que la figura de la inactividad administrativa es abordada en El Salvador, si bien dicha figura es novedosa, logro determinarse que poco a poco esta va

adquiriendo cierto auge, sin embargo es abordado desde un punto de vista un tanto desfasado, pues hay autores que limitan los elementos que se enmarcan en la tipificación de la inactividad , al excluir ciertos conceptos de los actos administrativos, así al haber omisiones por parte de la administración se crea la confusión de que si estos entran en los supuestos establecidos en el proceso especial de inactividad administrativa.

La presente investigación permitió determinar un punto de vista moderno, incluyendo en los actos administrativos a los contratos en su función administrativa motivo por el cual si pueden dilucidarse pretensiones por inactividad en cuanto a los contratos administrativos enmarcándose en el primer supuesto.

El tercer capítulo cuyo objetivo fue la base esencial de la investigación, pues al no contar con suficiente material a nivel nacional, este permitió a través de comparaciones con otras legislaciones y doctrinas comprender el espíritu del legislador al momento de regular dicha figura y su desarrollo, ampliando de esta forma la interpretación hecha por autores salvadoreños, incluso permitiendo contradecir lo dicho por ellos, llevando a esta figura al menos durante la investigación a un punto de evolución semejante al de países como España.

El cuarto capítulo cuyo objetivo se cumplió tras una extensa y muy profunda interpretación de las leyes vigente en el país, para dilucidar como se encuentra regulado dicha figura y el proceso contencioso especial para dicho fenómeno, llegando finalmente al objetivo, establecer si existe o no agotamiento de vía administrativa en dicho proceso, así como entablar una guía para el correcto desarrollo del proceso especial.

La presente investigación tuvo una transición de lo general a lo específico, todo con el fin de dilucidar cuál es la forma correcta de desarrollar dicho proceso, siendo el objetivo principal establecer si existe o no el agotamiento de la vía administrativa en dicho proceso, concluyendo que dicho agotamiento no existe como tal, sino más bien que el legislador estableció una alternativa para finalizar la vía administrativa, incluyendo en dicho proceso especial un pre requisito de procesabilidad, sin el cual no se puede acceder a la vía contenciosa, siendo este el error de muchos litigantes al momento de presentar demandas invocando uno de los dos supuestos, pues creen que la forma pertinente de finalizar la vía administrativa es agotándola mediante recursos, por lo cual se logró cumplir con el objetivo principal de establecer la correcta forma de finalizar la vía administrativa y así poder trascender a sede judicial es procesos especiales por inactividad.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

**Araguren, Juan** *La inactividad de la Administración Pública, Conferencia en el Instituto Navarro de Administración Pública*, Pamplona, España, 2006.

**Arana, Jaime** *Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública*, Edit. Madrid, España. 2014.

**Aranguren, Juan** *La inactividad de la Administración Pública*, Pamplona, España, 2006.

**Carías, Allan** *Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX*, Thomson- Civitas, España, 2011.

**Celorrio Bella, Carla** *La inactividad material y prestacional de la Administración Pública* (Universidad de la Rioja, 2014).

**Diez, Manuel María** *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

**Dromi, Roberto** *Derecho Administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 2004.

**García de Enterría, Eduardo** *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, Thomson- Civitas, Madrid, España, 2003.



**García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Fernández,** *Curso de derecho administrativo*, Thomson- Civitas, Madrid, 2008.

**García Máñez, Eduardo** *Introducción al estudio del derecho*, Edit. Porrúa, Argentina 2002.

**Gómez Lara, Cipriano** *Teoría General del Proceso*, editorial Oxford, México 2000.

**Gómez, Marcos** *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, España, 2011.

**Gonzales, Santiago** *La jurisdicción Contencioso administrativa en Alemania*, Civitas, Madrid, 1993.

**Gordillo, Agustín** *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 2012.

**Guerrero Berrocal, Luis** *Manual del acto administrativo*, Librería ediciones del profesional, Bogotá, 2009.

**Guevara Quintanilla, Miguel Antonio** *El derecho a la buena Administración*, Publicaciones facultad de derecho Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2010.

**Ivanega, Miriam** *Principios del Procedimiento Administrativo: informalismo, instrucción de oficio y verdad material*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2003.

**López, Miguel** *La instancia administrativa*, Ediar, Buenos Aires, 2008.

**Marín, Chinchilla** *La desviación de poder*, Editorial Civitas Madrid, España, 1989.

**Mejía, Henry Alexander** *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Cuscatleca, El Salvador, 2014.

**Napoleón Ruiz,** *Historia de las Instituciones Jurídicas salvadoreñas*, Cuscatleca, San Salvador, 2006.

**Nieto Garrido, Eva** *Los derechos a una buena administración, de acceso a los documentos y protección de datos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009.

**Nieto, Alejandro** *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Editorial Gran Visión, Madrid, 1986.

**Nieto, Alejandro** *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, Editorial Gran Visión, España, 1962.

**Ortega, Ricardo y Roberto Oliva de la Cortera,** *Derecho Administrativo*, Editorial Lex Innovación, San Salvador, El Salvador, 2018.

**Ortiz, Romeo** *Eficacia y validez del acto administrativo*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.

**Otto, Mayer** *Derecho administrativo alemán*, De palma, Argentina, 1982.

**Pacori, José María** *Los principios del procedimiento administrativo en Sur América*, Editorial Uranio, Perú, 2012.

**Pineda, Hugo** *Derecho administrativo sancionador e independencia judicial en El Salvador*, Colección jurisprudencia y Ciencias sociales Universidad de El Salvador, El Salvador, 2015.

**Pinzón, Miguel** *La Revolución Francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial*, Universidad del Rosario Argentina, 2005.

**Prado Moncada, Rafael** *Comentarios sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en el sistema administrativo venezolano, difusión y análisis*, Editorial Lex, México, 2003.

**Rodríguez, Libardo** *Derecho administrativo general y colombiano*, Colección boga, Colombia, 2005.

**Rodríguez Ruíz, Jorge** *Grandes temas constitucionales: Derecho administrativo*, Universidad Autónoma de México, 2016.

**Sánchez, Lancis** *Derecho Administrativo: La actividad administrativa y sus formas*, Editorial Cubana, Cuba, 1952.

**Sandulli, Aldo** *La ciencia del Derecho Administrativo en Italia*, Astrea, Buenos Aires, 2009.

**Tawil, Santiago** *Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa*, De palma, Buenos Aires, 1993.

**Urquilla, Carlos Humberto** *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Ministerio de Justicia, El Salvador, 1998.

**Valiente, Francisco Tomás** *Manual de historia del Derecho español*, Editorial Tecnos, Madrid, 2008.

**Velásquez Villamar, Gastón Alexander** *Conceptos jurídicos básicos del derecho administrativo tributario*, Editorial Quito, Ecuador, 2008.

**Vélez Rodríguez, Alberto** *Supuestos y hechos jurídicos*, Editorial Santander, Medellín, Colombia, 2003.

## LEYES

Constitución de la República de El Salvador, El Salvador, 1871.

Ley 350, Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, Nicaragua, 26 de julio, 2000.

## JURISPRUDENCIA

Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Referencia 00012-18-SM-COPA-CO*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018.

Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia de Inadmisibilidad, Ref. 00012-18-SM-COPA-CO*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Juzgado de San Miguel, 2018.

Juzgado de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia de Inadmisibilidad, Ref. 00012-18-SM-COPA-CO*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Juzgado de San Miguel.

Sala de lo Constitucional, Referencia: 196-2000, El salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *sentencia definitiva, Referencia 424-2012*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, ref. 83-D-2000*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003.

Sentencia Tribunal Supremo de España, *Referencia 294/1994* Tribunal Supremo Sala de lo social, España.

### **REVISTAS**

**González, Jesús** “Incidencia de la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas en la legislación urbanística”, *Revista* n. 132, 1993.

**Guecha, Ciro** “El contrato como acto administrativo: una nueva teoría que determina su control de legalidad”, *Revista principia iuris, Salamanca*, 2010.

### **DICCIONARIO**

Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario Jurídico Elemental*, Ed. Heliasta S.R.L, ed. 2006, actualizado, España, 2006.

Real Academia Española *Diccionario*, (Madrid, España, 2001).

### **SITIOS WEB**

Cantú, Cesar *Compendio de la Historia universal*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, (El Salvador, 2018). <http://www.cervantesvirtual.com/>.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social, (El Salvador, 2019). [http://www.iss.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123:tramite-de-pension-por-vejez&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=64](http://www.iss.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=123:tramite-de-pension-por-vejez&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=64).

Ministerio de Hacienda, *Glosario*, (El Salvador , 2019) <http://www7.mh.gob.sv/pmh/es/Ayuda/Glosario.html>.