

T.  
350  
A973c  
1979  
FJyCS.

094684

EJ. 2.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES



# EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

BLANCA VILMA AYALA DE FRÖHLICH

COMO ACTO PREVIO A SU INVESTIDURA ACADEMICA PARA OBTENER  
EL TITULO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

MAYO 1979





DEDICO ESTA TESIS A DIOS TODOPODEROSO CON MI FE SIEMPRE  
FIJA EN EL; A MIS PADRES, ESPOSO, HIJAS Y HERMANAS CON  
AMOR Y AGRADECIMIENTO.-

ADJORNOR DE TRIBUNAL : DR. ROBERTO OLIVA.

## C O N T E N I D O

### CAPITULO PRIMERO: LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

- A.- CONSIDERACIONES GENERALES
- B.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
- C.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO
- D.- CLASIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS
- E.- LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA
- F.- LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA. EL PODER JERARQUICO
- G.- EL CONTRALOR ADMINISTRATIVO Y EL PODER JERARQUICO

### CAPITULO SEGUNDO: LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA

- A.- CENTRALIZACION-DECONCENTRACION-DESCENTRALIZACION
- B.- CARACTERISTICAS JURIDICAS DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS.
- C.- ENTES AUTARQUICOS TERRITORIALES E INSTITUCIONALES
- D.- ENTES DESCENTRALIZADOS EN LA LEGISLACION SALVADOREÑA
- E.- FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS.

### CAPITULO TERCERO: EL CONTROL ADMINISTRATIVO

- A.- Generalidades
- B.- DISTINTAS CLASIFICACIONES DEL CONTROL ADMINISTRATIVO
- C.- CONTROL ADMINISTRATIVO, CONTROL DE TUTELA O TUTELA ADMINISTRATIVO.
- D.- CONTRALOR ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO

CAPITULO CUARTO: EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LOS ENTES DESCEN-  
TRALIZADOS

A.- CONTROL PREVENTIVO

a) La Autorización

b) La Aprobación

B.- CONTROL REPRESIVO

a) La Anulación

b) La Revocación

c) La intervención

C.- EL CONTRALOR FINANCIERO

CAPITULO QUINTO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

CAPITULO PRIMERO  
LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

A.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Todos los grupos humanos que se han formado através del tiempo, comenzando desde la horda, tribu, comunidades indígenas hasta llegar a un tipo de sociedad más estable, han necesitado de una organización, todo para el logro de fines que son comunes a sus miembros y para evolucionar de conformidad a sus medios y aspiraciones.

Para comenzar con el desarrollo del tema que nos ocupa, fijaremos el concepto de organización de la siguiente manera: "es el ordenamien-<sup>(1)</sup>to de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito", partiendo de este concepto, la organización se identifica como un proceso, enfocado hacia dos puntos: uno, hacia los hombres que lo crean y utilizan, y por otro, hacia el designio u objeto del proceso. La organización es aquél fenómeno en virtud del cual la acción de una o más personas se realiza en colaboración y se coordina conciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o de un conjunto de fines comunes.

B.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Ya dejamos claro en que consiste en términos generales una organi-

---

(1) Manuel Ha. Piez. Derecho Administrativo Tomo II pág. 18-Bibliografica Omega-Editores-Buenos Aires Argentina 1965.-

zación, ahora nos adentraremos en el campo de la Administración para reunir en un solo concepto lo que es Organización Administrativa.

El término Administración etimológicamente se forma de dos palabras latinas: "ad" y "ministrare", que significa servir o según otros por contracción de ad manus tradere, que implica alusión a la idea de manejo o gestión, luego podemos afirmar que el término Administración alude a la "gestión de asuntos o intereses, pero una gestión subordinada. El diccionario de la Lengua Española define Administrar como equivalente de gobernar, regir o cuidar y el Administrador, como " la persona que administra bienes ajenos.

De lo que llevamos expuesto, se deduce que organizar es ordenar, y organización es la armonización de lo heterogéneo, la coordinación de cada una de las distintas partes, por eso, la organización administrativa no es sino "el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el funcionamiento de un aparato administrativo. Si finalidad es la coordinación entre los distintos organismos.

De organización administrativa propiamente dicha no se puede hablar si no hasta el siglo XVIII. Ello es así porque las antiguas eran ajurídicas, es a partir de este siglo que se puede hablar de una juridicidad de la organización y de una distribución de competencia y funciones que es característica de la misma.

Entendemos por ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, " el conjunto de reglas de derecho que determina la competencia de los órganos por los cuales na-

nifiesta su voluntad el Estado, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, su forma de actuar, cómo debe controlarse su acción, cómo debe coordinarse en interés de la unidad del Estado".

Aunque anteriormente no encontramos dentro de nuestra legislación un concepto claro de lo que es la Administración Pública, la nueva Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aprobada el catorce de noviembre del año recién pasado, dice en su artículo 2: ""Corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública.

Para los efectos de esta ley se entiende por Administración Pública:

- a) El Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado;
- b) Los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y,
- c) El Gobierno Local. ""

Vemos pues, que por primera vez se ha establecido un concepto de lo que es la Administración Pública; y para que el concepto quede aún más claro, nos tocaría definir seguidamente en que consiste un acto Administrativo.

C) CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina es basta al tratar de definir qué es un Acto Administrativo, sus caracteres, diferencias con otros actos estatales, etc; sin embargo, podemos citar, aunque no es el tema central de nuestro punto de estudio, ciertos conceptos que nos dan algunos tratadistas, así Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en su CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo I, pág. 342 nos dicen: "" Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. ""; Fernando Garrido Falla en su tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, pág. 447, define así el Acto Administrativo "" Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa"", este concepto es el mismo del tratadista italiano Tanobini"; Manuel María Díez nos da una noción conceptual del acto administrativo de la siguiente manera: desde el punto de vista formal, serían actos administrativos " todos aquellos que emanaren de un órgano administrativo", desde el punto de vista material, "serían actos administrativos todos aquellos actos que tuvieran un contenido administrativo, independientemente de la naturaleza del órgano que emanara "una tercera definición, según el mismo tratadista sería tomando en consideración del

derecho aplicable, así: "el acto administrativo aparecería como regulado exclusivamente por el derecho administrativo, por oposición a ciertos actos que la administración realiza en el campo del derecho privado y - que son regulados parcialmente por el derecho privado; de estas tres definiciones, la aceptada por Manuel María Díez es la formal, y en este sentido concluye diciendo que acto Administrativo"" es una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en el Ejercicio de su función Administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros"".

La Ley de lo Contencioso Administrativa Española da este mismo concepto, pero la nuestra omitió hacer esta definición, sin embargo, podemos deducir de nuestra Legislación que Acto Administrativo es "Todo acto emanado de la Administración Pública".

#### D) CLASIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS.

Muchas y diversas han sido las clasificaciones que se han hecho de la Organización Administrativa, así encontramos Organización simple y - compleja, organizaciones generales y especiales, internas e internacionales, superiores e inferiores, personificadas y no personificadas, nacionales y extranjeras y otras más.

Todas las clasificaciones tienen relativa importancia en relación a nuestro tema, pero las que nos interesan son las Organizaciones Superiores e inferiores, personificadas y no personificadas.

Organización Superior sería por ejemplo el Estado frente al municipio.

Las organizaciones inferiores pueden tener, de acuerdo con la doctrina, tres características: ser autárquicas, cuando se autoadministran; ser autónomas cuando además de administrarse por sí mismas, poseen autonormación; y por último, pueden tener autodefensa o autocrinia, cuando la autonomía es no solamente del Poder Ejecutivo sino también del Judicial, es decir cuando tienen tribunales independientes del Estado para juzgar sus divergencias.

Personificadas dentro de nuestro medio, serían: El Estado, las entidades autárquicas, las municipalidades y las empresas del Estado. En cambio la administración es una organización no personificada, ya que carece de personalidad jurídica.

#### B) LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.

La competencia ha sido enfocada desde distintos puntos de vista, sin embargo dentro del tema que nos ocupa, el concepto de carácter administrativo es el que predomina por lo que nos concretaremos a definir para nuestro estudio que la COMPETENCIA de un órgano administrativo" es el conjunto de atribuciones, de poderes y facultades que les corresponden en comparación con los demás órganos. La aptitud legal es su competencia.

El concepto de competencia es unívoco, pero puede considerarse de acuerdo con un criterio objetivo, funcional y territorial.

De acuerdo con el criterio objetivo tenemos la competencia en razón de la materia. Las reglas de la competencia determinarán, ante todo, las

materias que entran en la esfera propia de cada órgano. Cada órgano debe tener fijada por el derecho objetivo una serie de funciones a desarrollar y en tal mérito debe tener las correspondientes facultades que hagan posible su actuación. Cada órgano tiene, entonces, una competencia por razón de la materia, que los distingue de los demás y todos unidos constituyen y realizan los fines de la personería jurídica, cada órgano tendrá pues, una competencia limitada al cumplimiento de terminados fines del Estado. En algunas oportunidades la competencia se señalará en forma genérica, así como para los ministerios, pero en general se establece en forma taxativa y, por ellos, los órganos no podrán obrar realizando actos que excedan de la esfera de la competencia que se les ha señalado; ejemplo de ellos lo constituyen todas las leyes de creación de las diversas Instituciones de carácter autónomo que existen en nuestro país, las cuales en sus primeros artículos señalan la competencia y los fines específicos que corresponden a cada uno de ellos.

Se pueden distinguir diferentes clases de actividades: así la consultiva, de contralorcolegiada y de ejecución. Algunas operaciones administrativas consisten en una sola forma de actividad; en otras se requiere la coordinación de distintas actividades. Es posible que un órgano tenga competencia propia para determinado asunto y de contralor sobre asuntos que correspondan a otros órganos. En tales supuestos debe considerarse la función prevalente para clasificar el órgano como de la administración activa o de contralor; así lo establece nuestra Ley Fundamen



de la competencia de las personas jurídicas.

La competencia se clasifica también por razón de grado. Se llama también competencia funcional o vertical.

La organización administrativa se integra verticalmente, culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferior. Todo ello da origen a una competencia estructurada piramidalmente y diferenciada por el grado que se ocupa en dicha pirámide. Esta competencia deriva de la organización jerárquica de la administración pública, en la que las funciones se ordenan por gradas y los órganos inferiores no pueden desarrollar materias reservadas a los superiores y viceversa; así podemos citar los artículos 1 y 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, los cuales literalmente dicen: "\*\*\*\*\*".

Art. 1.- El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República y los Ministros y Subsecretarios de Estado que fueren necesarios para la gestión de los negocios públicos. "\*\*\*\*\*"

Art. 13.- Los Ministros serán los superiores jerárquicos de funcionarios y empleados de sus respectivas Secretarías. "\*\*\*\*\*"

El inferior jerárquico está subordinado al superior, que lo vigila y lo dirige.

El grado es la posición que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica.

En razón del territorio también podemos considerar la competencia, vinculándolo con las circunscripciones administrativas. Dada la exten-

sión y la complejidad de las funciones que ha de realizar el Estado ,se encuentra en la necesidad de dividir entre órganos situados en las distintas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente. Dos órganos que tengan idéntica competencia por razón de la materia, se pueden distinguir sin embargo, por razón de territorio. Este concepto lo vemos claramente desarrollado en el Art.101 y 103 de nuestra Constitución Política, los cuales literalmente dicen:"

Art.101. Para la administración política se divide el territorio de la República en Departamento cuyo número y límites fijará la ley.- En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrado por el Poder Ejecutivo. "\*\*\*\*\*"

Art. 103.- Para el gobierno local, los departamentos se dividen en municipios, que estarán regidos por Concejos Municipales formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población."\*\*\*\*\*"

Los miembros de los Concejos Municipales serán elegidos para un período de dos años, podrán ser reelegidos, y sus cualidades serán determinados por la ley. "\*\*\*\*\*"

La competencia antes dicha es llamada por algunos autores competencia horizontal. En este caso, la competencia no se determina por un criterio intrínseco, por razón de materia o grado, sino según criterio extrínseco, en relación a la extensión territorial.

El territorio es un límite de hecho a la actividad, que por razón

de la materia o de grado, está atribuída al órgano.

## 7) LA JERARQUÍA ADMINISTRATIVA.

El término JERARQUÍA, aparece usado por primera vez dentro del sector religioso, es decir, no es propio del uso político-administrativo, así tenemos que su antecedente como gran parte de las instituciones administrativas se encuentra en el derecho canónico, inicialmente significa "cuidado de las cosas sacras", luego se refiere al orden en que el gobierno de la Iglesia tiene a los eclesiásticos según su grado; a mediados del siglo pasado el término Jerarquía se incorporó al derecho público como sinónimo de poder, función jerárquica es el ejercicio del poder.

Con la instauración del Constitucionalismo la jerarquía se trasplantó al Estado como principio de organización administrativa, por lo tanto en la época actual, carece de sentido sacral.

La competencia establece cuáles son las facultades de cada uno de los órganos; la jerarquía establece una graduación, discriminando la competencia por razón de grado. En el vértice de la pirámide organizatoria o pirámide jerárquica, existe siempre un órgano en el que reside la jerarquía administrativa máxima y constituye el motor unificador de la marcha administrativa.

La base de la jerarquía descansa sobre el principio de la división del trabajo en el sentido funcional y en relación con los fines perseguidos. Ocurre entre órganos que tienen la misma competencia material. El sistema de distribución de la competencia en una multiplicidad de órga--

nos impone, un sistema particular de unión entre los distintos órganos fundado sobre la subordinación. En este sistema particular de unión actúa el principio de la jerarquía, en virtud del cual un órgano obra como superior frente a otros, los que también operan en la misma situación respecto a otros órganos. El ordenamiento jerárquico se aplica a los órganos burocráticos, no rige a los cuerpos colegiados.

El principio jerárquico tiene un contenido jurídico doble que comprende en sí dos conceptos bien distintos. Por un lado el ordenamiento jerárquico de los órganos, vale decir, un sistema particular de distribución y ordenamiento de la competencia inspirado en la jerarquía, y por el otro, una relación jerárquica entre los titulares de los mismos.

Entendemos como relación de jerarquía una relación personal obligatoria entre los titulares de los órganos jerárquicamente ordenados y que tienen por contenido una relación de subordinación del inferior frente a la voluntad del superior, en otras palabras podríamos decir que es una potestad de mando del superior que tiene por objeto la determinación de la conducta del inferior, del que deriva un deber de obediencia de parte del mismo.

Doctrinariamente se ha conceptuado a la jerarquía como "el ordenamiento jerárquico de los órganos administrativos, y la relación jerárquica que vincula entre sí a los funcionarios mediante poderes de subordinación para asegurar la unidad de acción. Este criterio parece el más aceptable ya que la jerarquía constituye un ordenamiento y una relación admi-

nistrativa interna, porque se da únicamente dentro de la administración, vincula órganos y funcionarios, haciendo que unos sean superiores a los otros, los inferiores, que los están subordinados, con el fin de poder coordinar y dar unidad de acción a todos ellos.

La jerarquía está conceptuada como una noción jurídica porque las normas que determinan la estructura interna de la administración son normas de derecho, determinan una situación de dependencia del órgano inferior frente al órgano superior de la administración y tiene como objeto fundamental asegurar la unidad de la acción administrativa.

#### PODER JERARQUICO

El poder creado por la institución de la jerarquía es conocido con el nombre de poder jerárquico, el cual es ejercido por el jerarca con el objeto de mantener la unidad de acción administrativa, subordinando y coordinando la acción de los órganos inferiores. Este poder se manifiesta en la siguiente forma: a) El superior jerárquico tiene la facultad de dictar normas de carácter interno, de organización, tales como instrucciones, circulares, de servicio, órdenes, que, si bien no tienen relevancia directa para el administrado, tienen carácter jurídico en lo interno de la administración, ya que pueden conducir a una responsabilidad de los funcionarios por su incumplimiento.

A esta facultad se le llama poder de mando.

b) El órgano superior tiene facultad de vigilancia sobre los órganos inferiores, que se manifiesta con el objeto de que el superior je-

rárquico conozca la actividad desarrollada por el inferior y puede dero-  
garla no modificarla. Se ejerce por medio de actos materiales. Podrá en-  
tonces pedir informaciones, rendiciones de cuentas, hacer investigacio-  
nes con el objeto de conocer la regularidad de la actuación de los órga-  
nos inferiores. Esta facultad es conocida con el nombre de poder de vigi-  
lancia.

#### G) EL CONTRALOR ADMINISTRATIVO Y EL PODER JERARQUICO.

El poder jerárquico se desarrolla dentro de la administración centra-  
lizada. No existe un poder jerárquico de un órgano de la administración  
centralizada sobre un ente descentralizado, pero sí existe un poder je-  
rárquico en cada una de las organizaciones descentralizadas. Como ejem-  
plo dentro de nuestra legislación encontramos el art. 6 complementado  
por el art. 18 de la Ley de la Administración Nacional de Telecomunica-  
ciones, los que respectivamente dicen: "oooooooooooooooooooo"

Art. 6.- Las facultades y atribuciones que esta Ley confiere a ANTEL,  
así como la política general de la misma, la ejercerá y determinará una  
junta Directiva que se integrará en la siguiente forma:

- a) Un Director Propietario, que ejercerá el cargo de Presidente y  
que será designado por el Presidente de la República;
- b) Dos directores propietarios y dos suplentes, designados por el Po-  
der Ejecutivo, en los Ramos del Interior y de Economía;
- c) Dos directores propietarios y dos suplentes que serán electos así:  
un propietario y un suplente por los bancos privados que operen en la Re-

pública y un propietario y un suplente por las asociaciones agrícolas, industriales y comerciales, establecidas en el país.

Los directores suplentes sustituirán, con iguales facultades, a los propietarios, cuando éstos, por cualquier motivo, no pudieren desempeñar el cargo que se les hubiere conferido. "\*\*\*\*\*"

Art. 13.- Después de la Junta Directiva, el Presidente será la máxima autoridad administrativa de ANTEL y tendrá las siguientes facultades:

a) Delegar las facultades administrativas que estime necesarias, en el Gerente, a quien podrá autorizar para que represente a ANTEL en la celebración de actos o contratos;

b) Constituir los apoderados o mandatarios que estime necesarios, previa autorización de la Junta Directiva;

c) Celebrar todos los actos o contratos que sean necesarios para la consecución de los fines de ANTEL, de conformidad con esta ley y sus Reglamentos; y

d) Todas las demás que le confieren esta ley y sus Reglamentos".

Así como vemos establecido claramente en la citada Ley, que las máximas autoridades son la Junta Directiva y el Presidente de la misma, así existen órganos similares como los que señalan la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Plomerías, la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, etc., dentro de los cuales se determina una jerarquía Administrativa, ya que son típicos entes descentralizados.

Lo anterior no indica que los entes autónomos sean completamente independientes de la organización centralizada, pues existe lo que simplemente conocemos con el nombre de contralor administrativo, éste es conocido en Francia con el nombre de tutela y su definición es: "el que ejerce la administración activa en mérito a un conjunto de poderes que le acuerda la ley sobre los actos de los órganos descentralizados, a los efectos de hacer respetar la legalidad y con el objeto de proteger el interés general."<sup>(2)</sup>

Entre el contralor jerárquico y el contralor administrativo existen diferencias que podríamos citar de la manera siguiente:

a) El contralor jerárquico es incesante y se ejerce de oficio, aún en ausencia de texto legal, el contralor administrativo debe dejar cierta independencia a los órganos del ente descentralizado. El contralor administrativo es excepcional y no se presume, porque es una administración centralizada la norma es la de la independencia y de la libertad, y el órgano que ejerce ese control, no dispone en principio, sino de facultades que le son atribuídas expresamente por la ley.

b) El órgano que ejerce el contralor administrativo tiene, en mérito a la ley, el poder de revocar los actos de los órganos que él controla e incluso el poder de sustituir a esos órganos.

c) El contralor administrativo y el jerárquico se realiza por medio de procedimientos administrativos, es decir que las autoridades de con-

---

(2) J. María Díez, pág. 57, obra cit.

trador lo ejercen por medio de actos administrativos.

d) El contralor jerárquico se ejerce en el seno de una persona jurídica única y pone en movimiento relaciones de jefe a subordinado. El poder de contralor administrativo pone en relación al Estado y otras personas jurídicas públicas; es decir que las relaciones son entre el Estado que es el guardián del interés general más amplio a título de contralor y las personas jurídicas públicas que tienen intereses propios y por ello controlables.

e) En el contralor jerárquico existe una sola persona; el órgano controlado forma parte de la misma persona administrativa, en el contralor administrativo existen dos personas jurídicas diferentes y aún cuando el ente descentralizado tenga un valor jurídico y moral menor, tiene la misma realidad y por ello el órgano central está obligado a respetarlo, ya que vive dentro del derecho.

La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, es clara cuando especifica las atribuciones y facultades de la Corte, en su papel de Contralor Administrativo, así podríamos citar la parte pertinente del Artículo cinco de dicha ley, cuyo numeral 2) dice:   
Art. 5o. Con atribuciones y facultades de la Corte:   
2) -Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de fondos y bienes del Fisco, de las Instituciones a que se refiere la fracción 4a. del artículo 123 de la Constitución Política y de las Municipalidades, comprobando sus existencias físicas así como la liquida-

ción de impuestos y demás contribuciones. """"""""

El Artículo 33 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, enmarcado dentro de su papel de contralor jerárquico, dice en sus inicios".

""""Art. 33.- Compete al Ministerio de Hacienda """"""""

""""1.- Dirigir las finanzas públicas; y definir y orientar conjuntamente con el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la política financiera del Estado. """"""""

""""2.- Armonizar, dirigir y ejecutar la política tributaria y proponer al Poder Legislativo las disposiciones que afecten al sistema tributario.;

Se puede notar claramente que en el primero se ejerce un control administrativo particularizado y en el segundo, un control jerárquico en forma general.-

C A P I T U L O   I I

A.- LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA.

CENTRALIZACION-DESCONCENTRACION-DESCENTRALIZACION.

En el primer capítulo hemos mencionado repetidas veces los términos entes descentralizados, centralizados, autónomos, etc. sin antes establecer en qué consiste cada uno de ellos, es lógico que las definiciones normalmente se establecen al principio de un trabajo, pero por el orden, primero enunciamos algunos conceptos básicos sobre administración para una mejor comprensión del tema en estudio, y ahora iniciaremos tentativamente una descripción de las personas públicas, sus conceptos, clases y diferencias.

Que el Estado sea un sujeto de derecho, que tiene personalidad jurídica, es hoy una circunstancia indiscutida, ante textos expresos del derecho positivo que así lo establecen (Art.542 y sigs.de nuestro Código Civil). En cuanto a la naturaleza y alcance de dicha personalidad, podemos reiterar que se trata de una única personalidad, podemos reiterar que se trata de una única personalidad, siempre pública, aunque con capacidad para ser sujeto de derechos públicos o privados o, como lo señala Saragués Laso, " El Estado es una persona única, siempre pública, pero cuya actividad puede ser regulada por el Derecho Público o el Derecho Privado según los --

casus. (3) Dicha personalidad tiene arraigo constitucional y en cuanto a los demás entes públicos estatales menores (entes autónomos, empresas estatales, etc.)

Los principios de la personalidad del Estado también le son aplicables, aunque su origen sea legal. Estas últimas entidades públicas estatales se conocen en la legislación y prácticas administrativas con el nombre de entidades estatales descentralizadas o Instituciones Oficiales Autónomas.

a.- CENTRALIZACION.

La centralización administrativa consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado. Se dice por eso que hay centralización administrativa cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales. La centralización significa reunir todas las atribuciones en un órgano central y supone que las distintas funciones descienden desde este mismo órgano hasta las extremidades, de aquí que se haya dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado. Con esta forma de organización administrativa se trata de imponer a todas las partes de un país una dirección uniforme, ase

---

(3) Sayagués Laso, Enrique, Distinción entre personas públicas y privadas, en "Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata "T.XXI, pág. 159.-



propiamente dicha y se distingue de ésta porque se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aún cuando ellos están siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico. Los entes desconcentrados carecen de personalidad jurídica. Dentro de nuestra administración pública encontramos ejemplos claros de desconcentración, como son las clásicas Direcciones Generales dentro de los diferentes Ministerios.

La nueva Ley de la Dirección General de Registros, aprobada el 29 de abril de 1976, en lo pertinente dice: "\*\*\*\*\*"

"""" Art. 1.- Se crea la Dirección General de Registros con las funciones que establece la presente ley, la cual dependerá del Ministerio de Justicia. """"""

"""" Art. 2.- La Dirección General de Registros tendrá jurisdicción en todo el territorio de la República, y por consiguiente estarán a su cargo: la organización, funcionamiento, inspección y vigilancia de las Oficinas del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y de las Oficinas del Registro de Comercio. """"

Deducimos pues que el término descentralización burocrática es el menos adecuado por no existir una verdadera descentralización y por ello es que consideramos más adecuado el de desconcentración.

c) DESCENTRALIZACION.

La descentralización administrativa, denominada también como

autarquía consiste en "la capacidad reconocida a una persona jurídica pública para actuar en la realización de sus propios fines, mediante el ejercicio de una actividad administrativa que tiene la misma naturaleza y efectos que la actividad administrativa del Estado. El poder de decisión que le concierne corresponde a un funcionario que, cualquiera que sea su forma de designación, no está sometido al poder disciplinario del órgano central. Este puede reformar las decisiones del órgano descentralizado, paralizarlas por falta de aprobación o de una autorización o puede aún revocarlas o abrogarlas; puede también confirmarlas. Los entes autárquicos son personas jurídicas públicas estatales que pueden administrarse así mismas y cumplir fines públicos específicos; son lo que en nuestro medio conocemos como Instituciones Oficiales Autónomas. En el primer capítulo dejamos claro que el término autonomía no era el adecuado ya que éste implica la idea de que además de auto-administrarse poseen autonormación, lo que no se da en este caso, pues esta facultad es exclusiva del Poder Legislativo ( Art.47 No.12 C.P.)

La descentralización administrativa implica una distribución de competencias públicas entre múltiples entidades administrativas independientes del poder central, con personalidad jurídica propia y con un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivo. <sup>(4)</sup>

---

(4) Fernando Garrido Falla, Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid, Inst.de Estudios de Administración Local, 1950, pág. 83.-

En sentido dinámico es un fenómeno de transferencia de funciones del Estado a otras personas jurídicas públicas estatales o no estatales, desplazando la competencia del poder central a las administraciones directas (otras personas jurídicas públicas estatales) o administraciones indirectas (personas jurídicas públicas no estatales).

Una característica fundamental de la descentralización es la transferencia de funciones y competencias a personas jurídicas administrativas, excluyéndose cualquier clase de transferencias de funciones entre órganos pertenecientes a una misma persona pública, supuesto de la desconcentración, delegación, sustitución, avocación, etc. Esto último es lo que diferencia a la descentralización respecto de otras técnicas jurídicas de transferencia de competencias, pues en la desconcentración, delegación, etc., la transferencia se opera entre órganos de un mismo ente, en tanto que la descentralización implica la transferencia de competencias entre entes.

Los fines del Estado son los mismos, con un sistema centralizado o descentralizado, sólo que en este segundo se los ejerce a través de entidades con cierta autonomía de gestión, pues los entes descentralizados tienen personalidad jurídica propia y sus objetivos no son diversos de la administración central, sus propios intereses al ser públicos, son los del Estado, y a éste se le imputan y atribuyen, en definitiva, los actos y hechos de aquéllas.

Por otra parte, los entes que componen el sistema de la descentralización no están vinculados por relación jerárquica al gobierno central, sino que cumplen sus fines con independencia y autonomía dentro de la especialidad. La especialización de funciones fundamenta la necesidad de desvincular a ciertos entes descentralizados, que se desconectan del poder central y producen un relajamiento de los vínculos jerárquicos entre las autoridades superiores y los órganos inferiores.

Como consecuencia de la función específica, generalmente de orden técnico, que deben desempeñar estos organismos, se les coloca fuera de la estructura jerarquizada de la administración central, No obstante la mucha independencia de gestión que se les conceda, no pueden eludir el control de sus actos, sean ellos reglados o discrecionales, y otras técnicas de la llamada tutela administrativa, como ejemplo tenemos la designación de personal superior, intervención administrativa, aprobación o autorización presupuestaria, a lo que nos referiremos en los próximos capítulos.

#### AUTONOMIA Y SEMIAUTONOMIA

Nuestra Constitución Política, Código Laboral y en general en diversas leyes de nuestro país mencionan con mucha y marcada frecuencia a las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas y nos preguntamos si son una sola clase de entes o son dos diferentes. La verdad es que ambos son entes descentralizados, con perso-

nería jurídica naturalmente, realizan tareas públicas en nombre del Estado, a través de su persona la diferencia, aunque sutil, consiste en la mayor o menor independencia en todas sus actuaciones, por ejemplo en las Semiatónomas se necesita la aprobación del Poder Ejecutivo de los actos que celebran, están sujetos a restricciones, pero son ciertos y determinadas actividades que están sujetos a aprobación.

Todos los entes descentralizados son autónomos, no hay realmente una semiautonomía, es decir, doctrinariamente hablando son entes autárquicos, pero hay ciertas restricciones en cuanto a la facultad decisoria y por ello se dice que son Semiautónomos.

#### B.- CARACTERISTICAS JURIDICAS DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS.

Desde el punto de vista técnico jurídico, podríamos enunciar que las notas que califican la descentralización son las siguientes:

a) La formación de presupuestos especiales, que en muchos casos ni siquiera necesitan la aprobación de la Asamblea Legislativa, este caso es el de las Instituciones de Crédito, éstas no son más que entes cuya finalidad es hacer un llamamiento al público para obtener fondos y luego conceder préstamos o créditos y otros giros en el campo económico. El artículo 6 de la Ley de Bancos señala a estas instituciones cuyo fin es financiar el desarrollo económico del país entre ellas podemos mencionar la Financiera Nacional de la Vivienda y el Instituto de Fomento Industrial (INSAFI).

La ejecución de estos presupuestos está superitada por la Corte de Cuentas de la República (Art.128 inciso 4o. C.P.) Los patrimonios especiales de estos entes tienen como característica que no acrecentan el patrimonio del Estado, sino el suyo propio, por ejemplo el ISSS al cual se contribuye con tasas y contribuciones o cotizaciones.

b) Transferencia de funciones, poderes o competencias públicas, de decisión, resolución, proposición o información de la administración central, en estas decisiones no interviene el Poder Ejecutivo, los vínculos de jerarquía no existen, el control de tutela o administrativo se da a través de revisión o aprobación de los actos.

c) Los entes descentralizados deben su creación a una ley, ésta lógicamente tiene que ser un acto proveniente del Poder Legislativo, sin embargo hay países en los cuales el Poder Ejecutivo tiene facultades para crear entes de esta naturaleza, tal es el caso de Argentina y Honduras, pero en nuestro país son creados por una norma en el sentido formal y material ya que la facultad de crear competencias, solamente corresponde a la Asamblea Legislativa (Artículo 45 numeral 14 C.P.) y además el ente descentralizado tiene prerrogativas de Derecho Público que muchas veces afecta el régimen de derechos individuales, las que pueden consistir en la facultad de expropiar, de -- constituir servidumbres administrativas, de poder cobrar determinados impuestos, etc. todas estas facultades sólo pueden ser concedidas a través de una ley.

Por medio de la Ley de Creación del ente se le concede la perso-

nería jurídica salvo en los casos de países que permiten que los reglamentos los creen.

d) El régimen jurídico al cual se encuentran adscrito es un régimen de prerrogativas, que impone su voluntad en una forma unilateral, como repetimos, a la mayoría de estos entes se les da facultad de expropiar bienes, estableciendo formas más sencillas para hacerlo, esta la encontramos muchas veces en las leyes de IVU ,ANDA, ANTEL, ISTA, etc. También da facultades para constituir servidumbres, tal es el caso de la CEL y las ya mencionadas; hay contribuciones ob ligatorias, como las que impone el ISSS, INPEP, el Fondo Nacional de la Vivienda, y otros

e) Los actos que realizan los entes descentralizados, son actos de administración, actos del Estado, esta es una de las características que los diferencian de las empresas del Estado, las cuales se rigen por el derecho privado y por excepción se rigen por el Derecho Público.

f) La finalidad de los entes descentralizados debe ser pública, es decir que los fines que el Estado tiene en mente realizar, se los encomienda a estas Instituciones los que generalmente trascienden en la prestación de un servicio público.

g) La existencia de una tutela o control administrativo, por parte del Estado central, sobre dichos entes descentralizados, de no ser así serían completamente independientes formando un Estado

dentro de Otro, o bien ser empresas privadas.

### C.- ENTES AUTARQUICOS TERRITORIALES E INSTITUCIONALES

La descentralización administrativa se distingue corrientemente, en dos grupos:

- 1.- La descentralización territorial y,
- 2.- La descentralización por servicios o institucional.

La descentralización territorial, supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina con referencia al territorio. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hace más eficaz la realización de sus atribuciones.

La Municipalidad que entre nosotros es en algunos supuestos un ente autárquico territorial, en otros Estados es autónomo ya que por un lado se autoadministra y por otro dicta normas generales como ordenanzas, crea contribuciones, etc. El Título VIREGIMEN ADMINISTRATIVO, Capítulo I- Gobierno Local Arts. 101 y siguientes, establecen la división del territorio de la República para su administración política en departamentos y estos a su vez se dividen en Municipios que serán regidos por Concejos Municipales.

La descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, reposa sobre una base técnica. La doctrina francesa entiende que esta descentralización consiste en con-

ferir una cierta autarquía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la descentralización por servicios es el establecimiento público, pues éste según la doctrina francesa no es más que un servicio público dotado de personalidad jurídica.

Como servicios públicos personalizados tenemos la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que son típicamente ejemplos por la clase de servicios que prestan. Así podemos citar los artículos pertinentes de las Leyes de ANDA y de ANTEL, los cuales literalmente dicen: """"""""""

""""""Art.1.- Se crea por esta Ley la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados que en el texto de esta Ley se denominará A.N.D.A., con carácter de Institución Autónoma de Servicio Público con personalidad jurídica, y con domicilio en la capital de la República. """"""""""

El domicilio de la Institución podrá cambiarse si las necesidades lo requieren, teniendo A.N.D.A. la facultad de establecer delegaciones o circunscripciones territoriales de la República. """"""""

"""""" Art.1.- Se crea por esta Ley la Administración Nacional de Telecomunicaciones que en el texto de la misma se denominará ANTEL, con carácter de Institución Autónoma de Derecho Público y con domicilio en la capital de la República.

El domicilio de la Institución podrá cambiarse si las necesidades lo requieren, teniendo ANTEL la facultad de instalar agencias y dependencias en cualquier territorio de la República."

"" Art. 2.- ANTEL tendrá por objeto prestar "Servicios de Telecomunicaciones" a los habitantes de la República, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes .....

Como explicamos anteriormente, estas Instituciones no son en sí entes autónomos, sino entes autárquicos porque solamente se autoadministran, si fuesen autónomos también se autolegislaran.

En esta clase de entidades institucionales o por servicios, el territorio puede ser un elemento importante, pero no esencial, lo esencial es la institución del servicio público. Nos preguntamos cuál es la razón de la creación de Instituciones de esta naturaleza? , las razones no solamente son de encomendar a personas con conocimientos técnicos suficientes para la prestación del servicio, sino que se trata de evitar con ello, el crecimiento anormal del órgano central.

Doctrinariamente conocemos, además de la descentralización territorial y la institución por servicios, la descentralización por colaboración, que ocurre cuando la administración se descarga de alguna de sus labores, transfiriendo en ciertos casos, fa-

cultades de decisión, en otros de ejecución y en los demás de preparación, a organizaciones privadas que no forman parte de la administración.

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros tipos de descentralización, esta clase de descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Ante la imposibilidad del Estado de crear organismos especializados que le recargarían considerablemente la tarea y el presupuesto de la Administración, se autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Los elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración son: a) el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; b) el ejercicio de di-

cha actividad en nombre propio de la organización.

Así las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, tienen facultades que principalmente son de consulta; las empresas concesionarias, las contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, colaboran en la ejecución de la función administrativa. Estos no pueden clasificarse como verdaderos entes descentralizados pues no son personas de derecho público, por lo cual nos referiremos solamente a dos: los entes descentralizados por territorio llamados doctrinariamente Entidades Autárquicas Territoriales (municipalidades) y los descentralizados por servicios o Entidades Autárquicas Institucionales llamadas en nuestro medio Instituciones Oficiales Autónomas.

#### D.- ENTES DESCENTRALIZADOS EN LA LEGISLACION SALVADOREÑA

Fijados los conceptos de la descentralización, orientaremos nuestra atención en los Entes Autárquicos Territoriales y los Entes Autárquicos Institucionales.

##### a.- Entes Autárquicos Territoriales.

Formados con base geográfica circunscripcional o regional, llamadas también entidades administrativas con competencia general, tienen base constitucional como antes se dijo (Arts. 101 y sigs. C.P.) y se conocen con el nombre de Municipalidades son personas jurídicas públicas internas, sujetas a un régimen integral de De-

---

(5) Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Machi 1974. Tomo I, pág. 20.-

recho Público y son autónomas en el ejercicio de sus funciones.

Los elementos que caracterizan a las Municipalidades son las siguientes:

1) Asuntos locales a resolver; a ellos se refieren los Arts.1 y 47 de la Ley del Ramo Municipal, los cuales literalmente dicen: "

Art.1.- El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos y calificados de cada comprensión municipal. Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde y dos o más regidores, proporcionalmente a la población, conforme lo determine la ley. """"""

"""" Art. 47.- Corresponde a las Municipalidades ? en virtud del Gobierno Local que ejercen, la administración y economía de los pueblos, conforme a la presente ley. """"""""""""""""""""""""

2) Organismos locales con cierta independencia del órgano central, con competencia para resolverlos, actuando con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Al respecto el Art. 104 de nuestra Constitución Política dice: """"""""""""""""""""

""""Art. 104.- Los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, ni emplearse sino en servicios de los municipios.

Los Concejos Municipales administrarán sus recursos en provecho de la comunidad, y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente. """"""""""""""""""

""Complementado por el Art. 48 de la Ley del Ramo Municipal el cual dice": """"

""""Art. 48.- Las funciones que la ley encomienda a las Municipalidades son privativas de ellas, y sólo por ellas deben desempeñarse; salvo las excepciones legales, En tal virtud, los Gobernadores no podrán ingerirse en el modo de desempeñarlas, y sólo conocerán de los negocios que ellos competen, por medio de los recursos legales que interpusieren contra las resoluciones de las Municipalidades. """"""

3) Estos organismos están sometidos a un control muy limitado del órgano central. Este elemento además de fundamentarse constitucionalmente en el Art. 107 C.P. el cual en su tenor literal dice:"

""""Art. 107.- El Poder Ejecutivo velará por que las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal.""

es complementado por el Art. 32 de la Ley del Régimen Político, el cual establece entre las varias atribuciones de los Gobernadores, las que nos atingen tales como los numerales 13, 21, 28 y 29, los cuales transcribiremos así: """"""""""

""""Art. 32.- Son atribuciones de los Gobernadores, en su respectivo Departamento: .....

13a.) Vigilar constantemente a las Municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, pudiendo hacerles las indicaciones que estimen convenientes sin atacar la independencia que garantiza la

Constitución;

21a.) Presidir las sesiones de las Municipalidades en cualquier pueblo donde se hallaren, cuando sean invitados por aquéllas, no votando sino en caso de empate...

28a.) Elevar con informe por conducto del Poder Ejecutivo los proyectos de arbitrios que las Municipalidades sometan a la aprobación de la Asamblea Nacional....

29a.) Conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de las Municipalidades y los Alcaldes.....

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por territorio o región, consisten fundamentalmente en que él se adapta de manera mas efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes, y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan ( Arts. 31 y 103 C.P., Arts. 1 de la Ley del Ramo Municipal y Art. 2 de la Ley Electoral).

b.- Entes Autárquicos Institucionales.

La descentralización por territorio sólo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la



necesidades del proceso de Transformación Agraria. "\*\*\*\*\*"

La Ley del Instituto Nacional de Pensiones de la Empleados Públicos en su primer artículo primero dice: "\*\*\*\*\*"

"\*\*\*\*" Art,1.- Créase el "Instituto Nacional de los Empleados Públicos" como entidad oficial autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto el manejo e inversión de sus recursos económicos destinado al pago de prestaciones, para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos, en la forma que se prescribe en esta ley. "\*\*\*\*\*"

En igual forma se encuentra descrita la Ley de la Caja de Ahorro Mutua de la Fuerza Armada, la Universidad Nacional (ésta además tiene basamento constitucional especificado en el artículo 204 C.P.) la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutal (CEPA), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), el Instituto de Vivienda Urbana (IVU). El Comité Ejecutivo de la Feria Internacional de El Salvador, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y otros muchos.

Las anteriores instituciones Oficiales Autónomas están basadas en el Art. 142 de la Constitución el cual específicamente dice: "\*\*\*\*\*"  
"\*\*\*\*\*" Art. 142.- No podrá crearse ni autorizarse ningún monopolio a favor de los particulares. La ley podrá otorgar privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de industrias. Pueden establecerse estancos o monopolios en favor del Estado o de los municipios, cuando el interés social así lo demande.

Corresponde al Estado prestar por sí o por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios de correos y de telecomunicaciones. Podrá tomar a su cargo otros servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan. También le corresponde la aprobación de -- servicios públicos prestados por empresas privadas y la vigilancia de dichos servicios. "\*\*\*\*\*"

Podemos concluir diciendo que los entes descentralizados han tomado gran auge en nuestro medio ya que últimamente se han proliferado en gran escala.

#### FF- FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS.

Los entes descentralizados, ya sean por territorio o por servicios, tienen su funcionamiento regidos siempre por organismos colegiados. Las municipalidades, por Concejos Municipales y las Instituciones Oficiales Autónomas por medio de Juntas Directivas o bien por Juntas de Gobierno, Asambleas Generales, o cualquier otro nombre que adopten según su ley de creación.

Los concejos Municipales integrados según lo establece nuestra Constitución Política y la Ley electoral, siendo elegidos en forma democrática por el pueblo en las elecciones que para tal efecto señalan las leyes citadas; el Concejo está integrado, como antes se dijo por un Alcalde, un Síndico y un número de Regidores proporcional a la población del Municipio, así la Ley Electoral establece que en las poblaciones hasta de 20.000 habitantes, habrán dos Regidores; hasta 50.000



ORGANOS DE GOBIERNO "\*\*\*\*\*"

"\*\*\*\*\*" Art. 10.- El Gobierno de la Universidad, dentro de los límites de su respectiva competencia, será ejercido por la Asamblea General Universitaria, por el Consejo Superior Universitario y por el Rector.  
CARACTER, JERARQUIA E INTEGRACION DE LA ASAMBLEA GENERAL UNIVERSITARIA.

"\*\*\*\*\*" Art. 11.- La Asamblea General Universitaria será el máximo organismo elector y normativo de la Universidad; y, además, el órgano supremo de la misma, para la interpretación de sus fines, conservación de sus instituciones y mantenimiento del orden interno.

La Asamblea estará integrada por tres representantes de los profesores de cada Facultad, tres representantes no profesores de los profesionales de cada Facultad y dos representantes de los estudiantes de cada Facultad. Habrá igual número de suplentes.

Los representantes durarán en sus funciones un año; y no podrán ser electos.

En la sesión en que los representantes tomen posesión de sus cargos, elegirán de entre sus miembros, una Junta Directiva que, además, de llevar los asuntos, tendrá el carácter de Comisión Permanente de la Asamblea. La Junta Directiva estará compuesta de un Presidente, dos Vicepresidentes, tres vocales y un Secretario. "\*\*\*\*\*"

CARACTER, JERARQUIA E INTEGRACION DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO.

Art. 12.- El Consejo Superior Universitario será el máximo organismo administrativo, disciplinario, técnico y docente de la Universidad

y dictará las ordenanzas generales para poner en ejecución las disposiciones de esta ley y de los estatutos universitarios.

El Consejo estará integrado por el Rector de la Universidad y los Decanos de las distintas Facultades; y por un representante de los profesores de cada Facultad, un representante no profesor de los profesionales de cada Facultad, y un representante de los estudiantes de cada Facultad, Los miembros que actúen por representación en este organismo, serán elegidos para un período de un año y no podrán ser reelectos. Cada representante tendrá su respectivo suplente.

El Consejo será presidido por el Rector. "\*\*\*\*\*"

DEL RECTOR

"\*\*\*\*\*"Art. 13. El Rector será el máximo funcionario ejecutivo de la Universidad; y tendrá a su cargo la función de ejecutar y hacer cumplir las resoluciones de la Asamblea General Universitaria y del Consejo Superior Universitario.

El Rector será elegido por la Asamblea General Universitaria, y no podrá ser reelecto para el siguiente periodo.

Habrá un Vice-Rector electo en la misma forma y para igual período que el Rector, a quien sustituirá en caso de faltar por muerte, renuncia, impedimento, excusa o por cualquier otro motivo. Si la falta fuere definitiva, el Vice-Rector ejercerá el cargo hasta que elija al nuevo Rector que terminará el período del sustituido. "\*\*\*\*\*"

Lógico es deducir que esta Institución a la que se refieren los

artículos precedentes no tiene organización administrativa como la tienen las otras Instituciones autónomas en la cual el Presidente siempre es nombrado por el Presidente de la República.

Las Instituciones Oficiales Autónomas o entidades Autárquicas institucionales tienen patrimonio propio, bienes propios y su propia contabilidad, diferente a la contabilidad del Estado, lógicamente también tienen un presupuesto especial, separado del presupuesto general de la Nación. La Institución ha de preparar su presupuesto de acuerdo a sus ingresos provenientes de tasas y otros ingresos. En el caso de que presten un servicio público remunerado, sus recursos provendrán de éste y en caso que surja un estado económico deficitario habrá que asignarle determinadas partidas a cargo del Fondo General del Estado.

La Ley Orgánica de Presupuesto establece en sus dos primeros artículos: """"""""

"""" Art. 1.- La presente Ley se denominará LEY ORGANICA DE PRESUPUESTOS. Su objeto es establecer los procedimientos que regulan la preparación, autorización, rendición de cuentas y ejecución de la Ley de Presupuesto, que comprende el Presupuesto General y los Presupuestos Especiales.

APLICACION.

"""" Art. 2.- Quedan sometidas a las disposiciones de esta Ley las dependencias del Gobierno de la República, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos

públicos o que reciban subvención del Estado. No estarán sujetas a las disposiciones de esta ley las instituciones de crédito y las Municipalidades. "\*\*\*\*\*"

La Ley de Presupuesto General vigente regula en su parte IV. Las Disposiciones Generales para Instituciones Oficiales Autónomas, las cuales tienen normas destinadas al aspecto financiero presupuestario de dichos entes, así también se encuentra la Ley de salarios que rige actualmente tanto para el Gobierno centralizado como para dichas instituciones.-

CAPITULO III  
EL CONTROL ADMINISTRATIVO

A.- GENERALIDADES.

La circunstancia de que las entidades autárquicas tengan aptitud para administrarse a sí mismos, no significa que su actuación sea libre, autónoma o independiente. Autarquía no es independencia. Puede formularse en consecuencia, un principio general de relación de supremacía entre el Estado y los entes autónomos y autárquicos así: " todo ente descentralizado posee fines y poderes propios frente al Estado Central, pero le está subordinado, porque el Estado lo creó por ley y posee un fin general que le permite ejercer una función coordinadora. Esta subordinación significa que el Estado puede disponer los actos del ente siempre y cuando lo haga invocando razones técnicas y de legalidad puras. Esta potestad dispositiva sobre la actuación descentralizada se da en interés del Estado aunque nada diga la ley.- Ello justifica y determina el control administrativo, que en la "administración descentralizada " reemplaza al control o poder jerárquico de la "administración centralizada por cuanto la vigilancia o tutela jurídica que se traduce en el control administrativo constituye un derecho propio del poder central (6).

El control administrativo ha sido llamado también Tutela Administrativa por otros tratadistas, sin embargo don Benjamín Villegas Basavilbaso

---

(6) Villegas Basavilbaso, Benjamín, Pág.306.Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma 1973.-

afirma que este concepto es desafortunado en materia de Derecho Público ya que implica trasladar a su dominio una institución propia del Derecho Civil. La tutela implica una idea de incapacidad, de protección, en vista de un interés individual. Es una institución tendiente a suplir la incapacidad del sujeto. El contralor administrativo tiene por función esencial proteger los intereses públicos, sin embargo cuando mencionamos "tutela administrativa" nos referimos al término control administrativo, que no es más que "el conjunto de actos que la administración central práctica, dentro de los límites autorizados legalmente, a fin de conformar las autarquías al cumplimiento de sus fines propios, armonizando su actuación con los objetos públicos en vista de los cuales fueron creados y verificando la legitimidad de su obra. No se trata de una subordinación jerárquica, sino de una ruptura de la línea jerárquica unificadora del aparato administrativo. El control de tutela se circunscribe a los actos previstos en la ley y en los casos supuestos. En consecuencia no es constante ni continuo, ni abarca la totalidad de los actos de los entes autárquicos, sino solamente en los casos y en la forma en que expresamente se halle prevista en la ley.

#### B.- DISTINTAS CLASIFICACIONES DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.

En relación con el Estado y con los organismos autónomos de él dependientes, según Rafael Entrena Cuesta <sup>(7)</sup> el control, puede ser preventivo y sucesivo.

---

(7) Curso de Derecho Administrativo, 5a. Edición, Editorial Tecnos. Madrid 1976.-

El control preventivo (Ministerios). La intervención fiscaliza todo gasto y pago en el sentido contable, examinando la existencia del crédito y su disponibilidad en el momento y se halla orgánicamente encuadrada en el Ministerio de Hacienda. Este control que realiza se califica de interno. (Reglamento Interno de la Secretaría de Estado del Ramo de Hacienda).

El control sucesivo, es desarrollado por la Corte de Cuentas de la República que no se halla subordinado a ningún departamento ministerial. Por ello el control que ejercita se denomina también externo, corresponde con plena independencia el examen y comprobación de las cuentas expresivas de los hechos realizados en el ejercicio de las Leyes de Presupuestos y de carácter fiscal, así como las cuentas de todos los organismos oficiales que reciban ayuda a subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado y de sus organismos autónomos. (Art. 128 de nuestra Constitución Política y Art. 2<sup>a</sup> Ley Orgánica de Presupuestos).

Según Enrique Silva Cimma el control administrativo se clasifica en jurisdiccional y no jurisdiccional.

El control Jurisdiccional corresponde a Tribunales, sean estos Tribunales administrativos propiamente tales, especiales o de plena jurisdicción, o sean Tribunales ordinarios a quienes la Constitución o la Ley han asignado competencia específica o amplia en materia contencioso-administrativa. ( Art. 47 No.13 y 81 Constitución Política).

Dada la naturaleza de los entes, el control de la Administración es

solo de legitimidad, o sea verificando si se han observado los límites del quehacer regulado a los límites impuestos al ejercicio de facultades discrecionales. La acción controladora se restringe a verificar la conformidad o disconformidad de los actos con las exigencias del sistema normativo; se reduce a verificar si se han traspuesto los límites regulados o jurídicos o técnicos del obrar discrecional. La ilegitimidad comprende: los vicios de competencia, objeto, voluntad y forma del acto, la desviación y el abuso o exceso de poder la arbitrariedad y la violación de los principios generales del derecho (8). (Art. 3 Ley de lo Contencioso Administrativo.)

Como norma general, aunque no absoluta, este tipo de control será siempre de legalidad, o sea se pedirá al Tribunal declare la ilegalidad del acto cometido por la administración. Los medios más comunes o recursos contenciosos-administrativos son los denominados de plena jurisdicción y de nulidad, Por el primero se reclaman el derecho y los hechos que lo configuran; el segundo es un recurso objetivo específica que la sentencia recaera sobre los asuntos que han sido controvertidos, declarando la legalidad o la ilegalidad del acto impugnado.

#### CONTROL ADMINISTRATIVO NO JURISDICCIONAL.

El control no jurisdiccional es el propiamente administrativo in-

---

(8) Villegas Basavilbaso, Ob. cit. t.2., pág. 312.

terno, vale decir, el que se ejerce dentro de la propia administración, y el externo.

El control administrativo interno parte del supuesto de que la administración interesa controlarse por sí misma en atención al principio de legalidad. Este tipo de control es jerárquico porque una de las potestades básicas del jerarca, es decir del que está colocado en la cúspide de una organización administrativa, es la de ejercer control sobre sus subordinados para ver y detectar cómo realizan la función administrativa que les corresponde. Este procedimiento es de oficio, pero muy bien de acuerdo a los principios que consagra la doctrina y la legislación universal que recoge el principio de que el control jerárquico puede operar también a requerimiento de los administrados en los casos en que ellos adviertan faltas o trasgresión en el servicio que los afecten o dañen el fin público. Así nacen las reclamaciones administrativas que toman la forma de recursos administrativos no contenciosos, también conocidos con el nombre de recursos jerárquicos porque se interponen ante el superior del funcionario cuya acción u omisión contraria a la Ley o al interés del servicio o de la administración se reclama, esto no es obstáculo para que una vez agotada la vía administrativa se proceda a entablar la acción de reclamación contencioso administrativa.

#### CONTROL EXTERNO

Así como el control administrativo propiamente tal o interno corresponde a la propia administración, el control denominado externo, que en

sus múltiples posibilidades persigue fiscalizar a la administración activa en sus diversos aspectos, administrativos, legales, financieros o económicos, etc., se caracteriza porque se entrega a órganos distintos de los administrativos activa o independiente de aquella, sea que éstos actúen preventivamente o a posteriori, en forma de actos generales o específicos de fiscalización, pero sin forma de juicio o mediante juicio de cuentas, sea que todas estas posibilidades de acción se entre a órganos unipersonales instituídos sin carácter de Tribunal o a tribunales de cuentas unipersonales o pluripersonales ( Auditorías y Corte de Cuentas de la República).

Las dos clases de control que existen dentro de la administración pública son el control jerárquico que ya lo detallamos en los capítulos anteriores y el control administrativo que es el que se encuentra desarrollado al principio de este capítulo y es el teme central que nos ocupa.

#### C.- CONTROL ADMINISTRATIVO, CONTROL DE TUTELA o TUTELA ADMINISTRATIVA

Como principio lógico general del derecho se habla de la unidad del Estado este implica que es una unidad existente entre los diversos órganos que lo componen no sólo en su origen, sino también en su funcionamiento. Se ha llamado control de tutela, o tutela administrativa, al vínculo que existe entre la administración pública, entre el Estado y los Entes descentralizados, si éste vínculo no existiera los entes autárquicos serían otros Estados con soberanía e independencia. La unidad estatal consiste en que hay siempre un órgano al que están subordinados en su funcio-

namiento todos los entes revestidos de carácter público. La llamada subordinación funcional tiene que consistir en la posibilidad para un órgano de intervenir sobre la vida de otro y su organización, vigilando y disciplinando a sus titulares y reteniendo la potestad de transformarlo o eliminarlo, una vez ya creado; o bien en la posibilidad de influir en el curso de su conducta, determinando su contenido antes de que se forme o alterando su eficacia y ejecución una vez ya formada. A este tipo de control con más propiedad se conoce con el nombre de control Administrativo.

Los entes autárquicos siempre mantienen relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, además el ente debe de organizarse de acuerdo a la planificación nacional, la autonomía como se explicó en repetidas oportunidades, es relativa, dentro de su actuación son independientes.

El primer control que se ejerce sobre las instituciones autonomas por parte del Poder Ejecutivo es el que se realiza a través del Presupuesto, éste según la Ley respectiva comprende la totalidad de los ingresos y egresos del Fondo General, de las unidades primarias de organización y los de los fondos de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos públicos o que reciban subvención del Estado. Todos los entes autárquicos elaboran su presupuesto que deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa según el Artículo 122 inciso último de la Constitución Política; la Ley del ISSS por ejemplo en su artículo 42, señala que su proyecto de presupuesto primero

se remitirá al Ministerio de Hacienda y esta Secretaría de Estado oportunamente lo someterá a la aprobación de la Asamblea Legislativa, ANTEL, en su artículo 25 señala los anteproyectos de presupuesto especial y el Sistema Especial de Salarios deberán ser aprobados por la Junta Directiva y luego se someterán a la consideración del Ministerio del Interior, para que luego el Poder Ejecutivo por medio del Ramo de Hacienda, los someta a la aprobación del Poder Legislativo; igual trámite señala la Ley de ANDA en su artículo 31, en el cual interviene el Ministerio de Obras Públicas, luego el Poder Ejecutivo através del Ramo de Hacienda hasta hacer llegar su proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa; llama la atención que entes autónomos como el Fondo Social de la Vivienda, siendo una institución de crédito no está sometida a las disposiciones de La Ley de Tesorería, la Ley Orgánica de Presupuesto, Ley de Suministros ni a cualquiera de otras disposiciones que se refieran a la recaudación - custodia y erogación de los fondos publicos, al manejo general de los bienes del Estado, y a las prestaciones al personal (Art.58 Ley del Fondo Social para la Vivienda).

Las instituciones de crédito no están sujetas a estas restricciones, pues su presupuestos no son aprobados por la Asamblea Legislativa (Art.88 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, Artículo 58 de la Ley del INSAFI).

El otro control que se realiza es através de la Ley de Salarios, es decir, se le asigna a cada servidor público su remuneración, así po-

demos ver en la Ley de Salarios vigente, se encuentran los salarios detallados de las diferentes instituciones autónomas, Ramo del Interior: ANTEL, Ramo de Hacienda: Lotería Nacional de Beneficiencia, Circuito de Teatros Nacionales, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos; Ramo de Justicia; Consejo Salvadoreño de Menores; Ramo de Educación: Universidad Nacional, Comité Olímpico de El Salvador, y otros.

Del control del cual ningún ente puede evadirse es la de la Ejecución de Presupuesto, es decir, somete a supervisión el cumplimiento del presupuesto ( Artículo 128 numeral cuarto de la Constitución Política), por medio de representantes del Estado en cada uno de ellos, por ejemplo delegados de la Corte de Cuentas de la República.

Las Instituciones de Crédito como el INSAFI ( Art. 68 Ley de Creación del INSAFI), el Banco Central de Reserva ( Art.89 Ley Orgánica del Banco Central de Reserva) ANDA ,(Art. 39 Ley de ANDA), están sujetos a esta fiscalización.

#### D.- CONTRALOR ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO.

La ejecución de la ley del presupuesto está sujeta a tres clases de contralor, en tención al "poder" que realiza: 1o.) el contralor administrativo, que lo ejecuta la misma administración pública, es decir, el mismo poder que ejecuta la ley ( Art. 123 Constitución Política; 2o.) El control jurisdiccional que lo realiza el organo separado de la administración activa (Corte de Cuentas de la República) y 3o.) el contralor legislativo, es decir el que realiza la Asamblea Legislativa en cumpli-

miento del precepto constitucional que establece entre las atribuciones de aquella decretar el presupuesto de la administración (Art.47 numeral 17 de la Constitución Política).

En sentido amplio se comprende el contralor administrativo como la ejecución de las reglas legales establecidas por las normas de la materia para la contabilidad del tesoro público, en cuanto concierne: lo.) al examen y aprobación de cuentas de recursos y gastos, y 2o.) a las medidas administrativas o judiciales que deben ser ejercidas por la administración pública en cumplimiento a las disposiciones legales. Pero atendiendo a la naturaleza del contralor administrativo, él puede ser administrativo ( de la administración interna) y jurisdiccional, que es el ejercido por los Tribunales o Cortes de Cuentas sobre los actos de la administración activa, estos organismos ejercen también una fiscalización en cuanto a los bienes que constituyen el patrimonio de los entes autárquicos, a fin de que no haya una distracción o sustracción de bienes.

Existe otro tipo de control indirecto, como citamos anteriormente, el Poder Ejecutivo es el que tiene la facultad de nombramiento, en nuestro país solamente las Municipalidades, la Universidad de El Salvador y la Federación Salvadoreña de Fútbol tienen facultades de nombramiento, el nombramiento de las demás entidades autónomas depende del Poder Ejecutivo. La mayoría de estas instituciones está subordinado a un Concejo Directivo que siempre invariablemente son personas de la misma adminis-

tración central, por eso es que a la hora de la votación se refleja el criterio gubernativo.

Siempre hay uno o varios delegados de la administración central ante el Consejo Directivo de las instituciones Oficiales Autónomas, por ello se puede afirmar que además de ser este un control indirecto es el más efectivo ya que en los delegados se refleja la opinión gubernativa.-

## CAPITULO IV

### EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS

El Poder Ejecutivo ejerce sobre los entes descentralizados un control en relación a los actos jurídicos que van a efectuar, anteriormente citamos ciertas formas de control que nos especifican claramente que el ente autárquico o autónomo no es totalmente independiente, ya que se tiene: control presupuestario, control de inversión, a través de los organismos específicos ( Corte de Cuentas de la República), designación del personal directivo del ente ( Presidente y Directiva), el regto del personal lo nombra el Presidente o el Gerente General; control de los actos cuando los terceros interponen recursos que autoriza al ordenamiento jurídico, eventualmente la revocación o la reforma de los mismos y excepcionalmente, en casos graves se admite la facultad de intervención.

El control de los actos que emanan de los entes autárquicos puede clasificarse en dos grandes rubros: a) Control Preventivo, b) Control Represivo, y c ) Control Financiero.

#### A-CONTROL PREVENTIVO.

El control preventivo se caracteriza porque es automático, esto quiere decir que la decisión del ente no puede producir sus efectos sin que antes no haya intervenido el contralor, la intervención de éste no es de oficio sino a solicitud del ente descentralizado, por ejemplo, una Institución Autónoma presenta un proyecto de acto para que se autorice o uno ya producido para que se apruebe, en base a la

solicitud de autorización o de aprobación, el órgano contralor tiene necesariamente que pronunciarse ya que de lo contrario impediría al ente desarrollar sus fines.

Este tipo de control tiene que estar previamente establecido en una disposición legal por ello afirmamos que tienen carácter excepcional.

Las dos instituciones del control preventivo son: 1) La autorización y 2) la aprobación.

a) LA AUTORIZACION

Se da la autorización cuando el acto jurídico no se ha emitido, es decir cuando aún no ha surgido a la vida del derecho, es necesaria la autorización de la administración central, para que el acto del ente descentralizado tenga legalidad debe de haber autorización de lo contrario nos encontramos frente a un simple proyecto, si el acto se celebra en ausencia de este requisito éste es nulo, por ello la autorización es necesaria para la validez del acto.

La autorización puede ser pura y simple, condicional parcial o totalmente, e incluso puede ser temporal, pero en todos los casos queda al arbitrio de los entes descentralizados la celebración del acto jurídico. Al dictar la autorización el órgano contralor agota su competencia, el ente descentralizado puede retirar el acto sometido a autorización hasta en tanto ésta no se haya acordado.

Por medio de la autorización puede efectuarse un doble control, pues por un lado se ve la oportunidad o conveniencia del acto para la adminis-

tración pública y por otro, se examina la legalidad del mismo. El órgano contralor solamente puede conceder o negar la autorización, no puede hablarse de reforma un acto puesto que solamente es un proyecto. La simple autorización del acto no obliga al ente u órgano descentralizado a su celebración, muy bien puede decidir posteriormente negarse a su celebración o simplemente no celebrarlo porque no conviene a los intereses de la Institución.

El artículo 89 de la Ley del Ramo Municipal en su inciso segundo establece la necesidad de la autorización previa del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior, para ceder o donar al Estado o a Instituciones Oficiales Autónomas, a título gratuito los bienes necesarios para establecer o mejorar los servicios públicos o para llevar a cabo obras de utilidad social.

El artículo 1601 de nuestro Código Civil establece la prohibición a los administradores de los establecimientos públicos a vender parte alguna de los bienes que administran y cuya enajenación no está comprendida en sus facultades administrativas ordinarias; salvo en el caso de expresa autorización de la autoridad competente.

El artículo 3 literal g) de la Ley de ANDA, señala la obligación de obtener la autorización de la Asamblea Legislativa cuando se tratare de contraer obligaciones garantizadas por el Poder Ejecutivo, la misma obligación está señalada en el artículo 3 de la Ley de ANTEL, el artículo 7 numeral 10 de la Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva

del Puerto de Acajutal (CEPA) establece que dicha institución podrá tomar a su cargo, previa autorización del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía, la dirección y administración de otras instalaciones portuarias, distintas de las de Acajutla, que existan o se habiliten en el país; el artículo 44 de la Ley del ISSS establece que el Instituto podrá hacer uso provisional de las reservas legales, previa autorización del Poder Ejecutivo en los Ramos de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social.

b) LA APROBACION.-

En el caso de la autorización, el acto jurídico del ente descentralizado no es un mero proyecto como en el caso de la autorización, si no que ya se ha producido es decir que han comenzado a producir sus efectos y es en su ejecución que está sujeto a una condición suspensiva y ésta es la aprobación. El acto sometido a la aprobación es jurídicamente válido, en el sentido de que su origen proviene de un órgano jurídicamente competente.

La autorización hace referencia a su ejecución y no a su validez jurídica. Si no se produce la condición de la aprobación el acto jurídico no produce sus efectos, el cumplimiento de éste es puro y simple, lo que está condicionado es su ejecución, si falta la aprobación es decir, si se deniega, el acto del ente autárquico es nulo. Su ejecución pues, esta sujeta a una condición suspensiva y su existencia, a una condición resolutoria .

Existe la obligación del órgano contralor, de pronunciar su aprobación o improbación, no puede quedarse en silencio pues de lo contrario sería nocivo a la administración. La aprobación no tiene por objeto sino comprobar la conformidad del acto sometido a control con la legalidad y el interés general.

La aprobación consolida y da validez al acto aprobado desde su origen, confirmando retroactivamente el acto validado.

El órgano descentralizado no está necesariamente obligado en todos los casos a ejecutar el acto aprobado, salvo en el caso que se hubiera obligado a sí mismo como en el caso en que hubiera contraído obligaciones provenientes de un contrato con respecto a terceros.

Como el órgano contralor solamente puede determinar la legalidad del acto y su conformidad con el interés general, su aprobación debe ser pura y simple y no puede ser modificado, pues ello equivaldría a una sustitución.

La aprobación del órgano contralor no puede ser revocada ya que al emitirla agota su competencia y además el efecto de la aprobación es instantáneo.

Ahora, cuál es el plazo para aprobar los actos jurídicos? realmente no se establece en forma determinada la fijación de un plazo como veremos al citar las disposiciones legales pertinentes, aunque lo lógico es que se fijase, pero muy bien se podría establecer un tér-

mino para la aprobación y en caso de expiración del mismo, cómo se interpretaría el silencio del órgano contralor ? Implica este silencio una aprobación o una negativa de aprobación tácita ? En estos supuestos podría establecerse que la expiración del plazo implica una aprobación tácita, ya que en principio, la descentralización Institucional es la regla y el contralor administrativo constituye una excepción, por consiguiente, es más conveniente elegir una solución favorable a la descentralización del servicio.

Doctrinariamente existe la suposición legal de que el silencio durante treinta días produce la aprobación pero en nuestro medio como ya se afirmó antes no existe la fijación de un término.

La ley del INPEP, en su artículo 9 numeral 5 establece que la Junta Directiva de dicha Institución, dentro de sus atribuciones tiene: " Acordar en base a los estudios actuariales, la modificación en las cotizaciones y aportaciones; y someter dichos acuerdos para su aprobación al Poder Ejecutivo a través del Ramo de Hacienda; la Ley de Creación del ISTA, en su artículo 29 inciso cuarto señala que el ISTA deberá obtener la -- aprobación previa del Poder Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería para la celebración de todo contrato cuyo valor excediere de doscientos mil colones y para realizar por administración directa cualquier obra o trabajo cuyo valor sea mayor que dicha suma; la ley del Ramo Municipal establece que se propondrán al Poder Ejecutivo para su aprobación, la creación de arbitrios a favor de sus rentas y modificación o supresión de

los existentes.

En igual forma encontramos disposiciones similares en la Ley de la CEL, del INSAFI DE ANTEL, de la Financiera y del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa, en la ley de CEPA, etc.

Podríamos mencionar otra forma de control preventivo es el Visto Bueno y su diferencia con la aprobación es que ésta se mira la legalidad del acto jurídico y su conveniencia en cambio en el Visto Bueno solamente se mira la legitimidad o legalidad y proviene del poder central.

#### B.- EL CONTROL REPRESIVO

Las otras potestades de control mencionadas, todas llamadas sucesivas y represivas, porque se ejercen después de un acto que es no sólo válido sino también eficaz, y que está siendo ejecutado; presentan la diferencia frente a la aprobación o improbación de ser poderes compuestos por dos posibilidades legales, la de pronunciarse sobre la legalidad del acto y la de suprimirlo, si se concluye en que es irregular, es una manifestación de voluntad que tiene la consecuencia propia y autónoma de impedir que el acto ilegal sea llevado a cabo. No se requiere de una orden del órgano central contralor, dirigida al ente autónomo, para que éste suprima el acto o suspenda su efecto, sino que el control causa tal resultado impeditivo directamente por sí mismo que el ente autónomo no tiene la facultad de retomar la necesidad pública en juego y volver a emitir el acto sustituto del anulado, revocado o suspendido.

##### a) LA ANULACION.

De estas potestades de tipo represivo, la de anular o sea la Anulación

es la principal.

La anulación es la extinción o retiro de un acto por vicios originales de legalidad o de oportunidad. Cuando el órgano retira un acto sin apoyarse en motivos o hechos supervinientes, e invocando razones de oportunidad, significa que si se hubiesen considerado bien los elementos o circunstancias de su emisión el acto no se hubiese dictado por inconveniente o inoportuno. Se habría considerado el acto, quiere decirse, como carente del mínimo de oportunidad exigido por la ley para la emisión del mismo, desde el punto de vista del interés o necesidad pública en juego.

En consecuencia, cuando se retira o extingue un acto por un vicio original de oportunidad se tutela en realidad la aplicación de la ley que exige ese mínimo y que prohíbe emanar el acto sin su presencia. El retiro por inoportunidad original es una anulación.

b) LA REVOCACION.

La revocación, por contraste, es el retiro del acto por razones supervinientes de legalidad. De este modo, la revocación a que aludimos como forma de control sobre el ente autónomo, se funda en lo que la doctrina acostumbra a llamar decaimiento del acto, que ocurren, según Sayagués Laso cuando los actos administrativos pierden su eficacia jurídica independientemente de la voluntad de la administración.

Por medio de la Revocación se deja sin efecto los actos jurídicos perfectos que han emanado de los entes descentralizados. La norma general es que la revocación no es dable sino en los casos expresamente señalados por

la ley. La revocación es la medida por el cual el órgano de contralor suprime la eficacia del acto cuando lo encuentra ilegítimo por ello solamente se refiere a actitudes regladas y no a actos discrecionales.

La revocación es facultativa del órgano de control, es decir que queda a voluntad de éste ejercer su poder de control o no, pero en caso de serlo tiene que ser por escrito y la ley puede establecer que debe ser motivada.

Este principio tiene una excepción y es para el supuesto que la ley abra a los administrados un recurso ante el órgano de control, en cuyo caso éste tiene la obligación de pronunciarse sobre este recurso.

Los actos dictados por las Municipalidades dan la oportunidad a los lesionados de que interpongan el recurso de alzada ante los Gobernadores Departamentales, con el objeto de revocar lo actuado por aquéllas, así el artículo 32 numeral 29 de la Ley del Régimen Político, el cual establece que una de las atribuciones de la Gobernación en su respectivo Departamento es "\*\*\*\*\*"

Conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de las Municipalidades y los Alcaldes "\*\*\*\*\*". Los Gobernadores tienen la facultad de derogar, reformar o confirmar la resolución apelada; al mismo tiempo el artículo 27 de la misma ley establece que "De toda providencia de los Gobernadores que tuviere carácter de sentencia definitiva, o de interlocutoria con fuerza definitiva podrá apelarse para ante el Poder Ejecutivo dentro de los tres días subsiguientes a la fecha de la no-

tificación o intimación respectiva, ya sea que el asunto haya tenido origen en la Gobernación o que haya llegado en apelación de la providencia de alguna Municipalidad o Alcaldía.

El uso de este recurso debe ser a instancia de parte y no de oficio, tal como se deduce del Artículo 32 numeral 29 ya mencionado.

La nueva Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa viene a solucionar sino en forma total, en parte, la situación de abandono en que quedaban los administrados ante situaciones injustas provenientes de la administración pública, así en el Artículo 40 de dicha ley se establecen muchas formas de terminación del juicio contencioso administrativo, entre ellos se cita en el literal d) la revocación del acto impugnado, lo que hace suponer que una vez iniciado el juicio, el órgano que lo emitió muy bien puede revocarlo no obstante que el artículo 32 de la misma Ley indica en forma precisa que la sentencia recaerá exclusivamente en la legalidad o ilegalidad del acto impugnado; si se declara ilegal total o parcialmente, se dictarán providencias pertinentes para el pleno restablecimiento del derecho violado, es decir, se revocará la resolución emanada del órgano de la administración pública que ha sido demandado. La revocación tiene el efecto de una condición resolutoria, antes de este hecho, el acto jurídico es plenamente válido, pero si es revocado, la revocación tiene efecto retroactivo, es decir, el acto jurídico es inválido desde su origen.

El órgano contralor no puede en ninguna forma revocar parcialmente

la resolución porque ello equivaldría a modificar la decisión del órgano descentralizado.

Revocado el acto jurídico, el ente descentralizado queda inhibido de insistir en un acto idéntico, pero si analizado el acto no se revoca, el acto queda definitivamente válido.

Se concluye pues que actualmente además de los recursos en el caso de las Municipalidades se tiene un medio para lograr la revocación de los actos provenientes de los entes descentralizados, a través de los nuevos Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

#### c) LA INTERVENCION.

La intervención llamada también "Tutela de Subrogación" no es una medida de carácter material si no de carácter jurídico, por medio de ella, los titulares del ente descentralizado quedan separados de sus cargos y son sustituidos por un órgano interventor, el órgano controlador sustitutivo se subroga a los órganos ordinarios del ente para suplir la carencia o mala voluntad del mismo, a fin de realizar la totalidad de la actividad que corresponde desplegar al ente descentralizado cesando por completo en sus actividades. Para que exista intervención es necesario que el organo controlante actúe en lugar del órgano controlado, lo que implica la existencia de dos personas jurídicas distintas. La intervención es la medida más extrema y última del control, se trata de salvaguardar la regularidad de las funciones de los entes descentralizados que prestan un servicio público.

La intervención tiene sus límites. Como su fundamento es restablecer la normalidad del servicio público o asegurar el imperio de la legalidad, es lógico que su funcionamiento esté circunscrito y limitado por el derecho, el interventor se debe limitar a las funciones de administración y en ningún caso tiene atribuciones para suspender o alterar el régimen legal del órgano intervenido, pero siendo la intervención una medida de carácter jurídico debe llenar ciertos requisitos tales como:

a) Debe haber funciones públicas que en forma reiterada se hayan venido cumpliendo irregularmente, es decir, en forma deficiente y con marcada negligencia, no es sólo un acto, sino una conducta, una situación que da lugar a la intervención.

b) Que la intervención esté categóricamente establecida por las leyes, señalando las causas que las pueden motivar. Este es un desarrollo del principio de legalidad. La intervención es una institución a plazo, porque una vez regulado el servicio del ente ya no queda tarea por realizar en el órgano intervenido, la continuación del funcionamiento del ente se asigna a nuevos titulares.

El órgano interventor no tiene más facultades que las que tenía el ente y no pueden administrar en una forma arbitraria, aquí no hay dos actos jurídicos, sino que los dos se unen en uno solo y se atribuyen al ente descentralizado.

Es necesario distinguir el contralor preventivo que realiza la admi-

nistración pública de esta categoría especial de contralor represivo que es la intervención, don Manuel María Díez afirma que si bien es cierto que en ambos casos se protege el interés general contra los eventuales excesos de los agentes descentralizados y además ambos se realizan en las materias de los servicios públicos, policía y finanzas, se diferencian desde el punto de vista formal en que el contralor preventivo se ejerce por medio de un acto de autoridad central, distinto del de la autoridad controlada, el poder de intervención implica, por su misma definición, la fusión en un solo mismo acto, del ejercicio de la competencia del sustituido y de la autoridad de control. El carácter de prerrogativa del Estado aparece claramente cuando la autoridad de control aprueba o autoriza, mientras que son los poderes propios del sustituido los que aparecen puestos en funcionamiento cuando se toma una medida de sustitución.

La intervención es un proceso que persigue siempre el mismo fin: obtener la realización de un acto obligatorio o el funcionamiento de un servicio público indispensable para la comunidad es decir, para mantener la continuidad del mismo como característica esencial del servicio público.

Dentro de la legislación correspondiente a las Instituciones Oficiales Autonomas no encontramos ninguna disposición que se refiera a la intervención en forma precisa, sin embargo el artículo 144 de nuestra Constitución Política establece que "El Estado podrá administrar las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, con el objeto de mantener la continuidad de los servicios cuando los propietarios o empresarios se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social."

C.- EL CONTROL FINANCIERO.

El último capítulo del Contralor administrativo de los entes descentralizados es el que se refiere al contralor financiero, que por su índole se le clasifica como contralor especial y es el que se destina con el nombre de Corte de Cuentas de la República, dicha denominación cambia de acuerdo a las organizaciones administrativas de los Estados, así en unas legislaciones se le da el nombre de Contraloría General de la República como en Honduras y Panamá, Contraloría General de la Nación en Argentina y otras diversas denominaciones que varían como antes citamos de acuerdo al tipo de legislación que los rija.

Por principio constitucional, corresponde a la Corte de Cuentas de la República, la facultad de ejercer el control interno de la Hacienda Pública ( Artículo 128 Constitución Política) y autorizar toda salida de fondos del tesoro público de acuerdo con el presupuesto, intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patrimonio del Estado y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública; vigilar la recaudación, la custodia de fondos y bienes del Fisco, de las Instituciones a que se refiere la fracción cuarta del Artículo 128 de la Constitución Política (Instituciones y empresas estatales de carácter autónomo) y de las Municipalidades, comprobando sus existencias físicas así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones. ( Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.).

Para efectuar el contralor financiero todas las Instituciones Oficiales Autónomas están sujetas a la inspección de un Auditor o firma de Auditores nombrada por el Banco Central de Reserva de El Salvador en su carácter de agente fiscal y de acuerdo con los órganos colegiados de los entes descentralizados, sin perjuicio de que también están sujetas a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República como antes se mencionó pero, según la naturaleza y fines de cada institución. Para este fin existen Delegados Permanentes en cada uno de los entes descentralizados los que son nombrados por la misma Corte de Cuentas, pero trabajando a tiempo completo en las Oficinas de cada Institución y recibiendo salarios por parte de éstas. ( Ley de Salarios Vigente).

Es de mencionar que existe Delegación de la Corte de Cuentas de la República en las Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas porque su ley de creación así lo dice expresamente, tales son los casos del ISSS, CEPA, CEL, ANTEL, FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA, ARDA, UNIVERSIDAD NACIONAL, ISTA, INPEP y otras.

Se especifica en las disposiciones atinentes que el Delegado no podrá objetar ni resolver con base en estimaciones sobre la conveniencia o inconveniencia de las operaciones o erogaciones que el ente realice en la consecuencia de sus fines.

La Ley del Ramo Municipal en su artículo 144 establece que los Gobernadores y los Jefes de Distrito, dentro de su jurisdicción, tendrán la inspección sobre la inversión que de sus rentas hagan las municipalidades,

sin impedir sus disposiciones ni atacar su independencia; debiendo dar cuenta a la Contaduría Municipal de las faltas que notaren.

Este contralor financiero si está específicamente detallado en toda la legislación salvadoreña, comenzando desde nuestra Constitución Política, Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República y Leyes de creación de las diversas Instituciones descentralizadas.-

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El Estado con el afán de satisfacer casi en su totalidad las necesidades comunes del conglomerado, ha sido poco a poco adentrándose en la esfera privada, en parte como ya se dijo para prestar un servicio público y por otra, para descargar sus atribuciones administrativas en otros organismos personalizados.

La descentralización territorial (Municipalidades) solamente sirve para administrar intereses locales, pero la prestación de los servicios públicos se desprenden de la Administración central con el fin de ponerlos en manos de individuos con la preparación técnica suficiente que garantice su eficaz funcionamiento y con ello, evitar el crecimiento anormal del órgano central.

Las Municipalidades como organismos locales que son, tienen intereses sino opuestos, diferentes a los del Gobierno central, ya que en éste los intereses atañen a todo el país, en cambio en las primeras, los intereses son comunes en cada localidad o municipio, existen problemas que interesan a una sola comunidad y no sería conveniente que se siguieran los procedimientos de la Administración centralizada pues además de que son lentos no se llegarían a conocer a fondo el origen y solución de ellos, por la multiplicidad de atribuciones de la misma, así no puede en forma alguna ser el Ministerio del Interior el que resuelva todos y cada uno de los problemas de cada municipio.

Las funciones del Estado han venido ampliándose con el devenir de los tiempos , así en la antigüedad se concretaban a hacer la guerra, impartir justicia y vigilar en su papel de policía, ahora su actuación es la de máximo dirigente en el sentido de que toda la técnica administrativa se desgaja de él, por ello encomienda a órganos personalizados su tarea de administrar y pueden decidir por sí con toda independencia funcional y orgánica, es decir, no se encuentran enmarcados dentro de la jerarquía central del Poder Ejecutivo.

Tanto los entes descentralizados por territorio, como los Institucionales, clasificación ésta conocida como la más antigua, poseen en resumen los siguientes rasgos dentro de nuestro medio:

1.- Son personas jurídicas estatales de Derecho Público, de esta calidad se derivan una serie de consecuencias dentro del campo jurídico-administrativo;

2.- Consecuente con lo anterior, por el hecho de ser personas jurídicas necesariamente actúan por medio de un representante legal en el campo judicial y extrajudicial, celebrando actos y contratos relativos al ente, por regla general el Fiscal General de la República es quien representa al Estado, pero no en el caso de los entes descentralizados, así en las Municipalidades, el representante legal es el Síndico, en la Universidad, el Fiscal de la misma, en el ISSS, según su Reglamento Interno, la representación legal la tiene el Director y otros entes tales como el ISTA, IVU, CEL, CEPA, ANDA, ANTEL, etc., es el

Presidente de los mismos quienes tienen la representación legal y en efecto de ellos, normalmente la tiene el Gerente General.

3.- El objetivo de la administración central con la creación de los entes descentralizados es que la administración, sea más flexible y elástica, por ello establecen en sus leyes de creación que no estarán sometidos a la ley de Suministros y pueden contratar sin intervención del Estado.

4.- Como consecuencia de que son personas jurídicas, necesariamente tienen que poseer patrimonio propio, por ello se dice que son autofinanciables pues cuentan con medios económicos para cumplir con sus fines, los cuales pueden provenir de una asignación legal de recursos económicos en el momento de su creación y también por subvenciones estatales que según la Ley Orgánica de Presupuesto no es más que una ayuda de carácter permanente, distinta de subsidio que lo es de carácter extraordinario ( Artículo 3, numeral 2, literal f.)

Las Municipalidades por ejemplo, están subvencionadas por el Estado y acrecentan su patrimonio con el cobro de tasas y contribuciones.

El patrimonio también lo puede acrecentar el Estado en un momento determinado y cuando así lo estime necesario, así lo establece el artículo 204 inciso segundo de la Constitución Política, en lo referente a la Universidad Nacional.

Como consecuencia de la autonomía financiera que tienen las Instituciones Autónomas, no están sujetos sus presupuestos especiales a la --

aprobación previa del Poder Ejecutivo) ( Artículo 122 inciso 4o. Constitución Política); los ingresos de estos entes no van al fondo de la nación, sino que al fondo de cada uno de ellos.

En muchos casos, los presupuestos especiales de los entes no van ni siquiera a la aprobación de la Asamblea Legislativa, tal es el caso de las Instituciones de Crédito, (FIGAPE, INSAFI, FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA, etc. las cuales fueron definidas anteriormente) pero la ejecución de los mismos si está supervisada por la Corte de Cuentas de la República ( Art.128 inc. 4o. Constitución Política), García Trevijano Fos y Sayagues Laso, dan como requisito de los entes descentralizados las facultades decisorias de naturaleza jurídica que modifican el estatus jurídico de los particulares, lo hacen en nombre propio y al hacerlo impulsan la actividad del Estado.

En nuestro país cada día surge un nuevo ente descentralizado, conocidos repito, como Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas, según tengan o no la facultad de nombramiento de los miembros directrices y mayor o menor facultad de actuación; se ha acrecentado tanto esta costumbre de constituir antes descentralizados, que el Estado en su afán proteccionista ha ido participando poco a poco las actividades que conciernen a la esfera privada, a veces con el fin de hacer más efectiva la prestación de un servicio y otras con el fin de controlar actividad económica del país.

La descentralización territorial ( Municipalidades) tiene un doble

fundamento administrativo y político, por este último se dice que la descentralización es una institución liberal que establece una forma de gobierno democrática, es decir, la participación de los administrados o del pueblo en la designación de sus representantes, por medio de las elecciones. Desde el punto de vista administrativo, el Gobierno Municipal tiene la oportunidad de resolver situaciones que el Gobierno Central no podría resolver con la rapidez y diligencias necesarias; además de esto, los administrados tienen la posibilidad de ejercer una especie de control por medio de la opinión pública siendo ésta una participación indirecta del pueblo dentro de la gestión de los negocios públicos.

No obstante las ventajas apuntadas, los gobiernos locales debilitan el poder central disminuyendo su fuerza y en circunstancias le impide satisfacer necesidades colectivas; además de entorpecer la política gubernativa del Estado, frecuentemente resultan elegidas personas técnicamente incompetentes que sólo tienen arrastre o simpatía dentro de su comunidad.

Como ya dijimos al principio de este capítulo, la descentralización por servicios o Institucionales, nos permite poner en manos de personas preparadas técnicamente la gestión de un servicio, dando la atención adecuada que corresponde prestar únicamente al Estado, y tienen la prerrogativa de establecer tasas por la prestación del servicio, con esto se evita indirectamente que el administrado se vea sobrecargado con la

creación de nuevos impuestos, pero es natural pensar que estos tipos de entes se presten a posibles despilfarros y a no muy acertadas inversiones, es decir, a posibles desórdenes financieros, lo que serviría de base para el establecimiento de una forma mas afectiva del control que sobre ellos se ejerce por parte el Gobierno Central.

Los presupuestos especiales de estas Instituciones vienen a romper con el principio de la unidad del presupuesto de la nación y la continua creación de entes institucionales puede dar origen a que entre ellos surjan rivalidades; las leyes que los crean también presentan el inconveniente de que pueden ofrecer resistencia para su reforma al quererlas adaptar a las necesidades que van surgiendo con el correr del tiempo.

Las diversas formas de control que en nuestro país existen, no son suficientes para fiscalizar el funcionamiento de los entes descentralizados, por ello la costumbre es que se nombren a personas de la entera confianza del Poder Ejecutivo, es decir de la Presidencia de la República, no importando si las personas designadas reúnen los requerimientos técnicos suficientes o necesarios para el buen funcionamiento del ente que da la prestación del servicio, de esta forma toda la responsabilidad recae en el personal subalterno que es el preparado para ello, ya sea por la experiencia o por estudios técnicos posteriores.

Lógico es pensar que las personas que dirigen la actividad de los

entes descentralizados al tomar el mando de dichas Instituciones, desconocen los aspectos técnicos y administrativos de la entidad y es con el transcurso del tiempo que por su propio interés y a veces solamente por cumplir con el deber impuesto, se vuelven buenos conocedores del servicio cuando esto ocurre, viene un cambio de gobierno y con él también un cambio de política administrativa, consecuentemente, el cambio de los cargos públicos más importantes no se hace esperar y otra vez volvemos al mismo círculo, siendo los administrados los únicos perjudicados al final de cuentas.

Observamos en el fondo de la cuestión que lo que al Estado interesa a través de las diversas formas de control, es que los entes descentralizados no distraigan sus fondos, la forma más efectiva de lograrlo, es estableciendo un control a través de la Corte de Cuentas de la República y nombrando representantes de los diversos Ministerios como Miembros de los órganos colegiados, los cuales en un momento de votación dejan ver las directrices del pensar gubernativo bajo las cuales han sido instruidos previamente.

Los servicios públicos prestados por estos entes en nuestro país, pese a los constantes tropiezos de la administración pública, mantienen más o menos una marcada regularidad y continuidad, tales características las podemos deducir de dos tipos de Instituciones de las que ya tenemos conocimiento, tales como la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones

(ANTEL) que pese a ser Instituciones públicas prestan un servicio más o menos completo.-

### RECOMENDACIONES

Es bueno sugerir en este tema en estudio, que para lograr un mejor control dentro de los entes descentralizados Institucionales, lo ideal sería crear además de la especialidad en administración pública, una rama que capacitará a nuestros funcionarios en forma tal que al llegar a un cargo directriz Institucional, no solamente gozará de la confianza de la autoridad que los nombra, sino que además conociera los aspectos técnicos del campo dentro del cual se va a desenvolver , todo ellos en beneficio de los administrados y la misma administración pública.

También el Estado debiera ejercer no solamente un control financiero sobre estos entes como hasta la fecha se ha visto, sino un control de eficacia de regularidad del servicio, de continuidad de los mismos y en resumen, de todas las características que deben reunir los servicios públicos sobre la fijación de tasas las cuales a veces se establecen en forma arbitraria, sin tomar en cuenta las posibilidades económicas del conglomerado y la calidad del servicio prestado.

Es digno de mencionar que dentro de la prestación de los servicios públicos, el administrado a veces involuntariamente se encuentra en situaciones difíciles que casi siempre desembocan en el campo legal,

por regla general, pero ya nuestra legislación a obviado este obstáculo estableciendo la ficción de que "nadie puede alegar ignorancia de la Ley", sin embargo en estas situaciones el administrado es amonestado con grandes multas, so pena de hacerlas cumplir ejecutivamente o a veces con la suspensión definitiva del servicio; en estos casos no tiene valor alguno la buena fe que casi siempre es evidente en los demandados.

Es curioso como en estos procedimientos administrativos, la Institución hace un doble papel, el de juez y el de parte, en todos estos casos es lógico que siempre salgan victoriosos y el administrado siempre tiene que cumplir con estos fallos que a todas luces son injustos.

El último aspecto al que me he referido debiera también controlarse, pues si bien es cierto que los entes descentralizados están investidos de personalidad de derecho público, son los administrados a los que en un momento determinado les toca elegir a sus representantes y éstos a su vez a los directivos y máximas autoridades de las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas.

Con la creación de la nueva Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aunque con grandes vacíos y no pocos errores, se espera que los administrados además del inoperante recurso jerárquico - tengan otro que es el judicial, esto dará sus frutos buenos o malos, según con el criterio con que los jueces competentes conozcan de las causas que ante ellos se controviertan; de lo contrario, quedaríamos

siempre como antes estábamos, al albedrío de los titulares de los entes descentralizados.

La Ley del Régimen Político sí establece como antes se dijo que la Gobernación Política Departamental conocerá de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por las Municipalidades de su demarcación política, este recurso es efectivo cuando los funcionarios elegidos en la Municipalidad, son de diferente ideología política de la del Gobierno Central, pues como es de esperar los antagonismos, aunque sea superficialmente, existen y el administrado talvez vislumbre en estos casos alguna solución a los problemas que se le presentan.

Repito en mi humilde opinión, la administración pública se desarrollaría mejor si la política administrativa cambiara, no en base a intereses políticos y mezquinos, sino con miras a una superación no solamente gubernativa y en provecho de pocos, sino con fines altruistas y talvez por qué no perfeccionistas, los que redundarían en beneficio de todo los gobernadores.

## B I B L I O G R A F I A

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| BIELSA, Rafael.....                | Derecho Administrativo, Tomo II.<br>El Ateneo. 4a. Edición 1947<br>Buenos Aires.  |
| DILEZ, Manuel María ....           | Derecho Administrativo, Tomo II.<br>Bibliográfica Omeba. Laballe<br>1328. Buenos Aires.   |
| DROMI, Roberto .....               | Derecho Administrativo Económico.<br>Colombia -1976 1a. Edición.  |
| ENTRENA CUESTA, Rafael ..          | Curso de Derecho Administrativo<br>5a. Edición, Editorial Tecnos 1976<br>Madrid.  |
| FRAGA, Gabino .....                | Derecho Administrativo, Editorial<br>Porruá, 5a. Edición. México. 1952  |
| GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y      |   |
| FERNANDEZ, Tomás Ramón ...         | Curso de Derecho Administrativo<br>tomo I.  |
| GARCIA-TRIVIJANO FOS, José Antonio | Tratado de Derecho Administrativo<br>tomo II. Editorial Revista de Dere-<br>cho Privado. Madrid.  |
| GARRIDO FALLA, Fernando            | Tratado de Derecho Administrativo.<br>Tomo I. 7a. Ed. Instituto de Estu-<br>dios Políticos Madrid. 1976<br>Administración Indirecta del Esta-<br>do y Descentralización Funcional.<br>Madrid, Instituto de Estudios de<br>Administración Local .1950. |

- GORDILLO, Agustín ..... Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I. Ediciones Machi-Buenos Aires. 1974.
- ORTIZ, ORTIZ, Eduardo .... La Tutela Administrativa. Revista de Ciencias Jurídicas No. 6, Escuela de Derecho. Universidad de Costa Rica. 1965.
- MARIENHOFF, Miguel S. .... Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Abeledo Perrotto. S.A. Buenos Aires. 1975.
- SAYAGUES LASO, Enrique ..... Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, Montevideo. 1972  
-Distinción entre Personas Públicas y Privadas. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata. Tomo XXI.
- SILVA CINNA, Enrique ..... El Control Público. Publicaciones de la Contraloría General de la República. Caracas. Venezuela 1976.-
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín.. Derecho Administrativo. Depalma. Buenos Aires. 1973.-

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE EL SALVADOR
- 2.- CODIGO DE MENORES
- 3.- CODIGO CIVIL
- 4.- LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO
- 5.- LEY DE PRESUPUESTO GENERAL Y DE PRESUPUESTOS ESPECIALES DE INSTITUCIONES OFICIALES.
- 6.- AUTONOMIAS PARA EL EJERCICIO DE 1979
- 7.- LEY DE SALARIOS CON CARGO AL FONDO GENERAL Y FONDOS ESPECIALES DE INSTITUCIONES OFICIALES
- 8.- OFICIALES AUTONOMAS VIGENTE
- 9.- LEY ORGANICA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA
- 10.- LEY DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
- 11.- LEY DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
- 12.- LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS
- 13.- LEY DE LA COMISION EJECUTIVA HIDROELECTRICA DEL RIO LEMPA
- 14.- LEY DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL
- 15.- LEY DEL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA
- 16.- LEY DE LA COMISION EJECUTIVA AUTONOMA DEL PUERTO DE ACAJUTLA
- 17.- LEY DE LA FINANCIERA Y DEL FONDO DE GARANTIA PARA LA PEQUEÑA EMPRESA.
- 18.- LEY DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACION AGRARIA
- 19.- LEY DEL INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA
- 20.- LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
- 21.- LEY DE LA CAJA DE AHORRO MUTUAL DE LA FUERZA ARMADA
- 22.- LEY DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO INDUSTRIAL
- 23.- LEY DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES