

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS  
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2009  
PLAN DE ESTUDIOS 1993**



**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS  
MUNICIPALES POR SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

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

PRESENTAN:

**YEMMI GUADALUPE MEJÍA VALDIVIESO**

**PATRICIA YANETH NÁJERA**

**GLENDA MARILÚ NÚÑEZ GÓMEZ**

LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO:

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, ENERO DE 2010.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ  
RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS  
VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO OSCAR NOÉ NAVARRETE ROMERO  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ  
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMENEZ  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES  
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS  
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS  
SECRETARIO

LICENCIADA BERTA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILA  
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACION

LICENCIADO JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## **AGRADECIMIENTOS**

A DIOS, por derramar bendiciones en mi vida, darme el entendimiento y tenacidad para culminar este sueño que hoy se hace realidad y permitirme compartir este momento tan especial con las personas que más quiero.

A MIS PADRES, todo mi amor y respeto que a pesar de la distancia y las dificultades siempre cuento con su entrega incondicional, sus sabios consejos, y por la confianza que me brindaron y quienes soñaron con este triunfo, gracias por hacer de mí lo que soy.

A MIS HERMANOS, todo mi cariño, por ser quienes me inspiran para seguir adelante y por quienes debo ser un digno ejemplo.

A MI TIA, por todos los momentos que hemos compartido a lo largo de nuestra vida, a quien agradezco su dedicación y entrega incondicional.

A MIS ABUELOS, toda mi admiración por haber compartido y dedicado tiempo en los momentos más especiales de mi vida y de quienes he recibido su apoyo y mejores deseos.

A MIS AMIGAS, por escucharme, animarme y acompañarme siempre en las buenas y en las malas y por todos aquellos momentos inolvidables que hemos compartido.

A NUESTRO ASESOR, por compartir su tiempo, conocimiento y empeño para finalizar con éxito este trabajo.

Aquellas personas que de una u otra forma se involucraron en este proyecto y con su aporte hicieron posible alcanzar mis objetivos, a todos ellos Dios los Bendiga.

*“Ante los triunfos y adversidades*

*Todo lo puedo en Cristo que me Fortalece”.*

***Yemmi Guadalupe Mejía Valdivieso.***

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios todopoderoso quien con su amor y misericordia nos guía en cada una de las etapas de la vida y nos da las fuerzas necesarias para seguir adelante y alcanzar metas que muchas veces creemos inalcanzables.

A mi madre Juana Esperanza Nájera, quien con abnegación, paciencia y amor incondicional me ha apoyado siempre y con su ejemplo me ha enseñado que todo esfuerzo tiene al final recompensa y que debemos tener la fortaleza de seguir adelante sin importar las circunstancias que la vida nos presente.

A mi esposo José quien es parte importante en este triunfo, por brindarme siempre palabras de aliento, por su sacrificio, colaboración y apoyo incondicional en el transcurso de mi carrera y sobre todo por su amor, comprensión y dedicación.

A mi hija Maybelline por ser mi razón de ser, mi punto de partida y mi meta al final de cada día, por ser mi inspiración para esforzarme y ser para ella un ejemplo digno de seguir.

A mis hermanos junto a quienes aprendí muchas lecciones de vida y quienes aun a pesar de la distancia han sido para mí ejemplo de superación, esfuerzo y dedicación.

A mis amigas y compañeras de tesis con quienes logramos superar las diferencias y obstáculos que se nos presentaron a lo largo de nuestro trabajo y con su apoyo, comprensión y esmero han formado parte de la columna que sostiene el triunfo alcanzado.

A nuestro asesor por su orientación y estímulo para seguir creciendo intelectualmente, por su predisposición permanente en aclarar nuestras dudas y por sus substanciales sugerencias durante la redacción de la Tesis.

A todos los que a lo largo de este proceso han contribuido de diferentes maneras para alcanzar mi culminación académica. Muchas bendiciones.

*“El principio de la sabiduría es el temor de Jehová”. Proverbios 1:8*

*Patricia Yaneth Nájera*

## **AGRADECIMIENTOS**

**DIOS**, A ti te debo todo lo que he alcanzado hasta el día de hoy. Gracias por darme las fuerzas y el ánimo para emprender cada día con valor el reto de la vida y por estar conmigo siempre.

**PAPÁ**, he logrado lo que un día soñaste para mí, este triunfo te lo dedico. Gracias por haberme inculcado el amor a Dios, a la familia y por haberme enseñado que con esfuerzo y confianza en el creador de la vida se logra todo. Tus obras van más allá...

**MAMÁ**, gracias por tus oraciones, tus consejos sabios y oportunos; por estar pendiente de mí y por animarme cada día para lograr este momento tan importante de mi vida.

**CARLOS**, gracias por asumir el papel de un padre y apoyarme siempre, se que ha sido difícil pero lo logramos.

**HERMANOS**, les agradezco por su comprensión y apoyo incondicional en toda mi carrera, gracias por estar ahí y por compartir momentos especiales junto a mí, son los mejores y mis hermanitas por quien debo luchar para alcanzar muchos sueños más y ser un ejemplo de superación para ustedes.

**A MIS AMIGOS**, que siempre estuvieron ahí para darme una palabra de ánimo cuando más lo necesité, gracias por su amistad y por hacer de mis días junto a ellos una experiencia inolvidable.

**A MIS AMIGAS Y COMPAÑERAS** Paty y Yemm, les agradezco por dedicar tiempo y esfuerzo para salir adelante en este proyecto, por el apoyo que me han brindado en momentos difíciles, gracias por contar siempre con ustedes.

**A NUESTRO ASESOR**, por el tiempo dedicado a esta investigación, por compartir sus conocimientos y contribuir a nuestra formación profesional. Gracias.

A todos aquellos que de una u otra forma hicieron posible este sueño y que en el transcurso del tiempo se involucraron y tienen parte en este logro. Mil gracias.

*“Porque JEHOVA da la sabiduría y de su boca proviene el conocimiento y la inteligencia”. Proverbios. 2. 6.*

**Glenda Marilú Núñez Gómez.**

# ÍNDICE

	PÁGINA
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION</b>	
<b>1.1. PLANTEAMIENTO, ENUNCIADO Y DELIMITACION DEL PROBLEMA .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3. OBJETIVOS .....</b>	<b>11</b>
1.3.1. OBJETIVO GENERAL .....	11
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	12
<b>1.4. SISTEMA DE HIPÓTESIS .....</b>	<b>12</b>
1.4.1. HIPÓTESIS GENERAL .....	12
1.4.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS .....	13
<b>1.5. METODOLOGIA UTILIZADA .....</b>	<b>13</b>
<b>1.6. PROCEDIMIENTOS DE EJECUCION.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>LA ADMINISTRACION Y FUNCION PÚBLICA</b>	
<b>2.1. GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA .....</b>	<b>15</b>
2.1.1. ETIMOLOGÍA.....	15
2.1.2. NOCIÓN CONCEPTUAL .....	16
2.1.3. CARACTERÍSTICAS.....	19
2.1.4. PRINCIPIOS .....	21
2.1.5. SUJETOS .....	24
2.1.6. ENTES QUE CONFORMAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	27
2.1.6.1. Órgano Legislativo.....	28
2.1.6.2. Órgano Ejecutivo y sus Dependencias.....	28
2.1.6.3. Órgano Judicial .....	29
2.1.6.4. Instituciones Autónomas .....	29
2.1.6.5. Entidades Descentralizadas del Estado .....	30
2.1.6.7. Organismos Independientes que emiten Actos Administrativos	31

2.1.6.8. Gobierno Local .....	31
2.1.6.8.1. Gobernaciones .....	31
2.1.6.8.2. Municipalidades .....	32
<b>2.2. FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>32</b>
2.2.1. DEFINICIÓN .....	32
2.2.2. ORIGEN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	34
2.2.3. IMPORTANCIA .....	35
2.2.4. CARACTERÍSTICAS.....	35
2.2.5. NATURALEZA JURÍDICA .....	36
2.2.6. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	37
2.2.7. CLASIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	37
2.2.7.1. Conceptos Clasificadores .....	37
2.2.8. RÉGIMEN JURÍDICO.....	41
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>EL ACTO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>3.1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2. DEFINICION .....</b>	<b>45</b>
<b>3.3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>47</b>
3.3.1. ELEMENTOS OBJETIVOS.....	48
3.3.1.1. La motivación .....	48
3.3.1.2. Presupuesto de hecho.....	49
3.3.1.3. El fin .....	50
3.3.2. ELEMENTOS SUBJETIVOS .....	50
3.3.2.1. Administración .....	50
3.3.2.2. Sujeto .....	50
3.3.3. ELEMENTOS FORMALES .....	51
3.3.3.1. El procedimiento.....	51
3.3.3.2. Forma escrita .....	51
<b>3.4. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>52</b>
3.4.1. ES DICTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	52
3.4.2. CONSTITUYE UNA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD, DE DESEO, DE CONOCIMIENTO O DE JUICIO .....	53
3.4.3. UNILATERAL.....	54
3.4.4. REGULADO POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	55
3.4.5. SINGULAR Y CONCRETO Y DE CARÁCTER CONSUNTIVO.....	56
3.4.6. EJECUTIVO .....	56

<b>3.5. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>56</b>
3.5.1. EN FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN QUE LOS DICTA .....	57
3.5.2. EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN SU ELABORACIÓN .....	57
3.5.3. EN FUNCIÓN DE SU CONTENIDO .....	58
3.5.3.1. Actos favorables .....	58
3.5.3.2. Actos desfavorables o de gravamen .....	59
3.5.4. EN FUNCIÓN DE SU MODO DE EXPRESIÓN .....	60
3.5.5. EN FUNCIÓN DEL NIVEL QUE OCUPA EL ACTO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	62
3.5.6. EN FUNCIÓN DE LA IMPUGNABILIDAD DEL ACTO EN VÍA ADMINISTRATIVA ...	64
3.5.7. EN FUNCIÓN DE LA SUSCEPTIBILIDAD DE IMPUGNACIÓN DEL ACTO .....	65
3.5.8. EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE DESTINATARIOS DEL ACTO .....	66
3.5.9. EN FUNCIÓN DEL GRADO DE VINCULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL MOMENTO DE DICTARLOS .....	67
<b>3.6. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>68</b>
3.6.1. NULIDAD .....	70
3.6.2. SUSPENSIÓN DEL ACTO .....	72
<b>3.7. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>72</b>
3.7.1. REVOCACIÓN .....	73
3.7.2. CADUCIDAD .....	74
3.7.3. RESCISIÓN ADMINISTRATIVA .....	74

## **CAPITULO 4**

### **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL Y DE SUS FUNCIONARIOS POR LA EMISION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

<b>4.1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL .....</b>	<b>75</b>
4.1.1. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO .....	76
4.1.2. COMPETENCIA MUNICIPAL .....	79
4.1.3. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL .....	80
4.1.3.1. Concejo Municipal .....	80
4.1.3.1.1. Atribuciones o Facultades del Concejo Municipal .....	81
4.1.3.2. Alcalde Municipal .....	81
4.1.3.3. Síndico .....	81
4.1.3.4. Concejales o Regidores .....	81
<b>4.2. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS .....</b>	<b>82</b>



4.2.1. ORIGEN ETIMOLÓGICO .....	82
4.2.2. CONCEPTO .....	82
4.2.3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.....	84
4.2.3.1. Responsabilidad Penal.....	84
4.2.3.2. Responsabilidad Civil .....	85
4.2.3.3. Responsabilidad Administrativa .....	85
4.2.3.4. Responsabilidad patrimonial .....	85
4.2.4. ANTECEDENTES.....	86
4.2.4.1. Irresponsabilidad del Estado .....	87
4.2.4.2. Responsabilidad del funcionario.....	88
4.2.4.3. Responsabilidad parcial del Estado .....	89
4.2.4.4. Responsabilidad objetiva y directa del Estado .....	90
4.2.4.4.1. La Concepción Subjetiva de la Responsabilidad del Estado .....	91
4.2.4.4.2. La Teoría Objetiva de la Responsabilidad.....	91
4.2.4.4.3. La Teoría de la Coexistencia de la Responsabilidad del Funcionario .....	91
4.2.4.4.4. Responsabilidad Directa o sin Falta. ....	92
4.2.5. TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN LA RESPONSABILIDAD .....	92
4.2.5.1. Teoría de la Representación .....	93
4.2.5.2. Teoría Organista.....	93
4.2.5.3. Teoría de la proporcionalidad de las cargas.....	94
4.2.5.4. Teoría de la responsabilidad por riesgo .....	95
4.2.6. REQUISITOS PARA ESTABLECER LA RESPONSABILIDAD. ....	96
4.2.6.1. Daño.....	96
4.2.6.2. Relación de causalidad e imputación .....	99
4.2.6.3. Teoría de la causalidad .....	101
4.2.7. PRESUPUESTOS QUE GENERAN RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....	104
4.2.7.1. Dolo .....	104
4.2.7.2. Culpa .....	106
4.2.7.3. Mora .....	108
4.2.7.4. Desviación de Poder .....	109
4.2.7.5. Abuso de Poder.....	111
4.2.8. CAUSAS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD .....	112
4.2.8.1. Fuerza mayor .....	112
4.2.8.2. Hecho de un tercero .....	114
4.2.8.3. Culpa de la víctima .....	115
4.2.9. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. ....	116
4.2.9.1. El cumplimiento de la obligación .....	117
4.2.9.2. Por causa de muerte .....	118
4.2.9.3. Renuncia .....	118
4.2.9.4. Prescripción.....	118

<b>4.3. PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA INDEMNIZACION POR DAÑOS Y PERJUICIOS .....</b>	<b>119</b>
4.3.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	119
4.3.1.1. Recurso de Revisión .....	120
4.3.1.2. Recurso de Revocatoria .....	120
4.3.1.3. Recurso de Apelación .....	121
4.3.2. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	122
4.3.2.1. Ejecución de sentencia para reclamar el pago efectivo declarado en proceso contencioso administrativo. ....	127
4.3.3. PROCESO DE AMPARO .....	129
4.3.4. PROCEDIMIENTOS PARA RECLAMAR INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS EN SEDE CIVIL. ....	134
4.3.4.1. Proceso civil de liquidación de daños y perjuicios .....	134
4.3.4.2. Proceso civil declarativo por daños y perjuicios .....	135

## **CAPITULO 5**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1. CONCLUSIONES .....	137
5.2. RECOMENDACIONES .....	141
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>143</b>

## INTRODUCCION

La actividad Administrativa del Estado está presente en todas las manifestaciones de la vida colectiva y trae como consecuencia el inevitable aumento de actos dañosos y una constante creación de riesgos que es preciso evitar a fin de que no resulte afectado el patrimonio de los administrados y que la actuación del Estado quede amparada por la exoneración como un privilegio del poder, pues esto constituiría una amenaza latente debido a que los funcionarios a través de la función pública que tienen encomendada pueden llegar a causar daño a los administrados, por lo que es importante precisar que toda lesión que se cause al interés patrimonial de éstos debe ser reparada, ya que no es justo que dicha afectación sea soportada por el titular del bien jurídico dañado.

En razón a lo anterior se presenta el siguiente proyecto de graduación que desarrolla el tema “Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos Municipales por sus Actos Administrativos”. El cual está compuesto de cinco capítulos.

En el Capítulo I se plantea la situación problemática de forma resumida identificando el marco histórico de la Responsabilidad Patrimonial y de las Municipalidades desde la Época de la monarquía hasta la fecha, describiendo los principales problemas que giran en torno a la función de la Administración Pública Municipal, posteriormente se explican las razones que justifican el por qué se quiere realizar dicha investigación, de esta manera no sólo se trata de evidenciar la relevancia que por sí mismo posee el objeto en investigación, sino también expresar el interés que éste genera y que nos motivó a su análisis. Después de haber determinado las razones de esta

investigación se proponen los objetivos generales y específicos que se pretenden alcanzar y se establecen algunas hipótesis generales y específicas las cuales serán desvirtuadas o confirmadas a lo largo del proceso de la investigación; pero para poder llegar a la verdad de las hipótesis se propone un procedimiento metodológico en el que se estipula el tipo de investigación a realizar y las técnicas e instrumentos que utilizaremos para el desarrollo de la misma.

El Capítulo II, desarrolla las generalidades de la Administración Pública tales como: su origen etimológico, la noción conceptual, las características, los principios, entre otros. Así mismo se hace referencia a los sujetos de la Administración que constituyen un elemento importante por medio del cual materializa sus actividades para la consecución de sus fines, de igual manera se exponen los entes que la conforman y que colaboran en la función de gobierno.

También se aborda lo referente a la función pública por ser el fundamento para conocer lo relativo a la actividad que desempeñan los funcionarios y los empleados públicos.

El Capítulo III explica, la teoría del acto administrativo, sus elementos, clasificación, características, validez y eficacia, así como jurisprudencia y definiciones legales para determinar la forma en que debe dictarse y los efectos que éste produce, lo cual es de gran importancia debido a que el acto es la forma de manifestación de la Administración y sirve para determinar si pueden incoarse los procedimientos jurisdiccionales respectivos y establecer la ilegalidad o nulidad de éstos.

En el Capítulo IV se exponen los aspectos históricos y generales sobre la Responsabilidad de la Administración, haciendo referencia a la evolución

histórica de la responsabilidad del Estado, a través de las diferentes etapas en las que se fueron reconociendo los tipos de responsabilidad, entre éstas la patrimonial la cual es atribuida al funcionario o a la Administración Pública de manera más amplia planteándose un análisis sobre el funcionamiento de ésta a nivel teórico y jurídico enfocado en la legislación nacional. Además se detallan los requisitos necesarios para configurar la responsabilidad y se aborda el dolo, la culpa, la mora, la desviación de poder y el abuso de poder como presupuestos a partir de los cuales se imputa responsabilidad al funcionario.

Se establecen algunas formas de extinción de la responsabilidad del funcionario como el cumplimiento de la obligación, la renuncia y la prescripción, a través de las cuales éste queda exento de cumplir su obligación frente al administrado. De esta misma forma se ha expuesto el procedimiento administrativo en que el administrado puede recurrir ante la Administración Municipal para reclamar la vulneración de derechos por la emisión de actos administrativos de los funcionarios públicos; por otro lado se detallan los procedimientos jurisdiccionales respectivos establecidos por la legislación salvadoreña para reclamar el daño y determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración y del funcionario; así como la indemnización del daño ocasionado.

Finalmente se hace referencia a los juicios para reclamar indemnización por daños y perjuicios en sede civil, siendo éstos el proceso civil de liquidación de daños y perjuicios y el juicio declarativo de indemnización de daños y perjuicios como vía para la determinación de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

El Capítulo V expresa las conclusiones obtenidas en el transcurso del estudio realizado, en el que se señalan los factores relevantes y determinantes sobre

el tema de la responsabilidad. Posteriormente planteamos las recomendaciones que consideramos indispensables para dar solución a la problemática de nuestra investigación.

## **CAPITULO 1**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION**

#### **1.1. PLANTEAMIENTO, ENUNCIADO Y DELIMITACION DEL PROBLEMA**

La obligación del Estado de resarcir los daños causados a los gobernados, se inspira en el principio romano que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo. Es decir que el principio básico que se aplicaba era que todo abuso que generaba responsabilidad debía imputarse al funcionario dado que constituía una extralimitación de su mandato porque éstos eran responsables respecto de los administrados y también ante el fisco pero de igual manera de aquí se deriva el hecho de que sea válido afirmar que el Estado como persona abstracta sometido al derecho tampoco debe quedar excluido de esta obligación, es así que en la historia de la humanidad y en tiempos de la república se reconocían ciertos derechos frente al Estado, como era el caso de las expropiaciones de propiedades donde el individuo carecía de medios procesales concretos para hacer valer sus derechos.

Por otro lado durante la monarquía se estructura una concepción teórica acerca de la irresponsabilidad, la cual se ha resumido en la conocida afirmación de que ninguna decisión de monarca podrá generar responsabilidad, en razón a esto es que la responsabilidad del Estado cobró carta de naturalización hasta la revolución francesa y el advenimiento de la monarquía constitucional que fue cuando comenzaron a esbozarse los principios cuyo desarrollo llevó a que pudieran efectuarse acciones contra el Estado ante los tribunales de justicia, es aquí cuando se comienza a configurar un régimen de justicia constitucional, lo cual significaba establecer

un sistema jurídico contrapuesto a la monarquía absoluta donde todas las autoridades deberían ser responsables.

Luego con las reformas napoleónicas la configuración de la responsabilidad del Estado encontró un obstáculo de difícil superación en el contexto que sustentaban los juristas de la época sobre la persona jurídica, ya que a partir del principio de que era persona ficticia y por tanto incapaz de actuar, solo podía manifestarse exteriormente a través de la actividad de las personas físicas o naturales quienes en última instancia eran las responsables.

La actividad administrativa del Estado en nuestros días, está presente en todas las manifestaciones de la vida colectiva y trae como consecuencia el inevitable aumento de actos dañosos y constante creación de riesgos que es preciso evitar a fin de que no resulte afectado el patrimonio de los particulares y que la actuación del Estado quede amparada por la exoneración como un privilegio del poder convirtiéndose en una amenaza latente, debido a que los funcionarios a través de la función pública que tienen encomendada pueden llegar a causar daño a los particulares, por lo que es importante precisar que toda lesión que se cause al interés patrimonial privado debe ser reparada, ya que no es justo que dicha afectación sea soportada por el titular del bien jurídico dañado. En la evolución de todo sistema político tendiente al fortalecimiento de la democracia debe concebirse y aplicarse un régimen estricto de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que en nuestro país esta figura se encuentra regulada por mandato constitucional en el artículo 235<sup>1</sup>, el cual sirve de fundamento para regular la actividad administrativa de la que

---

<sup>1</sup> Constitución de la República de El Salvador. Decreto N° 38. Asamblea constituyente, 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O., N°234. Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983. Editorial Liz. Editor Luis Vásquez López. artículo 235.



depende el funcionario público; así mismo dicho artículo regula las responsabilidades y obligaciones a las cuales se encuentran sujetos en el ejercicio de sus funciones, constituyendo éstas un conjunto de normas tendientes a asegurar la actividad administrativa. De igual manera en el artículo 240<sup>2</sup> se establece la exigencia a los funcionarios de responder por los actos que cometan durante el ejercicio de sus funciones; en la disposición antes citada también se establece el compromiso que adoptan los funcionarios desde el momento que toman posesión de un cargo público de ser fieles a la Constitución y de hacer cumplir los deberes que ésta le impone a su cargo. Así mismo El Código Municipal estipula también el régimen de responsabilidades y obligaciones al que están sujetos los que realizan las funciones municipales, pues a pesar de la autonomía que gozan las municipalidades, deben ceñirse a los principios generales establecidos en el Código Municipal y en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, la cual tiene por objeto garantizar la eficiencia de la Administración Pública Municipal al igual que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>3</sup>, que tiene por objeto regular el conocimiento de las controversias que se produzcan en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública, siendo el tribunal competente para esta nueva jurisdicción la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ante ésta procede la acción contra actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales de funcionarios, quienes incurren en desviación de poder; así como contra actos que se pronunciaren en aplicación de disposiciones de

---

<sup>2</sup> *Ibíd.* Constitución de la República de El Salvador.

<sup>3</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Decreto Legislativo N°81, del 14 de noviembre de 1978, publicado en el D.O N° 236. Tomo 231 del 19 de diciembre de 1978. Art. 1. Erigese la Jurisdicción Contenciosa Administrativa como atribución de la Corte Suprema de Justicia. La potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo. Art. 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.

carácter general de la Administración Pública que adolecen de ilegalidad. Podría decirse entonces que la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, se ha llegado a convertir en uno de los asuntos primordiales del Estado actual de Derecho. Por ello se cree que las dos grandes bases de la estructura del Derecho Administrativo lo constituyen los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial del Estado.

Al respecto cabe mencionar que la Responsabilidad Patrimonial es aquella en que incurren los funcionarios cuando el daño ocasionado se da en perjuicio del patrimonio de los administrados, ya sean personas jurídicas o naturales; por lo que es necesario que las conductas de particulares y servidores públicos que tengan por efecto el ataque a los principios esenciales en que se sustenta la Administración Pública sean sancionados, debiéndose señalar que este tipo de conductas vienen dándose con más frecuencia, creándose un problema de grandes dimensiones, pues no solo se estaría hablando de conductas o actos lícitos sino que también de actos ilícitos, ya que en los últimos tiempos la corrupción en el actuar de los funcionarios públicos ha adquirido gran relevancia y traído como consecuencia, ataque a los principios esenciales en que se sustenta la actuación de la Administración, por cuanto persigue un enriquecimiento privado ilícito derivado de una función pública, esto constituye un fenómeno derivado de una cultura permisiva ante las violaciones de las reglas, presentándose los sobornos, cohechos y otras actividades irregulares para obtener beneficios excepcionales; por eso no basta con que la norma jurídica prevea una acción de responsabilidad civil del funcionario tampoco que determine el plazo para ejercer la acción o que garantice un procedimiento administrativo a la parte afectada sino que es necesario establecer efectividad en la responsabilidad del funcionario y en la del resarcimiento del daño causado.

Ahora bien existen procedimientos tanto administrativos como constitucionales por medio de los cuales se regula el actuar de los funcionarios y la legalidad de los actos que emiten, podría caerse en el error de creer que la Función Administrativa está suficientemente regulada pero hay que tener en cuenta que aunque existen Procedimientos Constitucionales y Contenciosos Administrativos, su finalidad es únicamente restituir derechos vulnerados; lo cual se deduce del artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>4</sup> en el que se menciona que en la sentencia solo se declara el agravio, es decir que no se hace efectiva la indemnización sino que debe seguirse el procedimiento ordinario a través de la vía civil por daños y perjuicios, el cual no es eficaz debido a la existente burocracia en éste y en otros procedimientos que se ventilan ante instancias competentes transcurriendo muchos años y no se responde al daño ocasionado al administrado de manera oportuna generando desinterés por parte de estos para poner en marcha los mecanismos jurídicos porque la misma burocracia representa para ellos un desgaste físico, económico y pérdida de tiempo.

En consecuencia podría decirse que el mayor problema que se presenta respecto a la responsabilidad es la falta de un procedimiento especial para su determinación que además contenga la efectiva indemnización de daños y perjuicios por lo que los administrados se ven obligados a recurrir ante dos vías siendo éstas la administrativa y la civil, instancias que se vuelven engorrosas y confusas, siendo necesaria la creación de un procedimiento que permita al administrado obtener un efectivo resarcimiento por el daño generado. Además existe desconocimiento de las leyes o procedimientos

---

<sup>4</sup> *Ibidem*. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 32 "La sentencia recaerá exclusivamente sobre los asuntos que han sido controvertidos, declarará la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, y contendrá el pronunciamiento que corresponda a las costas, daños y perjuicios conforme al derecho común."

administrativos de los particulares lo cual conlleva a que los mismos no recurran ante las instancias competentes.

Por lo enunciado se plantea la siguiente interrogante:

¿En qué medida la falta de un procedimiento específico para la indemnización de daños y perjuicios ocasionados por actos administrativos de los funcionarios públicos afecta a los administrados al momento de exigir la determinación de la responsabilidad y el efectivo resarcimiento?

Como respuesta se centró la investigación en elementos importantes tales como: la Administración Pública Municipal, los funcionarios que forman parte de la misma y que están facultados para emitir actos administrativos y los administrados que se ven en ciertas circunstancias afectados por la emisión de dichos actos. Además fue necesario conocer conceptos básicos sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y del funcionario público municipal en el ejercicio de sus funciones.

## **1.2. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION**

El Salvador experimenta incremento en los índices de casos en que los particulares se ven afectados por actuaciones de la Administración Pública de los funcionarios municipales, habida cuenta que los Estados de Derecho están comprometidos a asegurar la legitimidad de las instituciones públicas para proteger el orden moral y la justicia de la sociedad, respetando los principios consagrados en la Constitución, los cuales demandan fiel cumplimiento de los que tienen autoridad para ejecutarla y de los administrados en general, teniendo la obligación de desarrollar actividades directas con la población para satisfacer las necesidades de forma eficaz y oportuna, como el caso de las Alcaldías que desarrollan funciones

administrativas, las cuales deben ser ejecutadas por personas capaces y eficientes para ejercer la función pública municipal. Siendo necesario determinar en qué medida tales actos pueden causar daños a los administrados por alejarse del principio de legalidad y del régimen jurídico al que están obligados, porque hay que tomar en cuenta que en atención a los actos administrativos la ley secundaria por mandato constitucional impone límites a la actuación del funcionario. El problema es determinar hasta qué punto estos límites son respetados o transgredidos, con lo que surge la preocupación en la forma de utilización de los instrumentos jurídicos que la ley establece para hacer efectivo el resarcimiento del daño causado al administrado.

De ahí la importancia para establecer cómo se hará efectiva la responsabilidad patrimonial de la actividad administrativa derivada de los funcionarios municipales para evitar que éstos queden exentos de responsabilidad. Con lo que se evitaría que se genere un estado de ineficacia e irresponsabilidad, volviéndose efectivo el derecho del particular de exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos se hayan causado.

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **1.3.1. Objetivo General**

1. Presentar análisis socio-jurídico sobre la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios municipales y la indemnización de daños causados por la emisión de sus actos administrativos.

### **1.3.2. Objetivos Específicos**

1. Verificar si existen mecanismos efectivos para establecer la responsabilidad patrimonial del funcionario y lograr el efectivo resarcimiento del daño.
2. Desarrollar aspectos fundamentales de la Administración Pública en general y de la Administración Pública Municipal.
3. Estudiar las generalidades del acto administrativo y la responsabilidad patrimonial de los funcionarios de la Administración Municipal.
4. Analizar y determinar el contenido y alcance de las normas que regulan la actividad administrativa de los funcionarios de la municipalidad en relación a la responsabilidad por sus actos administrativos emitidos.
5. Identificar el proceso a seguir para exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por la emisión de actos administrativos.
6. Verificar en que se regula el derecho de daños y la eficacia de los medios de protección constitucional con que cuentan los agraviados para exigir su resarcimiento.
7. Analizar la subsidiariedad del Municipio para hacer frente a las responsabilidades patrimoniales derivadas de actos administrativos.

## **1.4. SISTEMA DE HIPÓTESIS**

### **1.4.1. Hipótesis General**

La inobservancia de los mecanismos previstos por la ley para exigir la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos municipales por actos administrativos emitidos y el desconocimiento por parte de los

administrados contribuye a evadir la responsabilidad patrimonial de los funcionarios municipales hacia aquellos.

#### **1.4.2. Hipótesis Específicas**

1. Carencia de patrimonio de los funcionarios municipales trae como consecuencia que la Administración Municipal sea la que responda a los administrados.
2. La emisión de actos por parte de los funcionarios públicos municipales formulados sin fundamento en las leyes pertinentes origina responsabilidad patrimonial para dichos funcionarios.
3. Falta de conocimiento jurídico de los funcionarios que provoca deficiencia en la Administración Pública Municipal.
4. Ausencia de un procedimiento especial para la indemnización de daños causados por la emisión de actos administrativos que provoca inseguridad jurídica para los administrados.

#### **1.5. METODOLOGIA UTILIZADA**

Para la aplicación de los métodos se tomó como punto de partida a los funcionarios de la Administración Municipal y a los administrados lo que nos permitió exponer el problema de forma descriptiva detallando las situaciones o eventos que han contribuido al desarrollo del mismo, también se aplicó una metodología deductiva partiendo de conceptos básicos que nos facilitaron la comprensión del funcionamiento de la administración, de igual manera se utilizaron fuentes documentales y bibliográficas tales como: leyes, revistas, artículos, libros y tesis que tratan sobre la responsabilidad patrimonial en

general, la teoría del acto administrativo, la Administración Municipal y los procesos de regulación que sirven de parámetros para la determinación de la responsabilidad; Así mismo se emplearon técnicas de investigación que se concretaron en un sistema de elaboración de fichas bibliográficas, electrónicas, hemerográficas, de cita textual, de comentario, de resumen, mixtas y otras, para ordenar, agrupar los elementos esenciales para realizar un análisis jurídico, político y social de las actividades de la Administración Municipal.

#### **1.6. PROCEDIMIENTOS DE EJECUCION**

Se inició con la selección del tema “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPALES POR SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS”, para lo cual fueron considerados factores de índole social y jurídica que permitieron determinar la relevancia que el mismo presenta. Posteriormente se elaboró una matriz de congruencia incluyendo los elementos que deben ser abordados en toda investigación. Se procedió a la recolección de información bibliográfica, documental y jurisprudencial, lo que permitió la investigación de la manera correcta a fin de obtener todos los capítulos, los cuales fueron presentados al docente director para su revisión, y a partir de aquí se generó el informe final.



## CAPITULO 2

### LA ADMINISTRACION Y FUNCION PÚBLICA

#### 2.1. GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

##### 2.1.1. Etimología

La Administración Pública es un término de límites indeterminados que define al conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del Estado, además se dice que por su función, la administración pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, a diferencia de los órganos legislativo y judicial que lo hacen de forma mediata. Para tener mejor conocimiento de lo que constituye la administración es necesario partir de su origen etimológico, que se abordará a continuación.

Según Benito Castejón Paz refiere que *“...a la palabra administración se le atribuye una dualidad etimológica porque para algunos autores esta palabra proviene de “ad” (ir, hacia) y “ministrare” (servir, cuidar), con el significado vulgar de gobierno o gestión que ahora tiene y el de ayudar, servir, ocuparse, pero para otros el vocablo administración deriva de “ad”- “manus”- “trahere” con lo que aluden de un modo más directo al ejercicio de la actividad, significando manejo, gestión, lo cual tiene evidente semejanza con el “To Manage” Inglés. Esto en cierto sentido se traduce en cómo gobernar, cómo ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan, hoy este término también puede adoptarse como sinónimo del*

*ejercicio de la dirección de una institución o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa*<sup>5</sup>.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, etimológicamente administrar proviene del vocablo latino "*administrare*" de ad y ministrare, es el de "*servir a*"<sup>6</sup>, por lo que se alude a la administración como gestión de asuntos o intereses subordinados. Ello traduce la idea de acción o actividad tendiente al logro de un fin. Pero el significado etimológico no es una connotación jurídica, principalmente si a la idea de administración se le relaciona con la actividad del Estado.

### **2.1.2. Noción Conceptual**

El concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista: Desde el punto de vista formal se entiende como la entidad que administra, es decir el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; desde el punto de vista material se entiende como la actividad administrativa o la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

En atención a lo anterior Castejón Paz, hace referencia que la palabra administración es empleada en dos sentidos: el primero subjetivo que se

---

<sup>5</sup> CASTEJÓN PAZ, BENITO. Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración. Tomo 1. Parte General. 2ª Edición. Ediciones Márquez Del Duero, 8. Madrid, España. 1969. Pág. 4

<sup>6</sup> GARRIDO FALLA, F. Tratado de Derecho Administrativo. 10ª edición. Madrid, España. Editorial Tecno.1992. volumen II. Pág. 27.

refiere al sujeto u organización a la cual se le llama administración y el segundo objetivo porque se designa una actividad. Dentro del sentido objetivo existe una variedad de acepciones utilizadas pero tres son las más usadas:

➤ Aceptación genérica

Identifica el manejo de medios o actividad para la consecución de determinados fines, siendo éstos su única instancia superior.

➤ Aceptación media

Se caracteriza como toda actividad subordinada no a sus propios fines si no a otra actividad que le señala las directrices.

➤ Aceptación específica

En ésta no solo aparece como toda actividad subordinada si no dentro de la primera como una más entre otras de dichas actividades subordinadas pero con modalidad propia y específica<sup>7</sup>.

Por su parte Roberto Dromi dice que cuando la actividad administrativa tiene en vista el bien común y la justicia distributiva, hablamos de Administración Pública<sup>8</sup>.

Por otro lado Eloy Lares Martínez define a la administración como: *“la actividad realizada por la rama ejecutiva del poder público, es decir por el*

---

<sup>7</sup> Ibídem, Castejón Paz, Benito. Pág. 4 -5.

<sup>8</sup> DROMI, ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo. 11ª. Edición. Buenos Aires- Madrid, México. Ciudad Argentina. Hispana libros. 2006, Pág. 105.

*conjunto de órganos estatales regidos por relación de dependencia a los cuales corresponde frecuentemente la misión de ejecutar las leyes*<sup>9</sup>.

Partiendo del concepto dado por Lares Martínez, se puede decir que la Administración Pública se considera el instrumento por excelencia de la acción política del Estado ya que está conformada por un conjunto de instituciones y órganos que le permiten el desarrollo de sus funciones para el logro de los fines fundamentales y la existencia misma del Estado.

La Administración también es definida por Miguel Marienhoff, como *“la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran”*<sup>10</sup>.

De las definiciones dadas por los diferentes autores se deducen los elementos básicos de éstas y se define la Administración Pública como: la actividad de gestión desempeñada sobre los bienes del Estado para destinarlos de forma inmediata y permanente a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general mediante la realización de un servicio público sometido al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la realización y la emisión de actos administrativos.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público.

---

<sup>9</sup> LARES MARTÍNEZ, ELOY. Manual de Derecho Administrativo. Décima Segunda Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela, 2001.

<sup>10</sup> MARIENHOFF, MIGUEL. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 3ª edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial Abelardo Perrot. 1989. Pág. 59.

### **2.1.3. Características**

La Administración Pública debe funcionar adecuadamente lo cual le permitirá alcanzar los objetivos fijados tendientes a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, es por esto que la administración se constituye como un organismo activo encargado de una diversidad de funciones complejas e importantes que son realizadas a través de actividades específicas o genéricas, es así que José Guillermo Martínez y otros<sup>11</sup> establecen que la Administración Pública posee las siguientes características:

#### **2.1.3.1. Responsabilidad**

Corresponde a la Administración Pública fijar objetivos que permitan utilizar adecuada y racionalmente los recursos con que dispone para atender los intereses sociales de manera que éstos no sean mal invertidos y desaprovechados.

#### **2.1.3.2. Flexibilidad**

Los sistemas de organización de la Administración Pública deben adecuarse al desarrollo económico, político y social que va surgiendo dentro de la sociedad para atender eficazmente las necesidades de ese momento, por lo que el modelo organizacional debe ser flexible para adaptarse a los cambios.

#### **2.1.3.3. Continuidad**

En relación al tiempo, la Administración realiza una actividad permanente o continua, es decir que actúa para el presente, en tanto que la legislación y la justicia son acciones intermitentes y discontinuas que obran con relación al futuro y al pasado respectivamente; por ejemplo lo sucedido en la colonia

---

<sup>11</sup> MARTÍNEZ DÍAZ, JOSÉ GUILLERMO y Otros. Tesis "Análisis de los Efectos Constitucionales y Administrativos en la Aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública". Año 2002.

Málaga, en donde murieron decenas de personas por haber sido arrastrado hacia el río el autobús en el que se conducían, el Ejecutivo debió prever la existencia de riesgos por falta de muros de contención en la zona, atendiendo la necesidad y tomando las acciones pertinentes; al órgano Legislativo le corresponde crear normas que obliguen a prestar mayor vigilancia en zonas de alto riesgo para evitar situaciones similares, y por su parte al Órgano Judicial le concierne hacer efectiva la aplicación de normas jurídicas a los servidores responsables por omisión o negligencia en el desempeño de sus atribuciones.

Por lo que resulta lógico que la actividad administrativa sea continua debido a la naturaleza de los servicios que la Administración presta a la sociedad; es así que Marienhoff la define como actividad concreta y práctica, que se traduce en actos jurídicos y en operaciones materiales, es además una actividad inmediata pues la realizan y llevan a cabo los propios órganos administrativos con el objeto de lograr los fines que la motivan<sup>12</sup>. De modo que la Administración es una actividad encaminada a satisfacer una finalidad.

#### **2.1.3.4. Gerencia General**

Para lograr la consecución de sus fines es necesario que la administración esté dirigida por personal técnico que incorpore nuevos métodos y técnicas de trabajo que contribuyan a la prestación de un servicio más eficiente al administrado.

---

<sup>12</sup> Ibídem. Marienhoff, Miguel. Pág. 59.

#### **2.1.4. Principios**

Para la organización y funcionamiento de la Administración Pública existen principios que ponen de manifiesto las grandes líneas de las administraciones originadas a raíz de la Revolución Francesa que luego fueron transformadas por las exigencias del Estado Social de Derecho, entre estos principios podemos resaltar los siguientes:

##### **2.1.4.1. Principio de Legalidad**

Este es un principio constitucional básico relativo a la Administración Pública, la cual se encuentra plenamente sometida a la ley y al Derecho es decir, sujeta al ordenamiento jurídico que actúa de acuerdo con las normas constitucionales, legales y a principios generales del derecho, entre otros, lo que implica que la actuación de la Administración Pública pueda ser controlada jurídicamente por el órgano jurisdiccional.

##### **2.1.4.2. Principio de Participación Ciudadana**

En un Estado democrático y social de derecho y de justicia como el nuestro, se establece mediante una manifestación de uno de los principios de gobierno consagrados por la Constitución, la participación ciudadana en situaciones específicas como la elaboración de normas de carácter general; el acceso a los archivos y registros públicos; el de audiencia del interesado en los procedimientos administrativos que concretamente en la idea general de la participación ciudadana se complementan con el deber general de información por parte de la administración a los particulares.

##### **2.1.4.3. Principio de Eficacia**

En todos los supuestos de aplicación del anterior principio, la finalidad del acto emitido deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será garantía de la necesidad pública que se busca satisfacer con la aplicación

del mismo, el cual a través del Principio de Eficiencia exige a la Administración Pública que su acción sea real y efectiva, constituyendo un principio general que debe concretarse en toda regulación jurídica de la organización y acción de la Administración. Además, comprende el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública ajustados a políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes y compromisos de gestión; así como a las actividades, evaluaciones y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados. Se trata de uno de los principios de carácter programático, porque derivan configuraciones jurídicas particulares de la administración; sin embargo, conviene recordar que la necesaria eficacia de la administración no puede desligarse de los principios fundamentales del Estado de Derecho, tampoco justificar actuaciones que prescindan de los límites formales, procesales y materiales señalados por el ordenamiento jurídico.

#### **2.1.4.4. Principio de Eficiencia**

Se refiere a la validez de la relación entre la asignación y la correcta utilización del capital humano, recursos materiales y presupuestarios puestos a disposición de la Administración Pública y su vinculación con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.

#### **2.1.4.5. Principio de Celeridad**

Significa el respeto que debe prestarle la Administración Pública a los derechos que le corresponden a los administrados, debiendo ajustar su actuación de modo que se deben dinamizar y agilizar los trámites a realizar, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento jurídico.



#### **2.1.4.6. Principio de Transparencia y Simplicidad**

Estos principios desarrollados de manera conjunta por la Ley de Ética Gubernamental en el artículo 4, literal “f”<sup>13</sup>, están referidos a la finalidad de la organización de la Administración Pública en la cual debe prevalecer la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas. Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, eliminándose toda complejidad innecesaria, es decir, los requisitos exigidos tienen que ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir; por su parte la transparencia implica la facultad que tienen los administrados para acceder sin restricciones a la información, así como también conocer y evaluar en su integridad el desempeño y la forma de conducción de la gestión gubernamental.

#### **2.1.4.7. Principio de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

Este principio innovador consagrado a partir de la Constitución de Venezuela de 1999 está concebido como una responsabilidad objetiva, referida a las actuaciones de los funcionarios que actúan en el campo del Derecho Público y que permite subsanar los daños ocasionados a los bienes y derechos de los particulares, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública, independientemente de que dicho daño derive del funcionamiento normal o anormal de la misma.

#### **2.1.4.8. Principio de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**

Nuestra Constitución reitera la responsabilidad individual de los servidores de la Administración Pública como gestores de los intereses colectivos, en

---

<sup>13</sup>Ibídem. Ley de Ética Gubernamental. Artículo 4 Literal “f”, refiere que todo servidor público deberá actuar de manera accesible para que toda persona natural o jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficacia y a la responsabilidad.

consecuencia cuando causen daños por abusos de poder, por desviaciones del mismo o por violaciones a las disposiciones constitucionales o legales serán responsables civil, penal y/o administrativamente de los actos que dicten, ordenen o ejecuten.

#### **2.1.4.9. Principio de la Finalidad de la Administración Pública**

La Administración Pública estará al servicio de los ciudadanos y la Ley de Ética Gubernamental en el artículo 4 literal “a”<sup>14</sup>, precisa que se dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población en cuanto a la satisfacción de sus necesidades y tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas de acuerdo con las políticas fijadas y de conformidad con los recursos disponibles.

#### **2.1.5. Sujetos**

La Administración Pública además de contar con elementos o factores estructurales y económicos también cuenta con el factor humano, que es el más importante ya que el Estado y sus instituciones requieren indefectiblemente de este elemento para la consecución de sus fines. En relación a esto Bielsa refiere que: *“la realización o actuación de los fines del Estado no se conciben sin la actividad intelectual o física de personas que en sentido lato son sus agentes, los cuales según el carácter jurídico de la*

---

<sup>14</sup> Ibídem. Ley de Ética Gubernamental. Artículo 4. La actuación de los servidores públicos deberá regirse por los siguientes principios de la ética pública: a) Supremacía del Interés Público: Actuar tomando en consideración que el interés público está siempre sobre el interés privado.

*actividad y la naturaleza del vínculo que los une con el Estado pueden ser funcionarios o empleados*<sup>15</sup>.

Indistintamente de que se les llame empleados o funcionarios públicos de manera general éstos son denominados servidores públicos, comprendiendo a todo el grupo de personas que realizan actividades en nombre y representación del Estado de manera permanente<sup>16</sup>.

Existen diferentes definiciones tanto de funcionario como de empleado público, es así que Bielsa define al funcionario público como: *“todo el que en virtud de designación especial y legal (ya por decreto ejecutivo ya por elección) y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público (actividad jurídica o social)”*<sup>17</sup>.

Nezard, lo define así: *“.....todo ciudadano que bajo una denominación cualquiera recibe libremente de la ley un poder que ejerce en modo permanente para realizar actos de autoridad pública o concurrir en una forma*

---

<sup>15</sup> BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo Legislación Administrativa Argentina. Tomo II. 3ª Edición. Imprenta Universidad Nacional del Litoral. 1938. Buenos Aires, Argentina. Pág. 1.

<sup>16</sup> Sentencia de Amparo 227-2000 del 18/12/01. La Sala de lo Constitucional de El Salvador considera servidores públicos a todas aquellas personas que desempeñan sus labores en el Estado sean trabajadores, empleados o funcionarios, siempre y cuando la labor que realizan sea propia de la actividad estatal, si el cargo que desempeña es de carácter permanente y exclusivo, y se encuentra dirigido por un superior jerárquico, es decir, en una relación de supra-subordinación. De lo anterior se desprende que la categoría jurídica -trabajador, empleado o funcionario que le corresponde a una persona que presta servicios en una Institución Oficial Autónoma, se determina de igual forma y únicamente en razón de la naturaleza del vínculo original que dio inicio a la relación laboral y por el tipo de actividad que se realiza.

<sup>17</sup>Ibidem. Bielsa, Rafael. Pág. 4.

*más o menos elevada, mediante servicios manuales o intelectuales a la gestión de los intereses colectivos de una persona administrativa*<sup>18</sup>.

Por otro lado Bielsa también da una definición de empleado público y para esto retoma a Romano diciendo que: *“empleado público significa persona que participa de las funciones administrativas, no en virtud de una representación legalmente temporal si no que presta un servicio permanente que constituye su profesión o modo de vida, mediante la retribución correspondiente*<sup>19</sup>.

La Ley de Ética Gubernamental<sup>20</sup> en su artículo 3 literales b, c y d también define servidor, funcionario y empleado público de la siguiente manera:

#### FUNCIONARIO PÚBLICO

Persona natural que presta servicios retribuidos o ad honorem, permanentes o temporales en la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción, por elección o por nombramiento, con facultad de tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.

#### EMPLEADO PÚBLICO

Persona natural que presta servicios retribuidos o ad honorem, permanentes o temporales en la Administración Pública y que actúan por orden y delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.

---

<sup>18</sup> NÉZARD. Tratado de Derecho Administrativo sobre La Teoría Jurídica de la Función Pública. Paris. Francia. 1901.

<sup>19</sup> Ibídem. Bielsa, Rafael. Pág. 18.

<sup>20</sup>Ibídem. Ley de Ética Gubernamental. Pág. 5.

## SERVIDOR PÚBLICO

Persona natural que presta ocasional o permanentemente servicios dentro de la administración del estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos.

### **2.1.6. Entes que Conforman la Administración Pública**

Para que el Estado lleve a cabo sus fines es necesario que existan órganos e instituciones que colaboren con la función de Gobierno, creando entes con personalidad jurídica y patrimonio propio capaces de llevar a cabo funciones que comúnmente se encuentran en manos de la Administración Pública asegurando el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Los antecedentes de separar o dividir los poderes del Estado se encuentra inspirada en Montesquieu<sup>21</sup> en su obra “L esprit des lois” que significa “Espíritu de las Leyes” que consiste en ordenar y distribuir las funciones del Estado, con la finalidad de resolver conflictos en la administración del aparato de gobierno; funciones que durante el antiguo régimen monárquico eran monopolizadas en una sola entidad de la monarquía indicada.

Modernamente la doctrina va mas allá de la visión de su propugnador inicial, su contenido y en parte su fundamento ha variado en gran medida y una de las causas de esa variación la ha constituido la formulación y adopción del principio democrático en virtud del cual el poder reside en el pueblo en su conjunto, como único y pleno titular de la soberanía; en consecuencia los órganos que ejercen el poder lo hacen no como titulares del mismo sino en

---

<sup>21</sup> MARTIN, MATEO. Manual de Derecho Administrativo. 20ª Edición. Madrid, España. Trivium.1999. Pág.38.

representación de aquellos, en ese sentido ya no cabría hablar de división de poderes dentro del Estado sino de división del poder o el poder del Estado.

Montesquieu conocido como el Barón de Secondat, inspirado en la realidad constitucional inglesa de su tiempo, distinguió tres clases de poderes, las potestades legislativa, ejecutiva y judicial, expresando que éstas deberían construir un equilibrio favorable a la actividad del Estado. Este principio de separación de poderes ha sido uno de los inspiradores desde su origen del constitucionalismo centroamericano, el cual es retomado por nuestro sistema jurídico siguiendo el criterio tradicional de división de poderes a los que denomina órganos fundamentales del gobierno, estableciendo en el artículo 86 Constitución inciso 2° que: "*Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial*"<sup>22</sup>.

#### **2.1.6.1. Órgano Legislativo**

Le corresponde de manera exclusiva elaborar y crear el orden jurídico positivo, a través de leyes, normas o reglas de derecho con caracteres general y obligatorio para todos los ciudadanos.

Este Órgano también es conocido como Asamblea Legislativa y en términos generales, es el ente que tiene el poder de legislar que concretamente debe crear, modificar, interpretar auténticamente o derogar las leyes del país, haciendo posible la convivencia democrática en el marco legal correspondiente. Además, se debaten en forma pública y pluralista, aquellos aspectos de interés nacional propios de su competencia.

#### **2.1.6.2. Órgano Ejecutivo y sus Dependencias**

Es el encargado de ejecutar las leyes y realizar los actos administrativos que le incumben y está integrado por el presidente de la República, el

---

<sup>22</sup>Ibidem. Constitución de la República de El Salvador.

vicepresidente de la República, los ministros y los viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes.

El presidente de la República, como máxima autoridad del Órgano Ejecutivo le corresponde dirigir, coordinar las acciones de las secretarías de estado y demás dependencias que son consideradas como órganos de carácter público que carecen de personalidad jurídica propia y además se encuentran en condición de jerarquía y subordinación con el poder central en consecuencia no son independientes de ella. Entre ellos los Ministerios de Hacienda, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía y Gobernación.

#### **2.1.6.3. Órgano Judicial**

Tiene atribuida la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, civil, penal, mercantil, contencioso administrativa, entre otras que determine la Ley. Este Órgano está integrado por la Corte Suprema de Justicia que es el máximo poder, por cámaras de segunda instancia y demás tribunales que establece la Ley Orgánica Judicial. También es de hacer notar que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia es el Presidente del Órgano Judicial y de la Sala de lo Constitucional, así como se rige libremente dentro del marco de su Ley Orgánica en lo que se refiere a su funcionamiento administrativo, asegurando el respeto y fiel cumplimiento a los principios consagrados en la carta magna.

#### **2.1.6.4. Instituciones Autónomas**

Son personas jurídicas de derecho público que se caracterizan porque su creación es por medio de una norma que les otorga la personalidad jurídica propia y su patrimonio propio con la potestad para administrarlo. En otras palabras son órganos independientes en el aspecto administrativo y financiero, pero dicha independencia persigue la única finalidad de lograr mayor eficiencia y especialización en el servicio público o actividades

específicas cuya prestación es necesaria para el cumplimiento de los fines del estado, y por tales razones el Estado ejerce un control permanente sobre ellas. Se menciona la Administración de Acueductos y Alcantarillados que se abrevia “ANDA” y la Comisión Ejecutiva del Rio Lempa “CEL”.

#### **2.1.6.5. Entidades Descentralizadas del Estado**

Como forma de organización administrativa, surge la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados.

Para el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública mediante la creación de entes, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como responsables de una actividad específica atendiendo fundamentalmente la prestación de servicios públicos.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra descentralizar significa: *“acción y efecto de descentralizar que no es más que transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”*<sup>23</sup>.

Enrique Silva Cima concibe esta forma de organización desde dos puntos el primero descentralización territorial y por servicio *“...la primera es aquella en que se entrega la administración a órganos independientes del poder central creados paralelamente a éste con personalidad jurídica propia y recursos propios”*<sup>24</sup>. La segunda significa delegar ciertas facultades a organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas.

---

<sup>23</sup> Diccionario Jurídico. Abeledo Perrot. Artes Gráficas Candel. Buenos Aires, Argentina.1987.

<sup>24</sup> SILVA CIMMA, ENRIQUE. Derecho Administrativo Chileno y Comparado la Función Pública. Tomo II. Editorial jurídica Chilena. Santiago de Chile, Chile.1961.



En nuestro país la Constitución de forma expresa reconoce como organismos descentralizados a las corporaciones municipales y a la Universidad de El Salvador, entre otras, a quienes les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, además, gozan de autonomía jerárquica respecto al órgano central, y sobre sus actuaciones están sujetos a control o tutela por parte del Estado.

#### **2.1.6.7. Organismos Independientes que emiten Actos Administrativos**

Nos referimos a instituciones que la Constitución declara independientes de los tres órganos fundamentales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), constituyéndose en verdaderos “poderes” para la esfera de su competencia, estas entidades no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, sino que participan de la personalidad general del Estado, que son representadas por el Fiscal General de la República, y los bienes que utilizan son parte del fondo general del mismo. Entre ellos la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría General de la República y el Tribunal Supremo Electoral.

#### **2.1.6.8. Gobierno Local**

El gobierno local es el rector y gestor del bien común local en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas a su satisfacción. Dentro de las facultades que la ley les manda, emiten actos que en virtud de sus funciones administrativas están obligados a realizar con apego a las leyes, pues a pesar de la autonomía con la que cuentan sus funcionarios están obligados a respetar los principios constitucionales, y a regirse éstos y por las leyes secundarias en cualquier decisión política a tomar en sus funciones.

##### **2.1.6.8.1. Gobernaciones**

Nuestra Constitución en el artículo 101 establece que el territorio de la República se divide en departamentos cuyo número y límites fijará la Ley, en

cada uno habrá un gobernador propietario con su respectivo suplente nombrados por el Órgano Ejecutivo.

El gobernador es la autoridad activa superior y departamental del territorio encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás atribuciones emanadas del gobierno central.

#### 2.1.6.8.2. Municipalidades

El Código Municipal<sup>25</sup> en su artículo 2 señala que el Municipio es la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse sus propias decisiones de gobierno y como parte instrumental del municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas nacionales orientadas al bien común en general, con el poder, autoridad y autonomía suficiente.

## 2.2. FUNCIÓN PÚBLICA

### 2.2.1. Definición

Es el desarrollo de un conjunto de conceptos e instituciones jurídicas administrativas básicas para el ejercicio de la misma, fundamentándose desde luego en el derecho positivo o punto de partida para conocer lo

---

<sup>25</sup> Código Municipal. Tomo 290. Diario Oficial 23. Año 1986. San Salvador, El Salvador. Artículo 2. "Municipio es la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local".

referente a la actividad que desempeñan los funcionarios y los empleados públicos.

Diversas son las nociones existentes sobre función pública; pero previo a ello se debe conocer el origen etimológico de la palabra función la cual deriva de la voz latina *functio*, perteneciente a la misma raíz del verbo *fungor-fungi*, que quiere decir cumplir, ejecutar, desempeñar<sup>26</sup>. Se deduce que la función es un concepto dinámico que nos indica una actividad, movimiento. Puede decirse entonces qué función es toda actividad ejercida por un órgano para la realización de un determinado fin.

Los tratadistas dan su aporte sobre el significado de función y en palabras del autor Enrique Silva Cimma se define la función pública como: *“la actividad que desarrolla la dotación o elemento humano de la Administración del Estado para poner en funcionamiento el Servicio Público”*<sup>27</sup>. Pero este concepto siendo muy extenso no debe quedarse limitado a la doctrina sino que también se deben conocer las nociones aportadas por la legislación y la Ley de Ética Gubernamental por lo que la define como: *“Toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por una persona natural en nombre del Estado, al servicio de éste, o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos”*<sup>28</sup>.

Para llevar a cabo dicha función el Estado debe servirse de elementos humanos que la ejecuten y es por eso que necesita de los llamados funcionarios y empleados públicos a los que también la Ley de Ética

---

<sup>26</sup> MARÍA DIEZ, MANUEL. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I. 2º Edición. Editorial plus ultra. Buenos Aires, Argentina. 1980. Pág. 75-76.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Silva Cimma, Enrique. Pág. 111.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Ley de Ética Gubernamental. Art. 3

Gubernamental<sup>29</sup>, define teniéndose en cuenta que sin dichos elementos no se puede concretizar ninguna actividad y menos la función pública.

### **2.2.2. Origen de la Relación Jurídica de la Función Pública**

Dada la índole de la relación del servicio público la Administración no posee la libertad de elegir a sus empleados o funcionarios ya que éstos deben reunir ciertas condiciones para poder ser parte de ésta, fundadas bajo el régimen de dos categorías que son generales y especiales: en las generales encontramos las de carácter jurídico y moral, y en las especiales es decir de carácter profesional son determinadas por la naturaleza del servicio. Estas condiciones imponen límite a la administración en cuanto a su facultad de designar a sus servidores esto basado en el interés que la administración desempeñe de manera estricta su deber ante la colectividad, dichos requisitos o condiciones se determinan atendiendo estrictamente al interés o servicio público ya que éste es el objeto y fin de la función pública.

Una relación jurídica con la Administración se origina primeramente a través de una designación de los funcionarios y empleados públicos, es por esto que les impone una serie de requisitos que en sentido estricto deben ser cumplidos y dentro de éstos podemos contemplar la idoneidad como requisito primordial para garantizar el fiel cumplimiento de los deberes que impone la función pública, en este mismo sentido otro requisito para desempeñar ciertos cargos en la Administración está por ejemplo el de

---

<sup>29</sup> Funcionario Público: Persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción, por elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo. Empleado Público: Persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la Administración Pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.

ciudadanía como condición especial para el ejercicio de un cargo de carácter político.

### **2.2.3. Importancia**

Se vuelve necesario destacar que la función pública hace posible el funcionamiento de los servicios públicos y como resultado del buen funcionamiento de éstos se ejecuta la satisfacción de las necesidades públicas de la colectividad de manera eficiente, pronta y eficaz y con ello, el Estado cumple sus cometidos.

### **2.2.4. Características**

Las características se deben tomar en cuenta ya que a partir de ellas se advertirá si la Administración Pública está cumpliendo con la satisfacción de necesidades de los administrados. Para definir o conocer las mismas se da un enfoque a través de tres aspectos específicos los cuales son su ámbito, el ejercicio y su extensión.

#### **1. El Ámbito de la Función Pública**

Está referido a la función que le corresponde a cada autoridad o funcionario y delimitada por dos principios esenciales. El principio de legalidad y el principio de competencia.

En virtud del principio de legalidad la autoridad administrativa solo puede disponer o realizar aquello que le está expresamente permitido por la ley adoleciendo de nulidad todo acto que la contraríe. En relación al principio de competencia se remite a la esfera de acción o poderes jurídicos que la ley asigna a los órganos administrativos. La función pública desde el punto de

vista de su ámbito se caracteriza porque la actividad que desarrollan los funcionarios y servidores debe realizarse dentro de un actuar conforme a derecho e inserto en la esfera de atribuciones previamente determinadas a quienes las ejerzan.

#### 2. La Función Pública en cuanto a su ejercicio

Impone a quien la ejecuta el deber legal de dedicación al cargo, atribuye además al servidor público obligaciones precisas y determinadas, las que se convierten en indispensables para que la función que se ejerza sea eficiente.

#### 3. La Función Pública en cuanto a su extensión

Esta característica significa que la función pública es improrrogable e indelegable<sup>30</sup>. La indelegabilidad se deriva del principio que señala que debe ejercerse personalmente en virtud de que el funcionario y empleado está comprometido con los intereses de la colectividad y es su deber ejercerla responsablemente.

### 2.2.5. Naturaleza Jurídica

En la doctrina ha sido muy debatida la determinación de la naturaleza jurídica que caracteriza la relación existente entre el Estado y sus funcionarios o empleados, esto en razón del servicio que prestan. La tendencia que sigue la función pública es considerarse de "*Derecho Público*"<sup>31</sup> por responder a la satisfacción de necesidades de una colectividad y por existir de parte de los funcionarios una relación de subordinación respecto a la Administración; a pesar de ello las opiniones sobre la naturaleza de la función pública son

---

<sup>30</sup> Ibídem. Silva Cimma, Enrique.

<sup>31</sup> Ibídem. Bielsa Rafael. Pag.31.

diversas ya que algunos autores la consideran una relación contractual y por otro como una simple situación legal, no contractual.

### **2.2.6. Extinción de la Relación Jurídica de la Función Pública**

La Administración crea una relación de subordinación con sus funcionarios y empleados a través de un acto administrativo formal denominado nombramiento, pero como toda relación jurídica no es definitiva en algún momento también ésta relación existente debe extinguirse, ahora bien para que la relación se termine no es necesario que se haga a través de un acto determinado sino que basta con la existencia de una causa legal que implique la extinción de esa relación, por ejemplo la supresión de la plaza que se desempeña, por incapacidad sobrevenida al funcionario o por muerte, entre otros. Pese a lo dicho esta extinción puede tener lugar por diversas formas y causas que Bielsa desarrolla en su tratado de Derecho Administrativo<sup>32</sup>. Por lo que dada una de estas situaciones se termina por completo la relación de subordinación que existe entre un funcionario determinado y la Administración.

### **2.2.7. Clasificación de la Función Pública**

#### **2.2.7.1. Conceptos Clasificadores**

La actividad administrativa del Estado constituye otra importante función por la evolución histórica y política de su organización.

---

<sup>32</sup> Por Voluntad de la Administración Pública, por voluntad del funcionario o empleado y por hechos. Por voluntad de la Administración: Revocación, Jubilación de oficio, pena disciplinaria, incompatibilidad; por voluntad del funcionario: renuncia; por voluntad de los administrados: recurso de deposición, sin la voluntad de la Administración y del funcionario: muerte o incapacidad.

Mauricio Alfredo Clará afirma que: *“el estudio de la función administrativa permite percibir la razón de la existencia de la organización estatal y de la complejidad de sus atribuciones siempre con la finalidad propuesta de satisfacer los intereses generales”*<sup>33</sup>.

Dicha actividad puede realizarse indistintamente a través de actos jurídicos de diversa clase o especie cuyas formas no deben constituir obstáculo o impedimento para su ejecución oportuna y efectiva, en virtud de ello los planes ejecutivos de toda Administración deben admitir el acoplamiento al ordenamiento jurídico positivo.

En atención a estas ideas la función administrativa puede concebirse como: *“la serie de actos que en ejecución de las leyes satisfacen o tienden a satisfacer en concreto los intereses generales”*<sup>34</sup>. Por ello la Administración dispone directa e inmediatamente de instrumentos jurídicos y materiales para su consecución lo cual se refleja en las atribuciones que tiene cada Ministerio que confirman la razón de ser del Estado.

### **Función Administrativa**

En palabras de Roberto Dromi se define la función administrativa como: *“un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin con prescindencia de los órganos o agentes que la realizan y traduzcan en una actividad concreta y práctica”*<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> CLARA MAURICIO ALFREDO y otros. “XXV Aniversario de la Constitución de El Salvador”. Tomo I. 1° Edición. San Salvador, El Salvador. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia.2008. Pág. 13.

<sup>34</sup> Ibídem. Clará, Mauricio y otros.

<sup>35</sup> DROMI, ROBERTO. Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea de Rodolfo y Ricardo Depalma. 1992. Pag.106.



Desde el punto de vista orgánico se puede definir la Administración Pública como un conjunto de órganos estatales y no estatales encargados de la acción concreta y práctica de la Administración. Es de hacer especial énfasis en que los entes públicos no estatales integran la Administración Pública aunque no la Administración del Estado, que funcionalmente depende de ella por vínculo de tutela administrativa, en razón de que cuando las personas públicas no pertenecen al Estado, orgánicamente hablando tienen personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, por esta razón la función administrativa materializa el deseo de la Administración mediante actos por lo que para llegar a una definición de acto administrativo se debe apuntar y clasificar la realidad que nos presenta dicha función administrativa.

La primera clasificación es aquella que distingue entre la actividad jurídica y no jurídica de la Administración, es decir actividad que produce o no efectos jurídicos directos<sup>36</sup>. También se distinguirá la actividad o función administrativa jurídica o no jurídica manifestándose a través de actos o de hechos. Los actos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o de juicio que realizadas por los funcionarios públicos constituyen actuaciones materiales y operaciones técnicas en el ejercicio de la función administrativa. Los hechos son ejecución de actos ya que dan cumplimiento o realización material a la decisión que el acto implica, esto no siempre es así ya que pueden presentarse actos que no son ejecutados o hechos realizados sin una decisión previa formal por ejemplo se emite orden de cierre de un establecimiento ilegal pero dicho cierre no se realiza por lo que en este caso la orden dictada por el funcionario constituye un acto administrativo no ejecutado.

---

<sup>36</sup>GORDILLO, AGUSTÍN. Derecho Administrativo. Tomo III. 5° Edición. Editorial Lexis Nexis. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.2000.

En cualquier actuación material de la Administración se puede deducir cuál ha sido la voluntad que lo ha precedido ya que para que exista un acto es necesario encontrar esa declaración de voluntad que se manifiesta intelectivamente y no a través de su directa ejecución; en relación a lo anterior sólo se llamará acto a aquella decisión que se exterioriza formalmente como tal y no a través de su ejecución, es así como esta decisión es concreta y dada a conocer a través de los hechos reales de los demás individuos.

Ahora bien, las decisiones manifestadas por la Administración, se dan a conocer por medio de hechos que tienen significado simbólico: por ejemplo permitir el tránsito de vehículos o peatones por determinada calle, lo cual es una expresión verbal o escrita o de un signo convencional de tránsito.

Por otro lado, el acto nunca contiene la ejecución de la idea que expresa, se refiere a los casos en que el acto consiste en una decisión o una declaración de voluntad.

### **Actos no jurídicos**

Son llamados también “actos de la Administración” ya que se trata de decisiones, declaraciones o manifestaciones que se realizan en ejercicio de la función administrativa y no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho. La diferencia con los hechos administrativos jurídicos como no jurídicos, es que en lugar de actividades materiales éstos consisten en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio o deseo.

### **Actos jurídicos**

Los actos jurídicos se dice que son las decisiones o declaraciones de voluntad, conocimiento o juicio, productores de un efecto jurídico directo,

como el nacimiento, modificación o extinción de un derecho o deber jurídico de un sujeto de derecho. Los actos se pueden distinguir en unilaterales y bilaterales y a su vez, los primeros se clasifican en individuales y generales.

### **Hechos no jurídicos**

Son todas las actuaciones materiales de la Administración que no producen efecto jurídico directo, tampoco constituyen declaraciones o manifestaciones intelectivas; por ejemplo cuando la Administración imparte capacitaciones a sus empleados para la implementación de nuevos sistemas administrativos o para aplicación de reformas a las leyes, éstos casos constituyen hechos que son dictados por la Administración pero no poseen ninguna relevancia jurídica.

### **Hechos Jurídicos.**

Son conductas administrativas que producen efecto jurídico determinado, por ejemplo la detención por parte de una autoridad policial sin orden de autoridad competente; en este caso se realiza un hecho antijurídico que acarrea responsabilidad para el agente y para la Administración.

### **2.2.8. Régimen Jurídico**

La base constitucional de la función pública la constituye el artículo 159 el cual establece que para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Éstas Secretarías estarán a cargo de un Ministro quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros, además de la existencia de un Consejo de Ministros que estará integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado. De igual manera en el artículo 168 se regulan atribuciones y

obligaciones del Presidente de la República<sup>37</sup> en aras del buen funcionamiento de la Administración Pública, quien debe estar pendiente del cumplimiento de los intereses de los administrados.

Así mismo la función pública es regulada en leyes secundarias entre las cuales se encuentran: la Ley de Ética Gubernamental, en la que se establecen normas para promover el desempeño ético de la función pública y se sanciona administrativamente la corrupción de los servidores públicos que se prevalecen de sus cargos para cometer actos ilícitos.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>38</sup> refiere que las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos emitidos por los funcionarios y empleados de la Administración serán del conocimiento de la Sala de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

La Ley de Procedimientos Constitucionales<sup>39</sup> regula en el artículo 12 que cualquier ciudadano puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional cuando alguna acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario del Estado o de sus órganos descentralizados violente algún derecho de los administrados en cumplimiento de la función pública.

El Código Municipal hace referencia a la actividad que deben realizar los funcionarios municipales en cumplimiento de la función pública que les ha

---

<sup>37</sup> *Ibidem*. Constitución de la República de El Salvador. Artículo 168 ordinal 6º. Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 2.

<sup>39</sup> Ley de Procedimientos Constitucionales. Decreto Legislativo, N° 2996, del 14 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial, N° 15, Tomo 186, del 22 de enero de 1960. San Salvador, El Salvador.

sido encomendada, la cual deberá desarrollarse en concordancia con la ley evitando incurrir en responsabilidad por los actos emitidos.

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal<sup>40</sup> regula el ingreso, la actuación y la igualdad de oportunidades para los empleados y funcionarios dentro de la Administración Pública verificando que éstos puedan cumplir con los requisitos exigidos por la misma para garantizar la eficiencia en el desempeño de sus cargos.

Finalmente es de hacer notar la importancia que reviste la existencia de Leyes o Reglamentos que de forma específica habiliten a la Administración para actuar material y jurídicamente en determinados ámbitos de la vida social y que describan el modo en que ésta deba desarrollar su actividad, en razón que dicha actividad tiene como fin último la satisfacción y protección de los intereses de la colectividad.

---

<sup>40</sup> Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Decreto Legislativo N° 1039. Diario Oficial 103. Tomo 371. 26 de mayo de 2006. San Salvador, El Salvador.

## CAPITULO 3

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### 3.1. ANTECEDENTES

La expresión de acto administrativo surge inicialmente en Francia con el principio de separación de Administración y Justicia como consecuencia de la subordinación de la Administración Pública a la norma jurídica<sup>41</sup>, destacándose dos nociones de acto administrativo, la primera sostiene que se trata de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del Juez por ser producto de la Administración y por encontrarse sometido al control de éste, dicho planteamiento se extendió en Francia debido a la aplicación del sistema de división de competencias jurisdiccionales y por el esfuerzo teórico iniciado por Duguit quien plasmó un concepto abstracto de acto jurídico como expresión de cada una de las funciones del Estado.

La segunda posición caracteriza al acto por sus notas de autotutela decidiendo la situación jurídica del súbdito y sentando las bases para que estos actos fueran llamados actos del rey o actos del fisco. Esta posición fué plasmada en la ley francesa del 16 de agosto de 1790, convirtiéndose en el primer texto legal que empleó dicha expresión, prohibiendo a los tribunales de conocer sobre las actuaciones de los órganos administrativos, lo que dió lugar a que la Administración del Estado policia realizara actos que en sentido amplio podían ser denominados “Actos Administrativos”.

Es hasta la consagración del principio de legalidad de la Administración Pública que se le concedió a ciertas actuaciones el significado de actos

---

<sup>41</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y RAMOS FERNÁNDEZ, TOMÁS. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. 3º Edición 1979. Editorial Civitas. Madrid, España.

administrativos que se constituyeron en condiciones previas de las operaciones materiales realizadas por la Administración Pública.

Finalmente la mayoría de autores coinciden que el acto administrativo surge con el principio de separación de poderes, sometiéndose a determinadas actuaciones de la Administración y de los tribunales ordinarios a una jurisdicción administrativa independiente.

### 3.2. DEFINICION

Son variadas las definiciones aportadas por diferentes autores entre los que se encuentran: Antonio Royo Villanova quien considera al acto administrativo como: *“... un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo por su naturaleza concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente los derechos de los administrados que se relacionan con la Administración”*<sup>42</sup>.

Por su parte Jorge Olivera Toro expresa que: *“El acto administrativo es considerado una declaración unilateral de voluntad o de juicio dictada por la Administración Pública en ejercicio de potestades contenidas en la Ley respecto a un caso en concreto”*<sup>43</sup>.

Fernández de Velasco enuncia que el acto administrativo: *“Es una declaración, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración*

---

<sup>42</sup> VILLANOVA ROYO, ANTONIO. Elementos del Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid, España. 1930.

<sup>43</sup> JORGE OLIVERA TORO. Manual de Derecho Administrativo. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1988.

*tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas*<sup>44</sup>.

Ahora bien entre la diversidad de definiciones la más reconocida doctrinariamente es la del jurista Zanobini para quien el acto administrativo: *“Es cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, emanada de un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa*”<sup>45</sup>. Esta noción ha sido retomada por la Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>46</sup>.

En razón de lo anterior se considera al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

Desde el punto de vista objetivo es una declaración o exteriorización intelectual de la voluntad administrativa, palabra que proviene de *“declarus”* que quiere decir poner en claro, aclarar. Es decir una expresión intelectual que mediante un proceso de análisis convierte los datos simbólicos en nociones o datos reales.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto dictado por un órgano administrativo, excluyendo la voluntad del funcionario del que emana, por lo que únicamente se toma en cuenta el acto derivado de la representación estatal.

En sentido material es contemplado como producto de la potestad administrativa del que se derivan consecuencias jurídicas, en razón de que

---

<sup>44</sup> FERNÁNDEZ DE VELASCO, RECAREDO. El acto Administrativo. Edición Porrúa. México. pág. 15.

<sup>45</sup> ZANOBINI. G. Corso Di Diritto Administrativo. Giuffrè. Milano Italia. 1950. pág. 245.

<sup>46</sup> Sentencia 283 D. 24 de Febrero de 1993, Sala de lo Contencioso Administrativo: “En un pronunciamiento especialmente dirigido a distinguir el Acto Administrativo de las actuaciones materiales que lleva acabo la Administración”.



éste crea, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva como emanación unilateral del poder público por lo que desde este aspecto no importa que ente emita el acto.

En nuestro derecho positivo la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no contiene una definición de qué deberá entenderse por acto administrativo, por lo que la Sala de lo Contencioso Administrativo ha considerado necesario retomar doctrinas para poder crear así un concepto que reúna los elementos básicos de un acto administrativo que permita comprender de la mejor manera lo que deberá entenderse en sentido estricto sobre el mismo, ya que la ley en mención únicamente hace referencia a los tipos de actos administrativos que conocerán al suscitarse una controversia pero en ningún momento define lo que debe comprenderse como un concepto básico de acto administrativo para la aplicación de dicha ley.

De tal forma que éste viene a convertirse en un vacío de ley que nuestro cuerpo normativo presenta en relación a los actos administrativos, como consecuencia surgen múltiples interpretaciones respecto al mismo ya que no existe un criterio formal definido.

### **3.3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Entorno a los elementos que constituyen el acto administrativo existen diversas posiciones, pero uno de los aportes más adoptados es el del jurista Gabino Fraga para quien: “...*El acto administrativo se encuentra configurado por una serie de elementos subjetivos, objetivos y formales.*”<sup>47</sup>, los cuales

---

<sup>47</sup> FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México.1969. pág. 307.

deben concurrir en debida forma para que el acto se constituya válido de lo contrario el acto se vuelve ilegal.

La Sala de lo Contencioso Administrativo se ha manifestado al respecto y reconoce cuatro elementos básicos de todo acto administrativo:

1. El sujeto o elemento subjetivo;
2. El objeto o elemento objetivo;
3. El fin o elemento teleológico, y
4. Las formas o elemento formal.

### **3.3.1. Elementos Objetivos**

Se hace referencia al contenido del acto que viene a constituir la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio de la Administración la cual al momento de dictar sus actos debe respetar los parámetros establecidos en la norma jurídica para no incurrir en desviación de poder o abuso de poder.

#### **3.3.1.1. La motivación**

Exige que la Administración Pública plasme en todas sus resoluciones las razones de hecho y de derecho que la llevaron a adoptar su decisión cumpliendo con la función de fundamentar jurídicamente cada una de sus resoluciones, lo que constituye un requisito forzoso sobre todo en actos desfavorables al administrado. En razón de ello se dice que la motivación cumple una triple finalidad:

- Opera como mecanismo de control consignando el fundamento del acto, de esta forma el destinatario puede oponerse al mismo destruyendo su

motivación y demostrando la ilegalidad o iniquidad de las razones que la Administración declara como sustentadoras del acto.

- Precisa con mayor certeza y exactitud el contenido de la voluntad administrativa debido a la importancia que tiene la interpretación del acto; en este sentido sirve como objeto para persuadir al destinatario de futuras impugnaciones inútiles.
- Sirve de elemento justificativo de la actividad administrativa ante la opinión pública en general, permitiendo al destinatario el ejercicio de las acciones legales que contra el acto le correspondan fundamentando debidamente su oposición al mismo.

En resumen, es necesario hacer énfasis que todas las resoluciones deben observar la aplicación del principio de congruencia el cual implica que toda la actuación de la Administración Pública debe ser clara, precisa y coherente respecto a las pretensiones que constituye el objeto de la petición, la motivación así como guardar relación con el problema que se pretende resolver y de esta forma pueda el particular conocer el motivo de la decisión adoptada por ésta y en caso de ser desfavorable impugnarla ante autoridad competente.

#### **3.3.1.2. Presupuesto de hecho**

Está determinado como aquel acontecimiento al que la norma le atribuye una consecuencia jurídica permitiendo la adopción del acto por parte de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad que ha sido otorgada por el ordenamiento jurídico, dicho presupuesto puede ser una situación material perfectamente objetivable, así como también sobre un contexto más complejo o ambiguo que exija utilizar conceptos de valor, experiencia y otras calificaciones jurídicas.

### **3.3.1.3. El fin**

Es un elemento autónomo que consiste en la satisfacción del interés público pues dirige la actuación de la Administración para alcanzar los objetivos previstos por la ley, de tal manera que constituye una parte esencial del acto administrativo que no deben perder de vista los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones ya que la existencia del fin condiciona la validez del acto por lo que no se debe desnaturalizar la finalidad de éste.

### **3.3.2. Elementos Subjetivos**

#### **3.3.2.1. Administración**

El encargado de ejecutar la actividad propiamente administrativa es el Órgano Ejecutivo quien además de gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio se le atribuye la facultad de emitir actos administrativos como parte de su función y en representación de los intereses de la colectividad materializando su voluntad a través de sujetos físicos denominados servidores públicos.

#### **3.3.2.2. Sujeto**

Siendo la Administración Pública un ente ficticio requiere inevitablemente del elemento humano para el cumplimiento de sus funciones a través del cual se expresa la voluntad administrativa condicionada por una relación jurídica existente entre éste y el Estado por medio de actos que se generan dentro del ámbito de las facultades que han sido encomendadas al titular del ente y en cumplimiento de la función pública; dichas facultades son otorgadas por la Constitución y leyes secundarias excluyendo los actos particulares dictados en actuación de intereses propios.

### 3.3.3. Elementos Formales

#### 3.3.3.1. El procedimiento

Es el mecanismo por medio del cual se pone en marcha el órgano estatal realizando un determinado número de operaciones de índole intelectual y material con el fin de obtener una resolución final por parte de la Administración. Según Gabino Fraga en su clásico derecho administrativo considera este elemento como: *“El conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan la resolución final”*<sup>48</sup>.

En palabras del jurista Roberto Dromi, *“El procedimiento incluye un modo de producción de un acto y la aplicación de normas jurídicas superiores, esto debido a que el acto administrativo no puede ser generado de cualquier manera a voluntad del órgano a quien compete tal producción sino que ha de seguirse un procedimiento determinado, orientado a la realización de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos efectuadas heterogéneamente por su función y naturaleza, misma que es ejecutada por varios sujetos u órganos que se articulan en la producción de un acto administrativo garantizando a la vez la eficacia de la Administración y los derechos de los particulares por actos administrativos”*<sup>49</sup>.

#### 3.3.3.2. Forma escrita

El acto administrativo como toda declaración necesita una forma externa de manifestación, esta forma de materialización de la voluntad o modo de expresión de la declaración ya formada es normalmente escrita, instituyéndose para efectos posteriores y asegurando su prueba por medio de su contenido. Esto porque existen actos que deben de notificarse o

---

<sup>48</sup> Ibídem. Fraga, Gabino. Pág. 7.

<sup>49</sup> DROMI, ROBERTO. Derecho Administrativo. 3ª Edición. Editorial Astrea de Rodolfo y Ricardo Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1994.

publicarse con determinados requisitos formales; así como también existen actos que son iniciados de oficio y que exigen constancia de tales efectos declaratorios y constitutivos para determinar su alcance concreto.

### **3.4. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

El Acto presenta una serie de características que lo distinguen, entre las cuales se pueden mencionar:<sup>50</sup>

#### **3.4.1. Es dictado por la Administración Pública**

Esta característica ha generado discusión debido a que existen otras instituciones públicas que dictan actos sometidos al Derecho Administrativo<sup>51</sup>, respecto a esto se encuentran dos posiciones doctrinales:

---

<sup>50</sup> Proceso 67-A-92 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en su sentencia refiere que el acto administrativo se tipifica por los siguientes atributos: a) el constituir una declaración, entendiéndose por tal un proceso de exteriorización intelectual no material, que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos de lenguaje hablado o escrito y signos convencionales; b) el de constituir una declaración unilateral, ya que la emanación y contenido de la declaración depende de un solo sujeto de Derecho: el Estado o ente público, excluyéndose por consiguiente del concepto de acto administrativo a los contratos que tienen un régimen jurídico específico; c) el de constituir una declaración emitida en ejercicio de la función material administrativa, comprendiéndose por tanto todos aquellos actos dictados en ejercicio de la función administrativa, sin importar el órgano que actúa; ch) el de constituir una declaración que produce efectos jurídicos, es decir que crea derechos u obligaciones para ambas partes: la administración y el administrado; d) el de constituir una declaración que produce efectos jurídicos en forma directa e inmediata, ya que tales efectos surgen del acto mismo y no dependen de la emanación de un acto posterior.

<sup>51</sup> En cuanto a esto Manuel María Díez en su Manual de Derecho Administrativo refiere que la administración puede considerarse en sentido orgánico es decir como un conjunto de órganos que integran el órgano ejecutivo o en sentido material como una actividad administrativa que puede ser ejercida tanto por el órgano ejecutivo como por el legislativo o el judicial, es decir que si la administración se considera en sentido orgánico acto administrativo sería únicamente el emanado por el órgano ejecutivo. Por otro lado si se considera a la administración en sentido material también constituirían actos administrativos los emanados de los órganos legislativo y judicial cuando éstos ejerzan funciones administrativas.

La primera refiere que: *“los actos sometidos al Derecho Administrativo que dictan sujetos distintos de la Administración Pública son verdaderamente actos administrativos”*<sup>52</sup>. Esta es la postura adoptada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa pues en el artículo 2 literal “b” incluye como parte de la Administración los actos administrativos dictados excepcionalmente por los órganos legislativo y judicial y por organismos independientes.

La segunda sostiene que los actos dictados por sujetos distintos de la Administración Pública *“...son sometidos al Derecho Administrativo y son juzgados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa pero no constituyen realmente actos administrativos si no que de otra naturaleza pero con un régimen similar al de los actos administrativos”*<sup>53</sup>.

#### **3.4.2. Constituye una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio**

El contenido del acto puede ser muy variado por ejemplo: otorgar una licencia constituye una declaración de voluntad ordenar el derribo de un edificio ilegal se considera una declaración de deseo, extender una constancia o certificación de un documento es una declaración de conocimiento y resolver recursos administrativos, emitir informes y dictámenes constituyen declaraciones de juicio<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> GAMERO CASADO, EDUARDO. Derecho Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa, El Acto Administrativo. Consejo Nacional de la Judicatura. Escuela de capacitación Judicial. 1ª Edición. San Salvador. El Salvador. 2001.

<sup>53</sup> *Ibidem*. Gamero Casado, Eduardo. Pág. 7.

<sup>54</sup> *Ídem*. Gamero Casado, Eduardo. Pág. 5.

La Sala de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado al respecto diciendo: *“La Administración pública en ejercicio de la función administrativa, exterioriza su voluntad a través de actividad jurídica en declaraciones de voluntad destinadas a surtir efectos jurídicos. De ahí que las actuaciones de la administración se materializan o canalizan en actos jurídicos (declaraciones de voluntad). Los actos jurídicos son declaraciones de voluntad, conocimiento u opinión, destinados a producir efectos jurídicos, es decir el nacimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones y abarcan todas las manifestaciones de voluntad administrativa, cualesquiera que sean sus formas o efectos”*<sup>55</sup>.

Por otro lado decir que el acto administrativo es una declaración de voluntad no significa que todas las manifestaciones con origen en la Administración son actos administrativos, si no que únicamente lo son las que producen efectos jurídicos favorables o desfavorables para el particular, en consecuencia las manifestaciones que no producen efectos jurídicos constituyen actuaciones administrativas no actos administrativos.

### **3.4.3. Unilateral**

Los actos administrativos son unilaterales porque no requieren la mediación de la voluntad del destinatario para alcanzar validez. Por ejemplo: la licencia es válida desde el momento en que la Administración la otorga sin ser necesaria la aceptación del destinatario. En algunos casos el acto administrativo si requiere la aceptación del particular como en el otorgamiento de una subvención, no obstante en este caso la aceptación es una carga impuesta al administrado que lo habilita a su percepción, lo cual

---

<sup>55</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 283-D. Pronunciamiento del 24/02/93.



no contradice el carácter unilateral del acto y tampoco afecta la validez del mismo<sup>56</sup>.

Manuel María Diez<sup>57</sup> plantea que es necesario distinguir entre la formación del acto administrativo y los efectos del mismo debido a que el acto puede formarse por una declaración unilateral de voluntad y sin embargo sus efectos serán bilaterales; así por ejemplo la admisión de un alumno en la universidad el acto de admisión es unilateral pero sus efectos son bilaterales porque crea obligaciones y derechos para la Administración y para el alumno. Esto no convierte al acto en bilateral ya que para eso es necesario que la voluntad del particular contribuya a la formación del acto y a la realización de los efectos del mismo.

#### **3.4.4. Regulado por el Derecho Administrativo**

Al acto administrativo también le es aplicable de manera supletoria el derecho común en los casos en que el régimen jurídico de éste presente vacíos.

El Órgano Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones dicta actos regidos parcialmente por el derecho privado, tal es el caso del matrimonio que produce efectos inmediatos sobre el estado civil de las personas y se rige en cuanto a la competencia por el derecho público y en relación a la forma y al objeto por el derecho civil<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*. Gamero Casado, Eduardo. Pág. 6.

<sup>57</sup> *Ibidem*. María Diez, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Pág. 176.

<sup>58</sup> *Ibidem*. María Diez, Manuel. Pág. 178.

#### **3.4.5. Singular y concreto y de carácter consuntivo**

El acto administrativo tiene como destinatario a una persona singular y concreta y su aplicación es consuntiva ya que una vez aplicado no es de utilidad posterior debido a que el acto dispone actuaciones concretas e inmediatas que afectan a sujetos singularizados.

Algunos autores consideran que el acto administrativo es concreto cuando la declaración que lo constituye involucra a una o más personas o casos individualmente determinados o indeterminables.

#### **3.4.6. Ejecutivo**

Los actos administrativos son directamente ejecutivos, pues cuando el particular no cumple con lo ordenado a través del acto, la Administración puede hacerlo cumplir forzosamente sin necesidad de acudir previamente al juez.

### **3.5. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Los actos administrativos pueden ser clasificados desde diferentes puntos de vista, algunos autores lo hacen desde un criterio único y los clasifican entre actos positivos y negativos, meros actos administrativos y negocios jurídicos, actos-regla, actos subjetivos y actos condición; otros en cambio combinan distintos puntos de vista en razón de que cada uno reviste su propia importancia, es por esto que los diferentes criterios clasificatorios no son

excluyentes entre ellos sino complementarios. Gamero Casado<sup>59</sup> retoma las siguientes clasificaciones más relevantes:

### **3.5.1. En función de la administración que los dicta**

Conforme a este criterio los actos pueden ser del Órgano Ejecutivo, de las municipalidades, o de la Administración institucional. El objeto de esta clasificación es reseñar que el acto se enclavará en un régimen jurídico distinto según sea la Administración que lo dicte.

### **3.5.2. En función del número de órganos que intervienen en su elaboración**

Los actos pueden clasificarse en simples y complejos o compuestos. Son actos simples los elaborados exclusivamente por un órgano; son complejos los que se adoptan simultáneamente por dos o más órganos, que pueden pertenecer a una misma Administración o a dos administraciones distintas. Manuel María Diez<sup>60</sup> refiere que estos actos son el resultado de la participación de varios órganos los cuales dictan un acto preparatorio que se une al de los demás para constituir el acto final. Así mismo menciona que en el caso de los actos simples el órgano del que emanan puede ser individual o colegiado, pero éste último tipo de órganos es considerado en su unidad estructural y la declaración de voluntad es una sola.

---

<sup>59</sup> Ibídem. Gamero Casado, Eduardo. Pág. 12-18.

<sup>60</sup> Ibídem. María Diez, Manuel. Pág. 183.

### **3.5.3. En función de su contenido**

La importancia de dicha clasificación radica en que fragmenta los actos administrativos en grupos similares sometidos a regímenes jurídicos distintos. Esta distinción se basa en el diferente valor que para el interesado ofrece la resolución que concluye el procedimiento administrativo. En virtud de este criterio se distingue entre actos favorables y actos desfavorables o de gravamen.

#### **3.5.3.1. Actos favorables**

Amplían las facultades de los administrados, es decir que mejoran la posición jurídica de éstos<sup>61</sup>. Entre ellos podemos destacar:

- a. Actos de admisión: son los que comportan la incorporación de un sujeto al uso de un servicio público, como la matrícula en un centro de educación.
- b. Actos de autorización: constituyen un mecanismo por el que se remueve una carga que pesaba sobre el particular quien debe satisfacer ciertos requisitos en orden a ejercer válidamente una actividad para la que tiene derecho. Es el caso de las licencias de matrícula para aperturar determinados negocios.
- c. Actos de concesión y otorgamiento: no existe derecho previo pero la Administración lo crea. Por ejemplo no se tiene derecho a usar el dominio público de manera que se impida el disfrute de los demás pero la Administración puede otorgar una concesión de dominio público y permitir tal uso privativo del bien, en cuyo caso está creando el derecho y no autorizando el ejercicio de un derecho preexistente; así por ejemplo la

---

<sup>61</sup> Ibídem. Eduardo García de Enterría en su Curso de Derecho Administrativo considera como actos favorables aquellos que amplían el patrimonio jurídico de los administrados otorgándoles o reconociéndoles un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándolo de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo pues un resultado ventajoso para el destinatario.

adjudicación que hace el Ministerio de Obras Públicas Transporte de Vivienda y Desarrollo Urbano, para la construcción de una obra o el otorgamiento de subvenciones.

d. Actos de exención o dispensa: liberan al particular de una obligación normalmente exigible. Por ejemplos: se exenciona a un mozo de la obligación de prestar el servicio militar, y cuando la Administración tributaria exime el pago de algún impuesto.

### **3.5.3.2. Actos desfavorables o de gravamen**

Son los que contienen una pena económica o de otra índole dañando nuestra esfera de intereses legítimos. Este tipo de actos restringen las facultades de los administrados y entre ellos se encuentran:

- a) Los actos sancionadores;
- b) Los actos de prohibición, como la orden de cierre de un local;
- c) Las obligaciones de hacer. Plantación forzosa de un tipo de cultivo u orden de derribo de un edificio en ruina;
- d) Expropiaciones y figuras afines, y
- e) Exacciones fiscales.

Existen actos desfavorables o de gravamen encuadrados dentro del ámbito de la potestad administrativa sancionadora los cuales se ven afectados por una serie de principios procedimentales y materiales específicos los cuales son: la presunción de inocencia, el principio de legalidad y el de culpabilidad; en razón a esto los actos desfavorables han de encontrarse siempre motivados y pueden revocarse de oficio en cualquier momento, en tanto que

los actos favorables no tienen por qué motivarse y sólo pueden eliminarse de oficio mediante la declaración de lesividad<sup>62</sup>.

García de Enterría refiere que los actos de gravamen deben de ser motivados de manera expresa por la Administración para facilitar la defensa de los administrados a diferencia de los actos favorables. Con respecto a éstos últimos la ley condiciona estrictamente su revocación por la Administración en razón que a través de dichos actos se han reconocido o declarado derechos y facultades a los destinatarios lo cual no sucede con los actos de gravamen<sup>63</sup>.

#### **3.5.4. En función de su modo de expresión**

Distinguimos entre actos expresos, tácitos y presuntos. Un acto expreso es aquél en que la Administración efectúa una declaración de voluntad explícita dirigida a los particulares. Los actos tácitos o implícitos derivan de la actuación de la Administración que conlleva implícitamente una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, que no ha sido exteriorizada de forma expresa. Por ejemplo, un inmueble rústico fué expropiado para la construcción de un parque público, en éste no se realiza sino que comienza a construirse un edificio municipal de oficinas, de estas actuaciones el particular a quien le fue expropiado el terreno puede deducir que el municipio ha desistido de su propósito de construir el parque lo que le permite iniciar un procedimiento para recuperar lo expropiado debido a que

---

<sup>62</sup> AYALA, JOSÉ MARÍA; FRATTI DE VEGA, KARLA y Otros. Manual de Justicia Administrativa. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, 2003.

<sup>63</sup> *Ibidem*. García de Enterría, Eduardo. Pág. 556.

no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, en el que los motivos para expropiar son de interés social o de utilidad pública.

Los actos presuntos surgen con la inactividad de la Administración y a ésta por ministerio de la ley se le aparejan determinadas consecuencias jurídicas; en palabras de Manuel María Díez, en este tipo de actos “.....*no existe ni una declaración concreta administrativa, ni una conducta a la que se le pueda atribuir determinado valor o sentido en virtud de una interpretación racional. Es lo que ocurre cuando la ley atribuye un sentido al silencio de la Administración*”<sup>64</sup>.

Ha sido necesario que se le atribuya cierto sentido al silencio de la Administración para que ésta se vea obligada a manifestar su voluntad de forma expresa o indudable, es así que cuando no existe dicho pronunciamiento la ley presume que la Administración se ha manifestado en forma favorable o desfavorable dando lugar a los actos presuntos<sup>65</sup>.

El silencio de la Administración puede ser en sentido positivo o en sentido negativo, el primero ante la inactividad de la Administración presume una respuesta favorable a las peticiones del administrado; el segundo es considerado una ficción legal que produce consecuencias procesales y además constituye una denegación de una petición. Estos dos tipos de silencios los podemos ver reflejados en los incisos primero y tercero del artículo 75 de la Ley de Telecomunicaciones el cual está relacionado con el otorgamiento de concesiones en las telecomunicaciones, inciso 1º “.....*si la SIGET no resuelve lo solicitado dentro de los plazos señalados en esta ley, se entenderá entonces resuelto a favor del solicitante (silencio en sentido*

---

<sup>64</sup> Ibídem. María Díez, Manuel. Manual de Derecho Administrativo.

<sup>65</sup> Ibídem. Ayala, José María; Fratti de Vega, Karla y Otros.

*positivo), quedando el mismo facultado para el ejercicio de su derecho; inciso 3° En los casos de solicitud de modificación al plan de numeración y de asignación de claves de selección al sistema multiportador, operará el silencio administrativo en sentido negativo”<sup>66</sup>.*

### **3.5.5. En función del nivel que ocupa el acto en el procedimiento administrativo**

Se clasifican en actos definitivos y actos de trámite, con esta clasificación se trata de distinguir la totalidad de los actos que se van produciendo durante la tramitación del procedimiento y el acto concreto y único que concluye el mismo. El procedimiento administrativo es una sucesión de trámites que concluyen en una resolución final; por ejemplo tenemos el procedimiento de licitación en el cual se realizan actos de trámite tales como: los dictámenes del Comité Técnico o la descalificación de una empresa, al final se realiza el acto único y concreto que es la adjudicación con la que culmina dicho procedimiento<sup>67</sup>.

En el desarrollo de un procedimiento se acumulan una serie de actos, pero dichos actos no son la respuesta que la Administración ofrece al problema en examen, sino que son eslabones sucesivos que darán como resultado una solución. Por ejemplo: antes de imponer una sanción la Administración ha de conceder al particular audiencia y lo hace mediante un acto administrativo, notificándole que dispone de un plazo determinado para alegar lo que estime

---

<sup>66</sup> Ley de Telecomunicaciones. Decreto Legislativo N° 142.6 de Noviembre de 1997. Diario Oficial 218. Tomo 337. Publicación Diario Oficial 21 de Noviembre de 1997. Artículo 75, inciso 1° y 3°.

<sup>67</sup> *Ibidem*. Ayala, José María; Fratti de Vega, Karla y Otros.



oportuno a su derecho, ese acto administrativo es distinto del acto final mediante el que se le impone la sanción al mismo.

Los actos de trámite no tienen vida jurídica propia y se entienden dependientes del acto por el que se resuelve el procedimiento. En la medida que carecen de independencia no son susceptibles de recurso salvo en los supuestos regulados<sup>68</sup>.

Los actos definitivos o resolutorios son los que se pronuncian sobre el fondo del asunto poniendo fin al procedimiento administrativo; en éste se recogen las respuestas que la Administración adopta frente al problema que se plantea. Son actos definitivos las licencias, las órdenes, las multas, las subvenciones, entre otros.

Esta clasificación tiene una gran importancia desde la perspectiva del control de la legalidad de la actuación jurídica debido a que el control se ejercita de forma única sobre la resolución que concluye el procedimiento. Esta regla genérica tiene tres excepciones que determinan que en ciertos supuestos legales será posible aplicar el control de legalidad a los actos de trámite y éstas son: cuando el acto decida el fondo de la problemática planteada; cuando impida la continuación del procedimiento y cuando cause una pérdida relevante de derechos de contradicción y de defensa para uno o varios interesados.

---

<sup>68</sup> La Sala de lo Contencioso Administrativo en la resolución del veintiuno de junio de mil novecientos noventa y cuatro (Ref. 15-L-94), estableció la diferencia entre acto definitivo y acto de trámite basándose en el carácter instrumental de estos últimos, diciendo que “el procedimiento es una ordenación unitaria de pluralidad de operaciones, expresada en actos diversos, que no obstante su relativa autonomía se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final. Los actos administrativos de trámite son por esencia instrumentales y por ende dependientes, ya que están insertos en un procedimiento...”.

### **3.5.6. En función de la impugnabilidad del acto en vía administrativa**

Se puede distinguir entre actos que causan estado y actos que no agotan la vía administrativa.

Por regla general los actos administrativos definitivos son susceptibles de recurso en vía administrativa el cual se presenta ante la Administración que lo dictó quien deberá resolverlo de acuerdo a la Ley, pero hay que tomar en cuenta que en estos casos el acto no ha agotado la vía administrativa. Por otro lado están los actos que causan estado o que han agotado la vía administrativa los cuales sólo serán recurribles en vía jurisdiccional, por lo que no adquieren la calidad de firmeza<sup>69</sup>.

La determinación de los actos que agotan la vía administrativa es importante por dos razones: la primera es que solo pueden ser recurridos en vía administrativa los actos que no causen estado; es decir aquellos que no agoten la vía administrativa, y la segunda es que sólo pueden ser recurridos en vía jurisdiccional los actos que causen estado, ya que para recurrir judicialmente contra la Administración es preciso que se haya agotado previamente la vía administrativa pues este requisito constituye uno de los presupuestos formales que condicionan el ejercicio de la actividad propia de los tribunales de justicia.

Los casos en que los actos agotan la vía administrativa se encuentran regulados en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>70</sup> y son los siguientes:

1. Los actos que resuelvan recursos administrativos (artículo 7 literal “a” LJCA).

---

<sup>69</sup> Ibídem. María Díez, Manuel. Pág. 182-183.

<sup>70</sup> Ibídem. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ello significa que una vez interpuesto recurso contra un acto, la resolución de éste causa estado sin que resulte preciso recurrir nuevamente el acto en vía administrativa;

2. La desestimación presunta de una petición (artículos 3 literal “b” y 12 LJCA), y
3. Las de los demás órganos administrativos cuando una resolución legal o reglamentaria así lo establezca.

### **3.5.7. En función de la susceptibilidad de impugnación del acto**

Con arreglo a este criterio se distingue entre actos firmes y no firmes. Los actos firmes son aquéllos que no pueden ser objeto de recurso y los actos no firmes son los que aún pueden ser recurridos bien en vía administrativa o en vía jurisdiccional.

En cuanto a los actos firmes se dice que el acto ha adquirido firmeza por dos circunstancias:

1. Por el transcurso del plazo de impugnación sin haber ejercido la acción correspondiente.

Ante otra actuación o hecho jurídico los actos administrativos tienen un plazo de impugnación cuyo transcurso sin el ejercicio de la acción correspondiente determina la imposibilidad de recurrir el acto en cuestión. La firmeza es adquirida en este caso por razones formales. Dado que los actos administrativos pueden ser objeto de recursos en vía administrativa y seguidamente en vía judicial, la firmeza puede producirse por la no interposición tanto del recurso administrativo como del jurisdiccional, y

2. Por haber agotado todos los mecanismos para recurrir el acto.

En efecto cuando los particulares han recurrido sucesivamente el acto administrativo hasta agotar todas las instancias, éste no resulta ya susceptible de impugnación alguna y por consiguiente ha adquirido firmeza y goza del efecto de cosa juzgada en razón que la firmeza adquirida es de carácter material.

Es importante aclarar que las clasificaciones como: actos definitivos, actos que causan estado y actos firmes no deben confundirse, pues a pesar de su aparente proximidad todos hacen referencia a realidades distintas, siendo todas ellas de gran relevancia y de diferente régimen jurídico<sup>71</sup>.

### **3.5.8. En función del número de destinatarios del acto**

Se clasifica entre singulares, generales y plúrimos. Los actos singulares se dirigen a una sola persona, un ejemplo de este tipo de actos sería el nombramiento de un funcionario público, dicho acto está dirigido a una persona en particular a diferencia de los actos generales que tienen como destinatario a una pluralidad indeterminada de sujetos como por ejemplo una convocatoria pública la cual está dirigida a una generalidad de personas.

Actos plúrimos se dirigen a varias personas a la vez pero este grupo de personas están perfectamente identificadas, un ejemplo de este tipo de actos es la publicación de las calificaciones de un examen el cual está dirigido a una pluralidad de destinatarios identificados.

---

<sup>71</sup> *Ibidem*. Gamero Casado, Eduardo.

### **3.5.9. En función del grado de vinculación de la administración al momento de dictarlos**

Con arreglo a este criterio distinguimos entre actos discrecionales y reglados, clasificación prevista por el artículo 3 literal “a” de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>72</sup>.

Estas categorías tienen distinta relación con la legalidad siendo preciso determinar cuando un acto ha sido dictado en ejercicio de una potestad discrecional y cuando en ejercicio de una potestad reglada, por lo que es necesario tomar en cuenta las diferencias existentes entre ambas potestades desde la perspectiva de la relación vigente con el ordenamiento jurídico de la mayor o menor exhaustividad determinada por la ley en los supuestos que rige la Administración Pública ya que la potestad reglada responde a una determinación taxativa del actuar de la Administración de manera que la Ley señala todas las condiciones para el ejercicio de esta potestad excluyendo cualquier apreciación subjetiva de la Administración.

Por su parte la potestad discrecional condiciona el ejercicio de una operación apreciativa de la Administración, al respecto Manuel María Diez señala que: *“La actividad discrecional de la Administración se identifica porque la legislación se limita a señalar los fines de la potestad, facultando a la Administración para que en presencia de determinados hechos o situaciones pueda valorar y resolver si cumplen con el fin perseguido por la norma”*<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 3 literal “a”: procede la acción contencioso administrativa contra los actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales incurridas en desviación de poder.

<sup>73</sup> MARÍA DIEZ, MANUEL. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1980.

En esos supuestos es necesario recurrir a la interpretación de la norma pertinente ya que no en todos los casos surge con claridad si se trata de un supuesto de actividad reglada o discrecional de la Administración Pública.

### **3.6. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Para hablar de eficacia se debe partir del principio general de ejecutividad que consiste en que los actos administrativos se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, es decir que éste comprende la validez y eficacia de los actos, dichas nociones en ocasiones tienden a confundirse por lo que es necesario hacer la distinción entre ambas, la primera estudia los elementos intrínsecos del acto cuya carencia o inobservancia provoca vicios que determinan su invalidez, la segunda analiza el momento en que los actos administrativos pueden llevarse a efecto, siendo aptos y susceptibles de aplicación.

Respecto a esto existen cuatro supuestos para que se configure la validez y la eficacia de los actos administrativos:

- Un acto válido puede ser eficaz si cumple todos los requisitos extrínsecos e intrínsecos.
- Un acto válido puede ser ineficaz si cumple con todos los requisitos intrínsecos pero no los extrínsecos, de modo que aún siendo válido no puede aplicarse.
- Un acto inválido puede ser eficaz aun si éste no cumple con todos los requisitos intrínsecos pero si con los extrínsecos y será aplicado a pesar de que resulte ilegal, pero dejará de surtir efectos una vez sea declarado

formalmente inválido, debiendo corregirse las consecuencias que se hubieren derivado de su aplicación.

- Un acto inválido puede ser ineficaz cuando se incumple algún requisito intrínseco como extrínseco de modo que el acto resulta ilegal y al mismo tiempo no puede llevarse a efecto.

La aplicación práctica de estos supuestos se manifiesta en el siguiente ejemplo: Un cheque es válido cuando se expide con los requisitos correspondientes, pero solo es eficaz a partir de la fecha de cobro que figura en el mismo; si pretende hacerse efectivo el cheque con anterioridad a esa fecha, no se conseguirá su cobro a pesar de que el cheque sea perfectamente válido.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de igual manera ha proclamado que los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. En consecuencia los actos administrativos son aptos para producir efectos desde el mismo momento en que son dictados, sin que se precise la satisfacción de ningún requisito adicional. No obstante existen supuestos de eficacia demorada, en los que se impone el cumplimiento de ciertos requisitos (notificación, publicación) en orden a reconocer la eficacia del acto.<sup>74</sup>, en éstos casos el acto no produce efectos sino hasta el momento de su notificación o de su publicación. Atendiendo a esta idea la perspectiva de notificación o publicación no constituyen una condición de validez del acto sino simplemente de eficacia.

---

<sup>74</sup> Ibídem. Gamero Casado, Eduardo. Pág. 110.

Ahora bien la eficacia del acto en algunos casos puede verse afectada por figuras tales como: la nulidad o la suspensión del acto, en ambos casos el acto deja de surtir efectos.

### **3.6.1. Nulidad**

Recae en aquellos actos que poseen defectos en sus elementos esenciales es decir de existencia y validez y como consecuencia la nulidad del acto no se manifiesta cuando éste se constituye sino a partir del momento en que fue dictado.

La nulidad puede ser absoluta o relativa esta última también es conocida como anulabilidad, por regla general los actos en los que se encuentre un vicio manifiesto serán nulos pero por excepción la Administración podrá ratificarlos siempre y cuando subsane los vicios que lo afectan. Es necesario aclarar que la eficacia del acto únicamente es afectada por la nulidad absoluta más no así por la relativa debido a que ésta puede subsanarse y por lo tanto el acto sigue siendo eficaz.

El Derecho Francés admite la noción de acto nulo como aquel “...acto existente dotado de apariencia jurídica pero viciado gravemente en un elemento esencial”<sup>75</sup>. Por lo tanto éstos no pueden convalidarse ni subsanarse por prescripción ya que la nulidad es un vicio de carácter imprescriptible, esto significa que puede ser alegada siempre por el particular. También es necesario aclarar que la nulidad es un vicio que no puede subsanarse mediante una actuación administrativa posterior ni en virtud del consentimiento del afectado.

---

<sup>75</sup> Ibídem. Castejón Paz, Benito. Pág. 148.



El artículo 1551 del Código Civil regula la nulidad de los actos en general refiriendo que: *“Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes”*<sup>76</sup>. Así mismo el artículo 1553 expresa que: *“La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el Juez, aun sin petición de parte, cuando aparece de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello...”*<sup>77</sup>.

Por otro lado en la nulidad relativa el afectado es el único que puede pedir la declaración de nulidad dentro de un plazo determinado ya que transcurrido dicho plazo si el particular no reacciona el vicio de nulidad desaparece por lo que se produce el efecto sanatorio. Respecto a esto García de Enterría considera que la anulabilidad está delimitada por dos situaciones: *“el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica”*<sup>78</sup>.

El Código Civil establece en el artículo 1554 que: *“la nulidad relativa no puede ser declarada por el Juez sino a pedimento de parte; ni puede pedirse su declaración por el ministerio público en el solo interés de la ley; ni puede alegarse sino por aquellos en cuyo beneficio la han establecido las leyes o por sus herederos o cesionarios, y puede sanearse por el lapso de tiempo o por la ratificación de las partes”*<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Código Civil. Decreto Ley. 23 de agosto de 1959. San Salvador, El salvador.

<sup>77</sup> Ídem. Código Civil.

<sup>78</sup> Ibídem. García de Enterría, Eduardo. Pág. 590.

<sup>79</sup> Ibídem. Código Civil.

### **3.6.2. Suspensión del acto**

Este es un mecanismo que paraliza momentáneamente la eficacia del acto administrativo a la espera que se produzca una circunstancia que determine el levantamiento de la suspensión ya sea eliminando el acto o permitiendo nuevamente su eficacia.

La suspensión es configurada como un remedio de menos gravedad que la nulidad ya que lo que se consigue con ésta no es suprimir el acto dictado por la Administración sino hacerlo temporalmente ineficaz o dejarlo en la imposibilidad de producir los efectos para los que fue creado.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula la suspensión del acto administrativo en el artículo 17 estableciendo que cabe adoptar la suspensión cuando el acto administrativo pueda producir un perjuicio irreparable o de difícil reparación. Así mismo de la lectura del artículo 16 se deduce que la suspensión puede acordarse de oficio, pero según Doctrina dictada por la Corte Suprema de Justicia, ésta también puede darse a instancia de parte, pudiendo ser solicitada en el escrito de petición o en el de interposición del recurso administrativo.

### **3.7. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Se refiere a la eliminación o supresión de los efectos jurídicos y al desaparecimiento del acto cuando éste ha cumplido con los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley.

Los actos pueden extinguirse de forma normal por haber cumplido el objeto o plazo para el que fueron creados o de forma anormal por no cumplir con la finalidad que éste persigue impidiendo su realización.

En cuanto a las formas de extinción se encuentran las siguientes: Revocación Administrativa, Caducidad y Rescisión.

### 3.7.1. Revocación

Es un instrumento legal utilizado por el órgano administrativo a través del cual busca dejar sin efectos en forma parcial o total un acto administrativo sea por razones técnicas, de interés público o de legalidad.

Manuel María Diez expresa que: “...*la revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por motivo sobreviniente, o de un acto irregular sea que en ambos supuestos los actos hubieran emanado del ejercicio de facultades regladas o discrecionales de la Administración*”<sup>80</sup>.

Al respecto la Sala de la Jurisdicción Contencioso Administrativo refiere que la revocación es entendida como: “*el retiro definitivo por la Administración de un acto suyo anterior y ésta puede operar por motivos de ilegalidad, es decir por vicios en el acto o por motivos de oportunidad en el caso que el acto pronunciado sea inconveniente en un momento dado por ir contra intereses públicos.*”<sup>81</sup>, en razón a este criterio la revocación puede ser de oficio cuando los actos dictados no impliquen un menoscabo a un derecho subjetivo otorgado al administrado.

---

<sup>80</sup> *Ibidem.* Manuel María Diez. Pág. 271.

<sup>81</sup> *Líneas y Criterios Jurisprudenciales.* Sala de lo Contencioso Administrativo. 2005. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 2007. Pág. 6.

### **3.7.2. Caducidad**

Se configura generalmente por negligencia, descuido o inactividad del particular y su aplicación está limitada al incumplimiento reiterado de una obligación derivándose de ésta una sanción que es aplicada previa intimación al interesado.

Desde el punto de vista de Manuel María Diez la caducidad es: *“una sanción que la Administración aplica por no haber cumplido el administrado con las obligaciones que le imponía el acto y que eran correlativas a los derechos que obtenía del mismo”*<sup>82</sup>.

### **3.7.3. Rescisión administrativa**

Consiste en la facultad que tienen las partes en un acto jurídico bilateral de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, por lo que es considerada como otro medio de extinción de los actos administrativos aplicada especialmente en materia de contratos administrativos. Sin embargo ésta también puede configurarse como una medida unilateral de parte de la Administración en la que prevalece el interés público sobre el interés privado.

---

<sup>82</sup> Ibídem. María Diez Manuel. Pág.270.

## CAPITULO 4

### RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL Y DE SUS FUNCIONARIOS POR LA EMISION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

#### 4.1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

La Administración Pública está constituida por pluralidad de personas jurídicas, que incluye la Administración Local o Municipal como ente descentralizado al que se le reconoce su propio patrimonio y personalidad jurídica propia cuyo objetivo es buscar la satisfacción de las necesidades o intereses de la colectividad.

Benito Castejón Paz retoma el concepto del autor Entrena Cuesta definiendo Administración Local como: *“aquel sector de la Administración Pública integrado por los entes públicos menores de carácter territorial.”*<sup>83</sup>, de esta definición se deducen los siguientes aspectos: Forma parte de la Administración Pública, por lo que le son inherentes los derechos, obligaciones y facultades que a ésta le atribuye el ordenamiento jurídico. Asimismo este autor en sus propias palabras hace la siguiente consideración: *“... El Municipio constituye una convivencia de personas peculiarmente de familias asentadas en un mismo territorio para con plena conciencia de su unidad realizar en común los fines de la vida”*<sup>84</sup>. Además expresa que: *“... El espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de nuestras facultades imponen la existencia del Municipio y que éste tiene su origen casi siempre en las condiciones naturales y económicas de vida de un*

---

<sup>83</sup> Ibídem. Castejón Paz, Benito. Pág. 617.

<sup>84</sup> Ídem. Castejón Paz, Benito. Pág. 649.

*determinado lugar, muy pocas veces en la voluntad de los gobernantes que lo crean por imperativo legal*<sup>85</sup>.

El Código Municipal establece en el artículo 2 que: *“El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”*<sup>86</sup>.

#### **4.1.1. Elementos del Municipio**

- Es una unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal: Consiste en el ejercicio del poder público o poder superior a cualquier otro poder que éste ejerce para la organización de la sociedad, a fin de hacer posible la convivencia social y resolver los conflictos que se pueden dar en la misma, por lo que toda actividad del Municipio debe de planificarse organizarse, dirigirse, ejecutarse y controlarse en cada una de sus competencias para alcanzar los fines propuestos. También es denominado como unidad primaria porque está más inmediato a los administrados.

---

<sup>85</sup> Ídem. Castejón Paz, Benito. Pág. 649.

<sup>86</sup> Ibídem. Código Municipal. Artículo 2 inciso 1°.

- Territorio: Es el espacio físico dentro del cual el Municipio ejerce poder. En relación a ello el artículo 20 del Código Municipal refiere que para la creación de un Municipio debe concurrir un territorio determinado<sup>87</sup>, en el mismo orden el artículo 23 señala que: “...*la definición de los límites de los Municipios por cualquier causa que fuere, corresponde a la Asamblea Legislativa*”<sup>88</sup>.
- Poder, autoridad y autonomía Municipal: El poder es la fuerza por medio de la cual se obliga a los administrados a obedecer, éste deriva en autoridad cuando el derecho a dirigir y a mandar encuentra plena aceptación y como respuesta se es escuchado y obedecido, no por temor sino por la confianza que merece quien da las órdenes o el reconocimiento de quienes aceptan y aprueban lo ordenado buscando el bien común. Por lo que se afirma que el poder se puede ejercer legítimamente cuando se tiene la autoridad y sólo entonces es posible obligar a obedecer lo que voluntariamente ha sido obedecido por la gran mayoría.

La autonomía se expresa en términos de facultades de decisión y gestión que el Municipio ejerce en su propio ámbito territorial, de acuerdo a lo anterior la autonomía implica la capacidad para auto administrarse sin sujeción a otros órganos del Estado.

---

<sup>87</sup> El artículo 20 del Código Municipal también refiere que para la creación de un Municipio debe concurrir: Una población no menor de diez mil habitantes constituidos en comunidades inadecuadamente asistidas por los órganos de gobierno del municipio a que pertenezca; un centro de población no menor de dos mil habitantes que sirva de asiento a sus autoridades; posibilidad de recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios públicos esenciales y conformidad con los planes de desarrollo nacional.

<sup>88</sup>Ibidem. Constitución de la República de El Salvador. Artículo 23.

- Personalidad jurídica: A través de ella el Municipio se convierte en sujeto con aptitud de adquirir derechos y contraer obligaciones actuando en nombre propio. El Código Municipal se refiere a este atributo en el inciso segundo del artículo 2 estableciendo que: *“El Municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley...”*<sup>89</sup>, además el artículo 47 señala que: *“El Alcalde representa legal y administrativamente al Municipio...”*<sup>90</sup> y en relación a esto el artículo 51 también refiere que corresponde al Síndico representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio en todo lo relacionado con los bienes derechos y obligaciones municipales conforme a la ley y a las instrucciones del Concejo.
- Patrimonio propio: El Municipio está dotado de sus propios bienes e ingresos para la realización de sus fines, los cuales son adquiridos a través de impuestos, tasas, contribuciones, entre otros y deben ser empleados para provecho de la colectividad del Municipio, en este sentido el artículo 60 del Código Municipal señala que la hacienda municipal comprende los bienes, ingresos y obligaciones del Municipio; así también el artículo 61 indica que son bienes del municipio los de uso público como plazas, áreas verdes y otros análogos, los bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido el Municipio o se hayan destinado a algún establecimiento público municipal. Este elemento deriva de la autonomía económica del Municipio y para que ésta sea garantizada la

---

<sup>89</sup> Ibídem. Código Municipal. Artículo 2.

<sup>90</sup> Ídem. Código Municipal. Artículo 47.



Constitución establece que se creará un fondo para el desarrollo económico y social del mismo.

- Capacidad normativa propia: Los Municipios pueden dictar normas jurídicas que rijan en la circunscripción territorial que les corresponde permitiéndoles establecer mejor convivencia social dentro del mismo; lo cual es regulado por la Constitución que establece que el Municipio está facultado para emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos que son considerados de obligatorio cumplimiento por los administrados y por las autoridades municipales según los artículos 32 y siguientes del Código Municipal<sup>91</sup>.
- Capacidad de administrarse así mismo: Supone una autonomía política, es decir la capacidad que tiene el Municipio de elegir sus propias autoridades; así mismo cuenta con autonomía administrativa que le permite organizarse adecuadamente a fin de prestar los servicios públicos locales.

#### **4.1.2. Competencia municipal**

Es el conjunto de atribuciones que en forma expresa le confiere a los Municipios la Constitución y las Leyes, se caracteriza por ser expresa, improrrogable e irrenunciable. En razón de ello les correspondes la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad. Respecto a esto se dice que el Municipio trasciende al campo

---

<sup>91</sup> El Código Municipal define las ordenanzas como aquellas normas de aplicación general dentro del Municipio sobre asuntos de interés local. Los reglamentos: Constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios. Los acuerdos: Son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo Municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con interés particular.

de las prevenciones mediante la elaboración de planes de desarrollo y éstos deben de ser parciales o generales y los planes municipales en determinadas circunstancias abarcan todo el territorio municipal cubriendo el campo social, económico, físico, cultural o político. En la elaboración de dichos planes a tenor de lo dispuesto en el artículo 116 del Código Municipal se puede hacer consulta popular en la que fomenta la participación de la población en la definición de objetivos, estrategias, políticas y metas de corto mediano y largo plazo para enfrentar los diversos problemas y lograr las condiciones de vida y de desarrollo que sus habitantes necesitan.

### **4.1.3. Organización del Gobierno Municipal.**

#### **4.1.3.1. Concejo Municipal**

El Municipio para el cumplimiento de sus fines y realización de sus competencias requiere de la conformación de un órgano denominado Concejo Municipal al que le corresponde ejercer dirección y representación legal, esto se encuentra regulado en el artículo 24 del Código Municipal refiriendo que el gobierno municipal está a cargo del Concejo Municipal que es el órgano fundamental y se le concibe como deliberante y normativo, su integración además del Alcalde y el Síndico comprende a los Concejales o Regidores en el número que establece el artículo 12 del Código Electoral<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> El cual dispone que en cada Municipio se elegirá un Consejo Municipal compuesto por el Alcalde, un Síndico, dos regidores y cuatro miembros suplentes para sustituir indistintamente a cualquier propietario, además en las poblaciones de más de cinco mil habitantes se elegirán regidores en proporción dependiendo el número de habitantes de cada Municipio.

#### 4.1.3.1.1. Atribuciones o Facultades del Concejo Municipal

1. Nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones, integrándose con miembros de su seno o particulares, y
2. Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar su Gobierno y administración; entre otras.

#### 4.1.3.2. Alcalde Municipal

Es el titular del gobierno y de la Administración Municipal; representa legal y administrativamente al Municipio.

#### 4.1.3.3. Síndico

Tiene como función primordial representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del municipio en todo lo relacionado con los bienes, derechos y obligaciones municipales conforme a la ley y a las instrucciones del Concejo.

#### 4.1.3.4. Concejales o Regidores

Son también llamados ediles por asumir colegiadamente el gobierno del Municipio, éstos al igual que el Alcalde y el Síndico Municipal son elegidos mediante el sufragio universal, libre directo y secreto; para su elección se procede según el artículo 79 de la Constitución.

Debido a las facultades que la ley otorga a los funcionarios municipales y en cumplimiento de sus atribuciones y de los actos que emiten devienen una serie de responsabilidades tanto civiles, penales, administrativas y/o patrimoniales; lo cual enfocamos a continuación:

## 4.2. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 4.2.1. Origen etimológico

El vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina “sponsor”, que significa el que se obliga por otro, así como responder proviene del verbo “respondere” que quiere decir “hacer frente”, “merecer”, “pagar” y ambos se encuentran estrechamente relacionados en razón de que constituyen expresiones solemnes de una obligación<sup>93</sup>.

En palabras del Doctor Luis María Boffi Boggero el concepto de responsabilidad surge del latín “*responderé que significa estar obligado*”<sup>94</sup>, por ello se habla de responsabilidad religiosa, moral, jurídica, entre otras.

### 4.2.2. Concepto

Desde el punto de vista jurídico se entiende la responsabilidad en general en el sentido de “merecimiento”, “responder de”, “pagar por”, como el deber de responder por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación que trae aparejada la imposición de una sanción constituyéndose una obligación.

Los doctrinarios establecen diferentes conceptos de responsabilidad, tal es el caso de Pérez Carrillo quien afirma que el principio general de responsabilidad es: “*el establecido por la conducta ilícita o contra las buenas costumbres observadas por una persona dando lugar a la responsabilidad*”

---

<sup>93</sup>CASTRO ESTRADA, ALVARO. “Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa. México.1997.

<sup>94</sup> BOFFI BOGGERO, LUIS MARÍA. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina.1979. Pág.791.

*de está y la consecuente obligación de reparar los daños que cause encontrándose el mayor acento en la conducta ilícita*<sup>95</sup>.

Por su parte Muñoz Machado sostiene que la responsabilidad es: *“una institución de garantía de los bienes y derechos de quienes resultan lesionados por la actividad de otros, la garantía es mayor en la medida en que la indemnización se asegura”*<sup>96</sup>.

Finalmente los autores coinciden en que la importancia de la responsabilidad radica en que ésta es una garantía para los ciudadanos de salvaguardar sus derechos o de restituirlos en caso de que éstos se vean violentados, debido que a través de la responsabilidad se configura la obligación que tiene toda persona natural o jurídica de indemnizar los perjuicios ocasionados por su actuar.

Ahora bien esta responsabilidad trasladada al ámbito de la Administración Pública resulta más relevante en razón de que todas las acciones por parte de los funcionarios de la Administración pueden generar daños en los particulares y en consecuencia deben estar sujetas a responsabilidad y más aún cuando la actividad es realizada por el Municipio pues el riesgo de producir un daño se incrementa ya que este ente territorial tiene contacto más cercano con el administrado, por lo que la Constitución en el artículo 235 impone como principal directriz a todos los funcionarios de la Administración, actuar siempre apegados al marco jurídico es decir al principio de legalidad, no obstante aunque éstos actúen conforme a derecho no pueden evitar que su actividad ocasione en algún momento daño a los

---

<sup>95</sup> PÉREZ CARRILLO, ANTONIO. “La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho”. UNAM. México.1979. Pág.60.

<sup>96</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. “La Responsabilidad Civil Concurrente de las Administraciones Públicas”. Madrid, España. Editorial Civitas. 1990. Pág. 179.

administrados. Es por ello que las normas constitucionales no solo controlan el actuar de los funcionarios a través del artículo antes citado si no que se dedica un título completo denominado: “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”; en el que se regula los diferentes tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios de la Administración incluyendo a los miembros de los Concejos Municipales por el desempeño de sus funciones, ya que es en razón de la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública que nace la responsabilidad del funcionario la cual puede ser civil, penal, administrativa y patrimonial.<sup>97</sup>

### **4.2.3. Tipos de responsabilidad**

#### **4.2.3.1. Responsabilidad Penal**

Es la derivada de una conducta activa u omisiva por parte del funcionario o servidor público, que la ley penal tipifica como delito, estos ilícitos en el Código Penal son denominados “*Delitos Relativos a la Administración Pública*”<sup>98</sup>, y pueden consistir en peculado, malversación, concusión, corrupción de funcionarios, cohecho, entre otros.

Para la responsabilidad penal los daños o perjuicios ocasionados por los funcionarios públicos tienen carácter social, pues son considerados como atentados contra el orden público suficientemente graves como para ser reprobados y ser erigidos en infracciones por el incumpliendo de los parámetros que el Código Penal establece.

---

<sup>97</sup> Ibídem. Constitución de la Republica de El Salvador. Título VIII “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”. Artículos 235-245.

<sup>98</sup> Código Penal. Decreto Legislativo N° 1030. 26 de abril de 1997. Diario Oficial 105. Tomo 335. 1997. San Salvador, El Salvador. Artículos. 320 - 324.

#### **4.2.3.2. Responsabilidad Civil**

Consiste en la obligación que recae sobre una persona de reparar el daño que ha causado a otro y de responder económicamente por su conducta dolosa o culposa, lo que da lugar a responsabilidad individual.

El objetivo principal de la responsabilidad civil es procurar la reparación, es decir establecer el equilibrio que existía entre el patrimonio del autor del daño y el patrimonio de la víctima antes de sufrir el perjuicio. Este tipo de responsabilidad posee un aspecto preventivo que lleva a los ciudadanos a actuar con prudencia para evitar comprometer su responsabilidad, y un aspecto punitivo de pena pecuniaria.

#### **4.2.3.3. Responsabilidad Administrativa**

Conocida también como responsabilidad disciplinaria se presenta como consecuencia de una infracción cometida por el funcionario o servidor público de algún precepto que guía su gestión, ameritando la aplicación de una sanción (destitución, suspensión, amonestación, entre otros)., según sea su gravedad a cargo de la Administración en ejercicio del poder disciplinario que le es inherente.

La responsabilidad administrativa cumple una doble función pues además de establecerse como una garantía consagrada a favor del particular para lograr el resarcimiento del perjuicio causado por el Estado se muestra como medio de control de la propia Administración.

#### **4.2.3.4. Responsabilidad patrimonial**

Esta se materializa cuando un funcionario público en el desempeño de su cargo causa un daño al administrado ya sea intencionalmente, por error o simplemente por el desarrollo normal de la actividad que realiza o por los servicios públicos que presta, quedando dicha responsabilidad a cargo del que ha causado ese daño, este tipo de responsabilidad tiene su fundamento

constitucional en el artículo 245 pues en éste se dispone que los funcionarios públicos que causaren daños morales o materiales por violación de derechos constitucionales responderán de manera personal y de no contar con patrimonio suficiente para cubrir la obligación será el Estado quien responderá subsidiariamente, es decir que es sobre el autor del daño que recae primeramente la obligación de reparación o de compensación económica, pero debido a que las actividades que desempeñan los funcionarios son propias de la Administración, ésta se constituye también en responsable secundaria en la reparación o indemnización por el daño causado. Esta obligación de reparación por los organismos e instituciones públicas se denomina responsabilidad patrimonial de la Administración.

Según Raúl Alberto Casariego la responsabilidad patrimonial es: *“...la atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública por aquellos daños producidos al particular como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con exclusión de los supuestos de fuerza mayor”*<sup>99</sup>.

#### **4.2.4. Antecedentes**

La evolución histórica de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se desarrolla en cuatro etapas: irresponsabilidad del Estado, responsabilidad del funcionario público, responsabilidad parcial del Estado y responsabilidad objetiva y directa del Estado.

---

<sup>99</sup> Ibidem. CASARIEGO, RAÚL ALBERTO.



#### 4.2.4.1. Irresponsabilidad del Estado

En la época feudal el Estado dividido en innumerables feudos no respondía por ninguno de los excesos que cometía ya que estaba amparado en inmunidades y en privilegios desmedidos, y el causar algún perjuicio a la personas o bienes de los administrados no era considerado por los vasallos causa de responsabilidad sino como motivo de caso fortuito o fuerza mayor<sup>100</sup> por lo que no se creían con derecho a protestar ni a reclamar formalmente la reparación por el daño recibido. De igual manera en la época romana no existió ninguna acción para lograr indemnización por perjuicios ocasionados por la Administración o por sus agentes a los administrados ya que el Estado estaba personificado en el Príncipe quien era la imagen viviente de la soberanía. Con el transcurso del tiempo en el Imperio Romano se admitió en ciertos casos la responsabilidad de los funcionarios, reconociéndose algunos derechos individuales frente al Estado, como la propiedad "quiritaria", que significa que ninguna propiedad podía ser expropiada sin antes indemnizar al perjudicado; sin embargo, el ciudadano carecía de un instrumento eficaz para hacer valer el derecho que se le otorgaba.<sup>101</sup>

Luego surge en dicho Imperio la idea del "Fisco" o "Fiscus" el cual era estimado como una persona moral poseedora de los bienes designados a los fines del Estado por lo que era necesario distinguir los bienes del Fisco de los bienes del Príncipe recibiendo los primeros el nombre de "Erarium". "El Fisco representaba al Estado en todos los asuntos del Derecho Civil relativos

---

<sup>100</sup> MOYA JIMÉNEZ, ANTONIO. "Aspectos prácticos de la responsabilidad civil, mercantil y administrativa con fundamentos legales y jurisprudencia". Editorial Bosch, S.A. Edición 1°. Junio 2005. Pág. 27. Fuerza mayor y caso fortuito es: "cualquier acontecimiento forzoso o extremo a una parte y más allá de su control que le impide o retrasa el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato".

<sup>101</sup> BERNABÉ ELÍAS. Tesis doctoral "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Universidad de El Salvador. San Salvador 1974. Págs. 38-39.

al patrimonio público originándose así una diferencia entre la actividad privada estatal y los actos del Poder<sup>102</sup>.

Manuel María Diez manifiesta que: "...*La Teoría del Fisco tuvo la ventaja de proporcionar al súbdito la posibilidad de demandar a la autoridad en la persona del Fisco, ante sus propios tribunales con tal que la relación litigiosa fuera de carácter patrimonial*"<sup>103</sup>. Esta teoría se convirtió en un avance hacia el principio de la responsabilidad del Estado, pero el absolutismo de los reyes imposibilitaba a los súbditos el ejercicio de acciones tendientes a lograr una indemnización proporcional a los daños padecidos.

#### **4.2.4.2. Responsabilidad del funcionario**

La concepción de responsabilidad se empezó a considerar a partir de la noción de que el monarca no era un representante de origen divino sino que su poder procedía directamente del pueblo por cuanto era él quien de un modo u otro se lo otorgaba de acuerdo con la organización política imperante. Gradualmente fué desapareciendo el concepto de irresponsabilidad absoluta dando paso a la de responsabilidad amplia y completa cuando de la actividad administrativa del funcionario o agente resultara un perjuicio en la persona o bienes de los administrados.

En el sistema inglés existió una verdadera separación entre el Estado y la persona del funcionario, planteándose una irresponsabilidad absoluta de la Administración y trasladándosele la responsabilidad directa al funcionario o agente en razón que el Estado no es más que una entidad abstracta que no actúa por sí mismo sino que lo hace por medio de funcionarios o empleados es así que todos los actos que éstos ejecutan deben necesariamente recaer

---

<sup>102</sup> *Ibidem.* Garrido Falla, F. Pág. 244.

<sup>103</sup> *Ibidem.* María Diez, Manuel. "Derecho Administrativo". Tomo II.

sobre ellos. Por ello Altamira sostiene que: "*La responsabilidad de los agentes es directa y no se puede según esta teoría responsabilizar al Estado por sus culpas*"<sup>104</sup>.

Por su parte los Ingleses consideraban al funcionario como un mandatario del Estado y todo hecho que signifique responsabilidad para éste implica una verdadera extralimitación del mandato, en consecuencia dicha responsabilidad debe ser afrontada sólo por el funcionario que actuó arbitrariamente por lo que con el fin de evitar este tipo de conductas se crearon varias figuras delictivas como la "baratería" y el "cohecho"; para las que se establecieron penas y sanciones muy graves<sup>105</sup>.

En el Código Civil Alemán, se determinaba la responsabilidad personal de los funcionarios administrativos del Estado, por los actos y omisiones que cometieran, debiendo dirigirse contra éstos la acción para reclamar las indemnizaciones del caso, no obstante en la mayoría de los casos debido a la insolvencia de los funcionarios la obligación de reparación derivada de la responsabilidad se constituyó únicamente como un ideal.

#### **4.2.4.3. Responsabilidad parcial del Estado**

Algunos autores sostienen que la primera manifestación de responsabilidad del Estado fué a través de la expropiación, mediante esta figura el Estado

---

<sup>104</sup> ALTAMIRA, PEDRO GUILLERMO. "Responsabilidad Extracontractual del Estado". Depalma. Córdoba, Buenos Aires, Argentina. 1941. Pág. 97.

<sup>105</sup> Según el artículo 330 del Código Penal el cohecho consiste en aquella conducta ejecutada por un funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquiera otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido, propio de sus funciones.

\*Baratería, esta figura se introdujo por primera vez en la época romana y consistía en aquel fraude o engaño que un funcionario cometía en el ejercicio de sus funciones, aprovechándose del cargo y perjudicando al administrado.

podía adquirir la propiedad privada para uso público previa indemnización del propietario, con lo que surge el principio de responsabilidad que se extiende a todos los actos cualquiera que sea el órgano del que emanen, la dificultad surge cuando el Estado efectúa actos de gestión y no cuando realiza actos de autoridad, naciendo así la tesis que considera al Estado responsable de los actos de gestión e irresponsable por los actos de autoridad.

El Consejo del Estado francés sostenía que el acto era de autoridad cuando la Administración no entra en relación con los particulares y de gestión cuando la Administración entra en relación con los particulares para la ejecución de los servicios públicos. Finalmente se llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede contener la responsabilidad del Estado pero subordinado a una falta del servicio público. Esto obligó a que surgieran dos jurisdicciones la administrativa y la judicial en las cuales antes de iniciar la acción de indemnización era necesario investigar si la falta cometida había sido de servicio o personal para determinar si la responsabilidad era del Estado o del funcionario y así saber a quien correspondía demandar y qué jurisdicción era competente.

Finalmente el Consejo del Estado francés admitió que toda falta ya sea personal o de servicio compromete la responsabilidad de la Administración, contra quien deberá iniciarse la acción de indemnización pudiendo repetirse en el funcionario si hubiere falta personal.

#### **4.2.4.4. Responsabilidad objetiva y directa del Estado**

La doctrina ha planteado varias soluciones sobre los derechos que adquiere el particular al ser afectado por la actividad de la Administración Pública o por el funcionamiento de los servicios públicos partiendo de las siguientes teorías:

#### 4.2.4.4.1. La Concepción Subjetiva de la Responsabilidad del Estado

De acuerdo a esta teoría el particular en un momento dado se encuentra vulnerable ante el actuar de los titulares de la función pública debido a que no tiene ningún derecho para reclamar una indemnización por el daño recibido pues de acuerdo a esta concepción el Estado es irresponsable porque se consideraba que al ser el funcionario el que emitía los actos éste era el único responsable frente a los administrados por estar obligado al cumplimiento de la Ley.

#### 4.2.4.4.2. La Teoría Objetiva de la Responsabilidad.

En oposición a la concepción anterior esta teoría considera que el Estado es responsable por la actividad de sus funcionarios en el funcionamiento de los servicios públicos en razón de esto, el perjuicio o daño causado por el funcionario le es directamente imputable el Estado por lo que el particular puede exigir el resarcimiento de los gastos ocasionados en virtud del actuar del Estado. Esta teoría es contradictoria con la Constitución vigente debido a que ésta no establece la responsabilidad directa del Estado por el actuar de los funcionarios sino que regula que estos últimos serán personalmente responsables y subsidiariamente lo será el Estado.

#### 4.2.4.4.3. La Teoría de la Coexistencia de la Responsabilidad del Funcionario

Esta teoría se apoya en razones de equidad y de justicia para distribuir el régimen de las cargas públicas por lo que el funcionario y el Estado son responsables de indemnizar el perjuicio ocasionado al particular. En cuanto a esto Jesús González Pérez expresa que: *"El régimen francés de coexistencia de la responsabilidad del funcionario y la Administración se está caracterizando por una ampliación progresiva de la responsabilidad"*

*administrativa a través de su jurisprudencia*"<sup>106</sup>. Finalmente se puede decir que el principio fundamental de distribución equitativa justifica la responsabilidad del Estado, haciendo menos vulnerable el derecho de indemnización del administrado al reconocerse la existencia simultánea de la responsabilidad del funcionario y del Estado.

#### 4.2.4.4. Responsabilidad Directa o sin Falta.

En el periodo de la revolución Francesa se reconoce la responsabilidad del Estado por el simple funcionamiento del servicio sin que el administrado tenga necesidad de probar la culpa de los funcionarios o agentes públicos; por ejemplo: cuando el hecho es producido sin que pueda ser atribuido a negligencia o imprudencia por parte del interesado o del agente por tratarse de un caso fortuito y no de falta de servicio; en este caso el Estado tiene que indemnizar por el daño ocasionado. Al respecto Serra Rojas dice que: "*El Derecho Administrativo apoyado en razones de equidad estima que el particular perjudicado por un acto ilegal de la Administración sea indemnizado*"<sup>107</sup>. En tanto que no se puede censurar al funcionario o agente de la Administración que ha actuado en cumplimiento de un mandato legal y no obstante su actuación ha originado un perjuicio al patrimonio particular.

#### 4.2.5. Teorías que fundamentan la responsabilidad

El Estado al realizar su actividad para cumplir los fines que se ha propuesto, se encuentra inevitablemente frente a intereses diversos ante esto lo ideal sería que éste ceda en beneficio de la colectividad; no obstante en la práctica

---

<sup>106</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. "Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas". 4ª Edición. Editorial España Thomson Civitas. 2006.

<sup>107</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Responsabilidad Patrimonial". 1ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. Pág. 1260.

se ha observado lo contrario pues se atiende a intereses de grupos privilegiados, por lo que para reparar esas injusticias surgió el concepto de responsabilidad.

Ahora bien los autores se han inspirado en diversas teorías para fundamentar esa responsabilidad valiéndose algunos de ideas civilistas y otros basando sus conceptos en el Derecho Público.

#### **4.2.5.1. Teoría de la Representación**

Está basada principalmente en la posición del representante quien realiza actos de los cuales responde el representado que es la Administración. La Responsabilidad se funda en la culpa "in eligendo" o "in vigilando", es decir en la elección del representante por parte del representado. En consecuencia la responsabilidad es de los funcionarios que eligieron al que ocasionó el daño o el perjuicio.

Para muchos autores el problema no se plantea cuando el funcionario actuó con culpa o negligencia por ser el directamente responsable, pero sí lo es cuando el daño se produjo sin culpa del funcionario o en el supuesto de culpa concurrente entre el funcionario y el Estado. Según se plantea en esta teoría no opera la subsidiariedad del Estado en razón que cuando se cause perjuicio con un acto del funcionario se le adjudicará la responsabilidad directamente al Estado.

#### **4.2.5.2. Teoría Organista**

Para esta doctrina se considera al funcionario público como miembro del organismo supremo que es la Administración Pública, por lo tanto todo lo que hace el funcionario o agente se supone hecho por la Administración y ésta es la responsable de los perjuicios que se derivan de la falta que ellos cometen, por lo que de acuerdo con los impulsores de la teoría organicista

Otto Von Gierke y Hans Kelsen<sup>108</sup> la Administración es personal y directamente responsable de todas las actuaciones de sus funcionarios o agentes, pues éstos no son más que parte integral de ese organismo.

#### **4.2.5.3. Teoría de la proporcionalidad de las cargas**

Propugna que los ciudadanos no tienen por qué sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, entonces cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto con respecto a los demás ciudadanos está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad e igualdad que ampara a todos los habitantes.

El Consejo de Estado francés sostiene que la igualdad de las cargas lleva a responsabilizar a la Administración por sus actos y por los de sus funcionarios, distribuyendo en esa forma los daños que la ejecución de los servicios públicos ocasionen del mismo modo como se distribuyen servicios que ellos prestan a la comunidad.

Entrena Cuesta sostiene que: *"actualmente ya no sirve la teoría de la culpa como base o fundamento de la responsabilidad del Estado, puesto que es responsable sin necesidad de que actúe culposamente; tampoco así la teoría del riesgo objetivo debido a que el deber de indemnizar se impone a veces sin que el Estado haya creado dicho riesgo; es así mismo insuficiente la teoría del "enriquecimiento sin causa", pues la responsabilidad existe frecuentemente aunque la Administración no se haya enriquecido"*<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> GARCÍA TREVIJANO, FOS. "Tratado de Derecho Administrativo". Revista de Derecho Privado. Tomo II. Capítulo XXII. Madrid, España. 1967.

<sup>109</sup> ENTRENA CUESTAS, RAFAEL. "Curso de Derecho Administrativo" 3ª Edición. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España. 1970. Pág. 667.



Desde esta perspectiva se considera que el fundamento de la responsabilidad es el principio de igualdad ante la ley ya que cuando la Administración produce a los particulares una lesión que éstos no tienen el deber de soportar, el citado principio exige que se compense el sacrificio especial infringido mediante la correspondiente indemnización, pues sería jurídicamente inadmisibles que unos particulares se sacrificasen involuntariamente en beneficio de la comunidad sin el deber de hacerlo.

#### **4.2.5.4. Teoría de la responsabilidad por riesgo**

Esta teoría fué sustentada principalmente por Duguit quien refiere: "*La responsabilidad del Estado no se puede edificar más que sobre la idea de un seguro social soportado por la colectividad en provecho de aquellos que sufren un perjuicio originado por el funcionamiento de los servicios públicos que se realiza en provecho de todos. Esta concepción se vincula por sí misma a una idea que ha penetrado profundamente en la conciencia jurídica de los pueblos modernos, la igualdad de todos ante las cargas públicas*"<sup>110</sup>.

La actividad del Estado se ejerce en interés de la colectividad y las cargas que conlleva no deben pesar más fuertemente de unos sobre otros; si resulta de la intervención estatal un perjuicio especial para algunos la colectividad debe repararlo sea que exista culpa por parte de los agentes públicos o sea que no exista. Este autor de igual manera sostiene que la responsabilidad del Estado existe por el hecho de haberse ocasionado un perjuicio a un individuo o un grupo de ellos por el funcionamiento del servicio público.<sup>111</sup>

Marienhoff alega que esta teoría ha sido aplicada en determinados países por el derecho público cuando en el marco de algunas relaciones de servicio

---

<sup>110</sup>Ibidem. DUGUIT, LEÓN. "Las Transformaciones del Derecho Público". Pág.667.

<sup>111</sup> Ídem. Duguit, León.

se concede una compensación por accidentes o daños sufridos o cuando el Estado repara los daños causados por la guerra, dicha reparación es sobre la base de la idea de responsabilidad por riesgo.<sup>112</sup>

#### **4.2.6. Requisitos para establecer la responsabilidad.**

En el Derecho Público la responsabilidad se basa en el principio de justicia distributiva procurando evitar la producción de cualquier daño injustificado por parte de la Administración general o local pero para que los funcionarios y el Estado sean responsables ante la emisión de un acto que violente los derechos de los administrados no debe existir la obligación legal del particular de soportar el daño producido y además deben concurrir tres elementos: a) la existencia del daño; b) que éste sea imputable al Estado, y c) que exista una relación de causalidad entre la actividad administrativa y el daño que se alega.

##### **4.2.6.1. Daño**

El daño es requisito indispensable para que nazca el derecho de indemnización y se da en los casos en que un acto administrativo es dictado de forma ilegal, arbitraria o errónea trayendo consigo un perjuicio patrimonial o moral para el administrado. Con respecto a esto la jurisprudencia Española ha sostenido lo siguiente: “.....*para que la indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial sea procedente no basta con que se haya producido un funcionamiento anormal de la Administración sino que es necesario que el particular que formula la reclamación haya sufrido una lesión en sus bienes, derechos o intereses patrimoniales legítimos*”<sup>113</sup>. De

---

<sup>112</sup> Ibidem. Marienhoff, Miguel. Pág. 1630.

<sup>113</sup> Sentencia del Tribunal Supremo Español del 19 de julio de 2005. Ref. 1964/2002.

igual manera manifiesta Gil Escobar que el daño es tutelado mediante la obligación de resarcimiento pero para que se produzca la reacción del ordenamiento jurídico en cuanto a esta tutela, es necesario que se ponga de manifiesto el interés jurídico vulnerado.<sup>114</sup>

Por ejemplo cuando la Administración Municipal impone una multa al propietario de un negocio que cuenta con todos los permisos necesarios para su funcionamiento legal, causa perjuicio al patrimonio del administrado pues se produce la disminución de éste, naciendo con ello el interés del afectado de solicitar la revocación o la apelación de la resolución por considerar que no está apegada a derecho, para esto el particular deberá probar la existencia del daño sufrido lo cual le faculta para reclamar el correspondiente resarcimiento.

Por su parte Manuel María Diez retomando a Agustín Gordillo expresa: *“la responsabilidad de los entes públicos no puede en ningún momento prescindir del elemento dañoso ya que en los casos que la ilegitimidad o irregularidad de la acción no produzcan ningún daño para un tercero no darán lugar a responsabilidad y únicamente podría darse la invalidación del acto”*<sup>115</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico para que el derecho a indemnizar sea efectivo es necesario efectuar los trámites de reclamación y la estipulación de la cantidad reclamada de tal manera que lo que se busca es una reparación, la cual solo puede existir cuando haya detrimento personal y material; así mismo el Código Civil en los artículos 2065<sup>116</sup> y siguientes

---

<sup>114</sup> ESCOBAR, GIL. “Responsabilidad Contractual de la Administración Pública”. Bogotá, Colombia. 1989. Pág. 162.

<sup>115</sup> *Ibidem*. María Diez, Manuel. Manual de Derecho Administrativo.

<sup>116</sup> Artículo. 2065 Código Civil. “El que ha cometido un delito, cuasidelito o falta es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el hecho cometido”.

hablan expresamente del daño como el elemento que hace nacer la obligación de indemnizar, pues en dicha ley se menciona que el obligado a indemnizar es el autor del daño.

Atendiendo a todo lo anterior el daño se entiende como “la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del administrado por la falta de cumplimiento de una obligación de parte de la Administración”; así mismo se define el perjuicio como: “la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”; ambos conceptos se conciben como consecuencias del incumplimiento de las obligaciones que implica lesión al patrimonio; no obstante para que el daño de lugar a la indemnización debe ser cierto, especial, anormal, debe afectar una situación jurídicamente protegida y debe cumplir con las características de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o a un grupo de personas. En cuanto a la efectividad, ésta supone que el daño deber ser concreto y real, no simplemente posible o contingente, actual no eventual, aunque también a futuro se sepa con certeza que el daño ocurrirá.

Ahora bien dentro del daño también puede configurarse un daño personal derivado de lesiones corporales por el acto emitido por los funcionarios, siendo éstos susceptibles de cuantificarse económicamente para fines indemnizatorios. Finalmente existe una reparación de daños morales, que si bien es cierto el daño moral no se presenta de manera tangible éste forma parte de la reparación debida ya que su producción trae consigo efectos lesivos para el administrado. Esto es regulado por nuestra Constitución en el artículo 245, en el cual claramente se establece que los funcionarios públicos responderán personalmente y ante la ausencia o insuficiencia de bienes del funcionario o cuando no sea viable imputársele a éstos culpa alguna, el

Estado responderá subsidiariamente por los daños morales que causaren por la violación a los derechos consagrados en la Constitución.<sup>117</sup>. Es de mencionar que cuantificar la indemnización por un daño de esta índole ofrece dificultades pero aún así esto no impide que sea resarcido y debe alcanzar todas las consecuencias producidas.

#### **4.2.6.2. Relación de causalidad e imputación**

Estas se desprenden del enunciado que la lesión antijurídica y resarcible debe ser consecuencia del denominado funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos ya que por la prestación de éstos se produce la relación de causa y efecto entre la actividad de la Administración y el daño que se alega, la cual resulta importante en virtud que el perjuicio para ser reparable debe de ser imputable a la Administración. En relación a este tema García de Enterría refiere que si el daño es imputable a la Administración cuando derive del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos se entenderá entonces que el deber de indemnizar se impondrá siempre que la lesión sea consecuencia de toda gestión, actividad o tarea propia de la función administrativa.<sup>118</sup>

- *Funcionamiento normal del servicio*

Se considera que el servicio público ha funcionado normalmente cuando la Administración ha actuado conforme al ordenamiento jurídico y en ejercicio de sus potestades para lograr un fin o necesidad pública.

Esta actuación normal da lugar a responsabilidad en razón de que aun cuando se desarrolle dentro del ordenamiento jurídico puede producir daños

---

<sup>117</sup> *Ibidem*. Constitución de la República de El Salvador. Artículo 245.

<sup>118</sup> *Ibidem*. García de Enterría, Eduardo.

al administrado quien no tiene el deber de soportarlo y por lo tanto debe ser indemnizado.

- *Funcionamiento anormal del servicio*

La anormalidad se puede dar porque el servicio no ha resultado o por que éste habiendo funcionado ha sido defectuoso e inadecuado; por ejemplo un supuesto típico de funcionamiento anormal del servicio lo constituye el defectuoso estado o mantenimiento de las vías públicas que pueden dar lugar a que se produzcan accidentes de tránsito. Es necesario aclarar que en estos casos dichos accidentes serán imputables a la Administración cuando éstos se hayan originado por una actuación u omisión propias de la Administración.

Referente a todo lo anterior Medina Alcoz<sup>119</sup> es de la opinión que cuando la Administración impone una resolución de corte limitativo o deniega un acto favorable el interesado sufre a menudo un daño que se produce con ocasión del funcionamiento del servicio público, pero no será jurídicamente imputable a la Administración si ésta ha dictado la resolución administrativa en cumplimiento de las obligaciones que le impone la disciplina reguladora del procedimiento y de la potestad que se ejercita. Es decir que la Administración estaría obligada a reparar el daño únicamente cuando éste se derive del incumplimiento de los deberes o facultades otorgadas por la Ley. Ahora bien en estos casos el título jurídico que justifica el resarcimiento no es la culpa ni el sacrificio o el riesgo específico si no que es el incumplimiento de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental por parte de la Administración, pues el actuar de ésta contrario a derecho expone un funcionamiento anormal del servicio público lo cual constituye un desvalor

---

<sup>119</sup> MEDINA ALCOZ, LUIS. "La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo, aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema". Civitas. Editorial Aranzadi. 1º Edición 2005. Pág. 226 y 227.

tan importante que por sí solo justifica el surgimiento de la obligación resarcitoria. En razón de ello, el criterio que se adopta para imputar los actos a la Administración es el fin público perseguido por el funcionario, pues si éste al ejercer sus funciones procura su propio interés, no obra como órgano de la Administración en razón que relaciona a sus funciones un interés personal ajeno a los fines públicos.

Este criterio de imputación se puede ver reflejado en el artículo 57 del Código Municipal porque regula que los funcionarios municipales en el ejercicio de sus funciones responderán individualmente por abuso de poder, por acción u omisión en la aplicación de la Ley o por violación de la misma.<sup>120</sup> Entendiéndose las situaciones antes mencionadas como un funcionamiento anormal de la Administración Municipal debido a que en estos casos existe por parte de los funcionarios un incumplimiento de los deberes o abuso de las facultades conferidas por la Ley. Así mismo la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el artículo 9 dispone que: “*Podrán demandar la declaración de ilegalidad de los actos de la Administración Pública, los titulares de un derecho que se considere infringido...*”<sup>121</sup>; por lo que la ilegalidad de los actos y el derecho infringido constituirían un funcionamiento anormal de la Administración, y en razón de esa anormalidad los actos pueden ser recurridos por el afectado.

#### **4.2.6.3. Teoría de la causalidad**

Son muchas las teorías que se han enunciado para resolver los problemas de la causalidad, entre éstas se encuentra la teoría de la equivalencia de las condiciones, la cual presupone que cualquier hecho o condición debe ser considerado como causa del daño en tanto contribuyen a producir el

---

<sup>120</sup> Ibidem. Código Municipal. Artículo 57.

<sup>121</sup> Ibidem. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 9.

resultado final. Sin embargo esto es criticado debido a que su aplicación puede dar como resultado injusticias porque no todos los hechos o condiciones tienen igual relevancia y aptitud para ocasionarlo. Esta apreciación nos coloca frente a la teoría de la causalidad adecuada de los tribunales Españoles que consiste en distinguir la mayor o menor aptitud de los hechos o condiciones para producir el daño de acuerdo a un criterio de experiencia común que conduce a determinar la causa eficiente del daño o causa próxima del mismo.

Castro Estrada quien retoma al jurista argentino Juan Carlos Cassagne dice que la relación de causalidad consiste precisamente en: *“indagar la causa eficiente que origina el daño, lo que responde al principio lógico de razón suficiente conforme al cual todo lo que es tiene su causa en una razón...”*<sup>122</sup>.

Por su parte García de Enterría manifiesta: *“Esta causa adecuada o causa eficiente exige como presupuesto un acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada, si no que es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las consecuencias del caso; esto es que exista una adecuación objetiva entre causa y evento, lo que se ha llamado causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios”*<sup>123</sup>.

Tomando como fundamento lo establecido en el artículo 136 del Código Municipal, una vez admitido el recurso de revocatoria contra los acuerdos del

---

<sup>122</sup> Ibidem. Castro Estrada, Álvaro. Págs. 342-355.

<sup>123</sup> Ibidem. García de Enterría, Eduardo.



Concejo Municipal se abrirá a prueba por cuatro días hábiles.<sup>124</sup>, podría decirse que nuestra legislación da la pauta para que en los tribunales se aplique o se adopte la teoría de la causalidad adecuada, pues el abrir el proceso a prueba le permite al Juez una visión más clara y amplia de la ocurrencia de los hechos ya que a partir de esas pruebas identificará la causa eficiente del daño y si ésta deviene del actuar de la Administración. Esto se deduce con la lectura del artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que dice que al entablar la demanda, en ella se deberá expresar: el funcionario, la autoridad o entidad a quien se demanda; el acto administrativo que se impugna; el derecho protegido por las leyes o disposiciones generales que se considera violado; la exposición razonada de los hechos que motivan la acción; entre otros. Todos estos requisitos contienen elementos que el Juez debe de analizar para determinar las causas específicas productoras del daño y su origen.

En consecuencia la relación de causalidad es considerada como el principal problema que presenta la institución de la Responsabilidad Patrimonial y sobre ella descansa la verdadera eficacia de la concepción de la responsabilidad objetiva del Estado. Ahora bien es válido afirmar que una incorrecta apreciación de la relación de causalidad en la responsabilidad patrimonial del Estado haría difícil su acreditación, volviendo imposible determinar el vínculo existente entre esta relación y la imputación, las cuales forman parte de los requisitos o presupuestos de la responsabilidad del Estado. Por esto se considera que el elemento determinante para precisar los límites de la imputación a un ente público del hecho lesivo realizado viene dado simplemente por el nexo externo existente entre el daño producido y la actividad de un ente público o en todo caso del funcionario. Por lo que en definitiva podemos decir que en un régimen de responsabilidad los

---

<sup>124</sup> *Ibidem*. Código Municipal.

juzgadores no solo deben examinar la conducta del demandado sino que valorar las pruebas del demandante tendientes a demostrar la relación causal entre el administrado y la actividad de la Administración a fin de motivar su resolución.

#### **4.2.7. Presupuestos que generan responsabilidad patrimonial**

##### **4.2.7.1. Dolo**

Es definido por el Código Civil en el artículo 42 como: “*la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.*”<sup>125</sup>, así mismo refiere que el dolo en materia civil equivale a la culpa grave la cual consiste en no emplear en el manejo de los negocios el mínimo cuidado que incluso el negligente e imprudente emplearía en su propio negocio. Esto resulta confuso en razón que el dolo en ningún momento puede igualarse a la culpa o a la negligencia ya que en éstas no existe la intención de ocasionar daño, contrario al dolo pues en éste si concurre el conocimiento y la voluntad de causar perjuicio, es decir que el agente conoce las consecuencias perjudiciales del hecho y no obstante los realiza voluntaria y libremente.

Manuel Somarriva considera que ésta definición es de carácter general en razón que el dolo puede revestir dos formas<sup>126</sup>:

---

<sup>125</sup> *Ibidem.* Código Civil.

<sup>126</sup> SOMARRIVA UNDURRAGA, MANUEL y Otro. “Curso de Derecho Civil de las Obligaciones en General”. Tomo III.

### 1. Como vicio del consentimiento

El dolo es todo arreglo fraudulento ejecutado con el fin que la persona preste su consentimiento en la celebración de un acto. De aquí que éste constituya una forma intencional de causar daño.

### 2. Como fuente de obligaciones

El dolo es considerado como constitutivo de delito y en razón de ello agrava la responsabilidad del funcionario que emite el acto ya que éste en virtud del cargo que ostenta está obligado a desempeñar sus funciones de acuerdo a la ley, pero al concurrir el dolo en su actuar su responsabilidad aumenta pues no solo responde por el hecho de ser funcionario público si no que también responde de los imprevistos o perjuicios derivados de su conducta dolosa.

Ahora bien para que exista la obligación de reparar el daño, no basta con decir que el hecho es ilícito, doloso y perjudicial si no que es necesario probar la existencia del dolo que se alega. Esto es regulado por el artículo 1330 del Código Civil el cual dice: *“El dolo no se presume sino en los casos especialmente previstos por la ley. En los demás debe probarse”*<sup>127</sup>. De igual manera el artículo 1429 menciona que si el dolo logra imputarse, el autor responderá de todos los perjuicios que resulten como consecuencia inmediata del incumplimiento de la obligación o de su demora. Lo anterior resulta lógico en razón que en nuestra legislación se prohíbe toda responsabilidad objetiva por lo que no es posible imputar al funcionario el resultado de su acción, sin antes analizar y determinar que éste actuó dolosamente al emitir el acto.

---

<sup>127</sup> *Ibíd.* Código Civil.

#### 4.2.7.2. Culpa

Para Antonio Moya Jiménez la culpa o negligencia del deudor consiste en: “*la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponde a las circunstancias de las personas, de tiempo y de lugar*”<sup>128</sup>.

Francesco Carrara define la culpa como el término jurídico que al igual que la negligencia supone la voluntaria omisión de diligencia en calcular las consecuencias posibles y previsibles del propio hecho<sup>129</sup>.

La doctrina considera que es necesario distinguir entre el concepto de culpa penal y culpa civil aclarando que dichas nociones son semejantes ya que en ambos casos se define por una omisión de la conducta debida para prever y evitar el daño ocasionado por la imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de reglamentos o deberes impuestos. Sin embargo en el área civil la culpa se aprecia como un criterio para no dejar a la víctima sin reparación; por el contrario en la penal existe mayor rigor para valorar las circunstancias constitutivas de la misma con el propósito de no condenar a un inocente.

Atendiendo a la regulación que existe de la culpa en ambas materias ésta puede manifestarse de diferentes formas:

1. Negligencia: es considerada como el descuido o incumplimiento de un acto que el deber funcional exige;
2. Imprudencia: manifestada como el desinterés con olvido de las precauciones que conduce a ejecutar hechos que por sus consecuencias podrían llegar a ser delito;

---

<sup>128</sup> Ibídem. Moya Jiménez, Antonio. Pág.25.

<sup>129</sup> Ibídem. Carrara, Francesco.

3. Impericia. es la ineptitud para desarrollar una determinada función en razón que se carece del conocimiento necesario.
4. Inobservancia: se configura con el desempeño de ciertas actividades o cargos en los que el sujeto omite cumplir con los deberes impuestos por los reglamentos u ordenanzas.

La Ley contempla tres tipos de culpa: Culpa grave, negligencia grave, culpa lata refiere a la omisión de aquella diligencia que aún los hombres más descuidados emplean en sus negocios y agrega el artículo 42: “...*esta culpa en materia civil equivale al dolo*”<sup>130</sup>. En muchos casos la jurisprudencia hace equivaler la culpa grave al dolo pero en la práctica y dado que probar la intención es sumamente difícil se entiende que una culpa grave o muy grave se asemeja a una actuación intencionada.

Culpa leve: consiste en no emplear aquella diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios, el artículo en mención establece en el inciso segundo que cuando se habla de “...*culpa o descuido, significa culpa o descuido leve*”<sup>131</sup>. La Ley de la Carrera Administrativa Municipal regula en el artículo 63 que los funcionarios o empleados municipales que incurran en este tipo de culpa por actuar con negligencia o imprudencia en el manejo o control de los bienes recibidos para desempeñar su trabajo, dañarlos o extraviarlos por negligencia en su custodia, serán sancionados con amonestación oral privada<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> *Ibidem* Código Civil. Artículo 42, inciso 1°.

<sup>131</sup> *Ídem*. Código Civil. Artículo 42, inciso 2°.

<sup>132</sup> *Ibidem*. Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Artículo 63, inciso 3°.

Culpa o descuido levísimo: consiste en no emplear aquella diligencia que los hombres más juiciosos emplean en la administración de sus negocios de importancia, esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado<sup>133</sup>.

La doctrina reconoce como una sola figura a la culpa y a la negligencia, podemos decir que este criterio es compartido por nuestra legislación en razón que en los diferentes ordenamientos jurídicos al referirse a la negligencia la configuran como una especie de culpa.

#### **4.2.7.3. Mora**

Es concebida por la doctrina como el retardo culpable en el cumplimiento de una obligación, unido al requerimiento de parte del acreedor, este retraso viene dado por la conducta del acreedor dirigida a reclamar el cumplimiento de la obligación generándose así los siguientes efectos: indemnización por daños y perjuicios, y la perpetuación de la obligación. En este sentido la mora se produce desde que se da la ausencia de la realización de una prestación siempre que la ley o que las partes así lo determinen.

La mora se puede manifestar en forma culposa o dolosa, suponiendo en ambas un incumplimiento provisional que provoca el nacimiento de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios generados.

A este respecto la Constitución en el artículo 17 establece que “*Habrá lugar a la indemnización por retardación de justicia. La Ley establecerá la responsabilidad directa del funcionario y subsidiariamente la del Estado*”<sup>134</sup>. Esta figura de retardación se equipara a la mora y es aplicable de igual manera en las Administraciones Públicas cuando sus funcionarios no

---

<sup>133</sup> Ídem. Código Civil. Artículo 42, inciso 2°.

<sup>134</sup> Íbidem. Constitución de la República de El Salvador. Artículo 17.

responden en el plazo establecido por la ley a las solicitudes o peticiones hechas por los administrados. Por su parte el Código Civil en el artículo 1111 dice: *“Habrá también lugar al recurso de queja contra el Juez de Paz, Juez de Primera Instancia, Cámara o tribunales por retardación de justicia, cuando en los términos fijados por la ley no expidieren las providencias que correspondan según el estado de la causa o no la sentenciasen.”*<sup>135</sup>, a través de este recurso se buscará determinar una sanción para el funcionario que no dé trámite al proceso, vulnerando así el derecho de pronta y cumplida justicia. Esto operara de manera similar para los funcionarios municipales cuando éstos no resuelvan las peticiones de los administrados en el término establecido por la ley.

#### **4.2.7.4. Desviación de Poder**

Esta denominación procede de la doctrina y jurisprudencia francesa y ha sido adoptada por el ordenamiento jurídico de distintos países<sup>136</sup>. Es el caso de la Jurisprudencia Colombiana que en reiteradas resoluciones se ha referido a ella *“como el vicio que presenta un acto administrativo cuando un órgano del Estado actuando dentro de los límites de su competencia, sin incurrir en violación de ley utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos”*<sup>137</sup>.

Manuel Atieza define la desviación de poder como: *“un vicio del acto administrativo, que consiste en el ejercicio de las potestades por parte de la Administración Pública para fines u objetivos distintos de los que sirvieron de supuesto para otorgarle dichas facultades, pero amparándose en la legalidad*

---

<sup>135</sup> *Ibidem.* Código Civil. Artículo 1111.

<sup>136</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS. “Derecho Administrativo”. Tomo II. 7ª Edición. Editorial. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2002. Pág. 185 y ss.

<sup>137</sup> Sentencia C-456/98, Corte Suprema de Justicia Colombia. Desviación de poder.

*formal del acto*<sup>138</sup>. Se destaca de esta definición el hecho de que el acto administrativo no es ilegal en sí mismo, sino que ha sido desnaturalizado por haber sido dictado para fines distintos para el que fue creado.

La Ley de La jurisdicción Contencioso Administrativa en el artículo 3 define la desviación de poder como: “*el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico.*”<sup>139</sup>, y de conformidad al artículo 245 de la Constitución los funcionarios públicos responderán personalmente de los actos que dicten en el ejercicio de los cargos que desempeñan ante los administrados.

De lo anterior se colige que el acto administrativo como bien lo afirma la doctrina no es contrario a la ley o ilegal sino que reúne todos los requisitos esenciales pero con un interés distinto a la que la Administración Pública persigue por lo que el funcionario que lo dicta incurre en responsabilidad civil; ya sea por actuar con un fin personal o con un fin administrativo, un ejemplo de fin personal sería cuando la municipalidad somete a licitación pública un servicio en el que se otorga el contrato a una empresa que tiene como socio a uno de los miembros del consejo buscando obtener un beneficio propio; y será un fin administrativo en el caso que un funcionario efectúe cobros por el cometimiento de faltas con el propósito de evitar la comisión de nuevas infracciones, podrá recaer en desviación de poder cuando la recaudación de éstas se haga con el interés de aumentar los fondos de la Administración.

Este tipo de vicio se observa con mayor frecuencia en el ejercicio de la potestad discrecional debido a que el funcionario cuenta con un margen de

---

<sup>138</sup> ATIEZA, MANUEL. Revista Judicial. “Guerra de las falacias; desviación de poder”. Madrid, España. 2007.

<sup>139</sup> *Ibidem* Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 3.



maniobra más amplio que le permite dirigir fácilmente el poder del que disfruta a fines distintos de los legales.<sup>140</sup>

#### **4.2.7.5. Abuso de Poder**

En el derecho administrativo se conoce comúnmente como abuso de autoridad o abuso de las funciones públicas, éste consiste en el exceso cometido por parte del funcionario público en el ejercicio de las facultades en perjuicio de los administrados, de tal forma que el uso de este poder no está dirigido a cumplir las funciones atribuidas al cargo sino a satisfacer intereses personales del individuo que lo ejerce<sup>141</sup>, por lo que es una clara contradicción al principio de legalidad pues de conformidad al artículo 86 de la Constitución los funcionarios son delegados del pueblo por consiguiente están obligados a prestar un servicio concreto a favor de los administrados es por esto que no pueden ir más allá de las facultades que la ley expresamente les determina.

El abuso de poder tiene lugar cuando no existe proporción o adecuación entre los motivos de hecho que sirvieron de base al funcionario para dictar su decisión y los supuestos contemplados en la norma jurídica, por tratarse de una actuación arbitraria del funcionario de tal manera que éste utiliza sus atribuciones indebidamente para destruir la verdad o la realidad de los hechos o para inventar otros a modo de obtener intencionalmente un resultado en contra o a favor de determinada persona.

El Código Penal contempla el abuso de autoridad en sentido lato como la figura delictiva que comete quien investido de poderes públicos realiza actos contrarios a los deberes que le impone la ley, por lo que afecta la libertad de

---

<sup>140</sup> Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. 2000. Pág. 11.

<sup>141</sup> *Ibidem*. Gordillo, Agustín. Derecho Administrativo.

las personas causando agravios morales y materiales. En sentido estricto se entiende como el delito doloso que comete el que actuando en calidad de funcionario público dictare resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución o leyes secundarias.

Nuestra legislación lo regula en el capítulo especial “Delitos Relativos a la Administración Pública” en el que se enmarcan todas aquellas conductas que realiza el funcionario público abusando de la autoridad o del poder que ostentan para cometer actos que causan perjuicios directos a los administrados, entre los que se mencionan: incumplimiento de deberes, desobediencia, Prevaricato, Cohecho, Tráfico de influencias, Malversación de fondos públicos, Corrupción, entre otros.

#### **4.2.8. Causas eximentes de responsabilidad**

En algunos casos el Estado puede eximirse de responsabilidad en razón que ésta se desvirtúa por la ocurrencia de cualquiera de las siguientes causas extrañas no imputables:

##### **4.2.8.1. Fuerza mayor**

Por lo general la fuerza mayor opera como causal eximente de responsabilidad en los supuestos de obras públicas que se ven afectadas en su ejecución por acontecimientos forzosos, es decir por hechos que pudiendo o no ser previsibles son siempre inevitables.

Manuel María Díez dice que: *“la fuerza mayor, por ser considerada como una causa de exoneración de responsabilidad, debe tener los caracteres clásicos de ser exterior, imprevisible e irresistible”*<sup>142</sup>.

Por su parte Antonio Moya García dice que la fuerza mayor: *“significa cualquier acontecimiento forzoso externo a una parte y más allá de su control que le impide o retrasa el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato”*<sup>143</sup>. Es decir que la fuerza mayor constituye un elemento externo al patrimonio del afectado que causa un daño que si bien pudo ser conocido era irremediable.

El Código Civil en el artículo 43 define la fuerza mayor o caso fortuito como: *“el imprevisto a que no es posible resistir”*<sup>144</sup>. Y además clasifica dentro de estos imprevistos irresistibles: los naufragios, terremotos, apresamientos de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, entre otros. De la definición anterior se deduce que para que un hecho constituya fuerza mayor o caso fortuito deben de concurrir las siguientes circunstancias:

- 1) Que el hecho se produzca independientemente de la voluntad del funcionario;
- 2) Que el acontecimiento sea imprevisto e insuperable, y
- 3) Que imposibilite permanentemente la ejecución de la obligación.

Ahora bien en la legislación administrativa no se regula lo referente a la fuerza mayor en relación a la responsabilidad de los funcionarios por los actos dañosos que emitan ya que en el artículo 57 del Código Municipal se

---

<sup>142</sup> Ibidem. María Díez, Manuel. Pág. 427.

<sup>143</sup> Ibidem. Moya Jiménez Antonio. Pág. 27.

<sup>144</sup> Ibidem. Código Civil. Artículo 43.

señala la responsabilidad de éstos pero en ningún momento se hace referencia que por fuerza mayor o caso fortuito quedarán exentos de responsabilidad, por lo que en estos supuestos será aplicable el Derecho Común el cual exime de responsabilidad en materia de indemnización al concurrir la fuerza mayor o caso fortuito estableciendo que en los perjuicios provenientes del retardo en el cumplimiento de la obligación, la indemnización se deberá desde el momento que el deudor se ha constituido en mora, pero cuando la mora sea producto de fuerza mayor o caso fortuito no dará lugar a dicha indemnización.

En este orden de ideas podemos decir que se excluye a los funcionarios de indemnizar cuando los daños ocasionados deriven de hechos o circunstancias que no se hayan podido prever o evitar con todos los conocimientos y recursos con que cuenta la Administración Municipal.

#### **4.2.8.2. Hecho de un tercero**

Esta causal se verifica cuando el daño deriva de una persona distinta al afectado y al autor del daño. No obstante, para que el hecho del tercero opere como causa exoneratoria será necesario que éste sea la única causa del daño, pues es evidente que si la conducta de un tercero ya sea por acción u omisión es la razón exclusiva del daño éste será el único responsable. Por otro lado si el hecho del tercero en conjunto con la conducta desplegada por la Administración constituyen las causas que producen el daño al administrado, ambos serán igualmente responsables y la Administración no podrá apartarse de su responsabilidad amparándose en la conducta del tercero. Esto lo regula la Ley de la Corte de Cuentas de la República en su artículo 59 de la Responsabilidad conjunta o solidaria, el cual dice: *“Habrá lugar a responsabilidad conjunta cuando dos o más personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya*

*generado la responsabilidad; será solidaria cuando la Ley lo determine*<sup>145</sup>.

En razón de lo anterior el hecho de terceros puede constituir una causa de exoneración o de atenuación de la responsabilidad para la Administración. No obstante en la práctica cuando concurre la acción del tercero en la producción del daño por lo general se mantiene la responsabilidad de la Administración a fin de salvaguardar los intereses de la víctima.

#### **4.2.8.3. Culpa de la víctima**

Esta se considera como otra de las causas de exoneración de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, dado que en estos casos el daño se produce en razón de que el afectado no habría actuado con la diligencia de un buen padre de familia. Sin embargo para que funcione como causal eximente al igual que el hecho de un tercero, será necesario que la intervención culpable de la víctima haya sido la única y exclusiva causa del daño. Si se produce la concurrencia de la culpa de la víctima y la actividad de la Administración en la generación del daño, la responsabilidad se distribuye entre las partes. En este caso la responsabilidad de la Administración se verá atenuada en la medida en que la víctima haya contribuido en mayor grado a la producción del daño.

García de Enterría considera que la cuestión es determinar en qué medida ha incidido la conducta del perjudicado en la producción del daño, pues en atención a esa incidencia se pueden distinguir tres supuestos:

- Que la falta cometida por la víctima sea la causa exclusiva de la culpabilidad, en cuyo caso la Administración quedará exonerada de responsabilidad.

---

<sup>145</sup> Ley de la Corte de Cuentas. Decreto Legislativo N° 438. Diario Oficial 176. Tomo 328. San Salvador, El Salvador. Artículo 57.

- Que la falta de la víctima no tenga incidencia causal en la producción del daño, siendo la única responsable la Administración.

- Que la falta cometida por la víctima haya coadyuvado en la producción del daño, por lo que la responsabilidad será proporcional, reduciéndose la indemnización en la medida en que haya tenido influencia la conducta culposa.<sup>146</sup>

En todos los supuestos en que exista concurrencia de culpas entre el perjudicado y la Administración el problema se centra en la reducción de la indemnización en la proporción en que la conducta de la víctima resulte responsable del daño.

En definitiva ya sea que concorra la conducta del perjudicado o la de un tercero en conjunto con la de la Administración, el inconveniente se presenta una vez se concluye que existe más de un sujeto responsable, ya que a partir de eso se determina la cuota que le corresponderá indemnizar a cada parte.

#### **4.2.9. Extinción de la Responsabilidad Patrimonial.**

Esta figura implica la cesación definitiva de los efectos jurídicos de la obligación produciéndose la desvinculación del deudor respecto al acreedor. Respecto a ello Manuel Somarriva define los modos de extinguir las obligaciones como: *“los actos o hechos jurídicos que tienen por objeto*

---

<sup>146</sup> *Ibíd.* García de Enterría, Eduardo.

*libertar al deudor de la prestación a que se halla afecto respecto del acreedor*<sup>147</sup>.

En el Derecho Administrativo no existe una regulación específica de las formas de extinguir la responsabilidad patrimonial por actos administrativos emitidos por funcionarios públicos. Por lo que en lo pertinente es aplicable de manera supletoria el Código Civil el cual regula en el Libro Cuarto Título XIV los modos de extinguirse las obligaciones entre los cuales menciona:

#### **4.2.9.1. El cumplimiento de la obligación**

Puede darse a través de la solución entre las partes de tener por cumplida la obligación o por el pago efectivo. Con respecto a la primera el artículo 1438 del Código Civil refiere que: *“Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo consientan en darla por cumplida.”*<sup>148</sup>, es decir que la obligación puede o no efectuarse, esto dependerá del acuerdo al que hayan llegado las partes; en relación al pago efectivo el artículo 1439 establece que consiste en la prestación de lo que se debe por lo que en estos casos se da un cumplimiento de la obligación en su totalidad. Esta idea es compartida por Jesús González Pérez quien considera que: *“La obligación derivada de la responsabilidad patrimonial se cumplirá y quedará extinguida cuando se hubiese realizado plenamente la prestación determinada.”*<sup>149</sup>, esto aplicado a la responsabilidad de los funcionarios públicos por la emisión de actos administrativos se configura con la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al administrado pues una vez materializada la indemnización se extingue la responsabilidad.

---

<sup>147</sup> *Ibidem.* Somarriva Undurraga, Manuel, y otro. Pág. 273.

<sup>148</sup> *Ibidem.* Código Civil. Artículo 1438.

<sup>149</sup> *Ídem.* Pérez González, Jesús. Pág. 558.

#### **4.2.9.2. Por causa de muerte**

Por regla general la muerte del titular del derecho a indemnización no determina la extinción de la obligación de indemnizar por parte de la Administración, ya que por tratarse de un derecho de contenido patrimonial es transmisible, por lo tanto podrá entregarse a los herederos del fallecido. Por excepción cuando no existan personas con derecho a heredar se extinguirá la obligación. Por otro lado cuando sea el funcionario responsable quien hubiere fallecido la responsabilidad se transfiere al Estado en razón de la subsidiariedad.

#### **4.2.9.3. Renuncia**

En este supuesto el lesionado desiste de la acción de reclamar la indemnización por los perjuicios ocasionados a través del acto administrativo imputable al funcionario público, y esta puede ser expresa o tácita. Será expresa cuando el administrado exteriorice su deseo de no reclamar la indemnización a la que tiene derecho; tácita por haber dejado transcurrir el tiempo que la ley le otorga para ejercer la acción de reclamación correspondiente.

#### **4.2.9.4. Prescripción**

Según el artículo 2231 del Código Civil *“La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas o no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales”*<sup>150</sup>. Respecto a la Administración Pública las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra de las Municipalidades y de acuerdo al principio general del derecho de daños la prescripción de las acciones resarcitorias comienza desde que la víctima ha tomado

---

<sup>150</sup> *Ibidem.* Código Civil. Artículo 2231.



conocimiento del hecho generador de responsabilidad pero por excepción nuestra Constitución establece que ésta: *“comenzará a contarse desde que el funcionario culpable haya cesado en sus funciones”*<sup>151</sup> .

### **4.3. PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA INDEMNIZACION POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

#### **4.3.1. Recursos Administrativos**

La Sala de lo Constitucional establece que el recurso administrativo es: *“el mecanismo procedimental por medio del cual el administrado afectado directa o indirectamente por una resolución administrativa intenta su modificación o eliminación de la vida jurídica ante el mismo ente que la dictó o ante su superior en la escala jerárquica”*<sup>152</sup>. Por su parte Manuel María Diez lo concibe como: *“la pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo.”*<sup>153</sup>, además considera que es un derecho del particular para accionar ante la Administración.

En este sentido la Administración se encuentra frente al deber jurídico de proteger derechos subjetivos o intereses legítimos afectados por actos emitidos por los funcionarios, realizando una tutela directa de los intereses individuales, convirtiéndose los recursos en una opción que tiene el administrado para recurrir ante la vulneración de un derecho, es por ello que estos tienen como finalidad principal atacar una resolución que se considera

---

<sup>151</sup> Constitución de la República De El Salvador. Artículo 242.

<sup>152</sup> *Ibidem*. Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. 1º Edición. San Salvador, El Salvador. 2003-2004. Pág. 239.

<sup>153</sup> *Ibidem*. María Diez, Manuel. Pág. 495 - 496.

en perjuicio de la parte que lo interpone. En relación a esto dentro del Código Municipal se regulan los siguientes recursos:

#### **4.3.1.1. Recurso de Revisión**

Es un medio impugnativo que se interpone excepcionalmente para efectos de obtener la reconsideración de las resoluciones por parte del ente que las emitió.

Dicho recurso procede contra las resoluciones y los acuerdos emitidos por el Concejo Municipal según el artículo 135 del Código Municipal y debe ser interpuesto para ante el mismo Concejo en un plazo de tres días hábiles siguientes a la respectiva notificación al administrado y una vez admitido dicho recurso el Concejo resolverá a más tardar en la siguiente sesión, sin más trámite ni diligencias.

#### **4.3.1.2. Recurso de Revocatoria**

La revocatoria consiste en "dejar sin efecto" algo; deshacer de la misma forma como se hace alguna cosa. Aplicando estos conceptos al derecho administrativo sustantivo se dice que la revocatoria significa dejar de producir los efectos jurídicos que pudiera tener el acto emitido por parte del funcionario o por el inmediato superior jerárquico. En concordancia a ello la doctrina lo considera como el mecanismo procesal por medio del cual se solicita a la misma autoridad que dictó la resolución dejar sin efecto los acuerdos emitidos.

El Código Municipal en el artículo 136 establece que de los acuerdos del Concejo se admitirá recurso de revocatoria ante el mismo Concejo y se interpondrá dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de que se trate o de la notificación de la denegatoria de la revisión.

Admitido el recurso se abrirá a pruebas por cuatro días hábiles, en este plazo el recurrente deberá presentar las pruebas necesarias para acreditar los puntos alegados en la interposición del recurso.

Transcurrido el término probatorio el Concejo Municipal designará a uno de sus miembros o algún funcionario para que lleve la sustanciación del recurso y vencido el plazo lo devolverá para que el Concejo resuelva a más tardar en la siguiente sesión. Si el Concejo no emite la resolución respectiva en los términos dichos o habiendo sido emitida ésta, no es notificada al peticionario, se considerará que la resolución es favorable al mismo.

#### **4.3.1.3. Recurso de Apelación**

Oscar Canales Cisco retomando la doctrina española entiende la apelación como el recurso ordinario en virtud del cual se solicita al órgano superior jerárquico del que dictó la resolución recurrida, que examine la misma y dicte otra favorable o la anule.<sup>154</sup>

El artículo 980 del Código Civil refiere que: “*Apelación o alzada es un recurso ordinario que la ley concede a todo litigante cuando crea haber recibido agravio por la sentencia del Juez inferior para reclamar de ella ante el tribunal superior*”<sup>155</sup>. Al respecto el Código Municipal en el artículo 137 dice que: “*De las resoluciones del Alcalde o del funcionario delegado se admitirá recurso de apelación para ante el Concejo dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación*”<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> CANALES CISCO, OSCAR ANTONIO. “Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño III”. 1ª Edición. 2005. San Salvador, El Salvador. Talleres gráficos UCA. Pág. 137.

<sup>155</sup> *Ibidem*. Código Civil. Artículo 980.

<sup>156</sup> *Ibidem*. Código Municipal. Artículo 137.

Interpuesto este recurso el Alcalde dará cuenta al Concejo en su próxima sesión quien designará a uno de sus miembros o algún funcionario para que lleve la sustanciación del recurso y lo devuelva oportunamente para resolver.

Admitido el recurso por el Concejo se notificará al apelante y se abrirá a prueba por el término de ocho días hábiles, transcurrido éste, el encargado de la sustanciación devolverá el expediente al Concejo para que resuelva. En el caso que el Concejo no emita la resolución respectiva en los términos citados o habiendo sido emitida ésta no es notificada al peticionario se considerará que la resolución es favorable al mismo.

Doctrinariamente se ha establecido una corriente de pensamiento de los administrativistas según la cual los actos de la Administración Pública por su misma naturaleza no adquieren calidad de cosa juzgada y que por lo tanto al no tener esa característica esos actos son revocables.

Para que se tenga por agotada la vía administrativa se debe hacer uso en tiempo de los recursos que el Código Municipal regula ya que si se deja transcurrir el término que el ordenamiento establece para recurrir de la resolución administrativa esta adquiere firmeza volviéndose líquida y exigible en esta vía no pudiéndose reclamar ante las otras vías que la ley regula.

#### **4.3.2. Proceso Contencioso Administrativo**

Es considerado un mecanismo de impugnación de las actuaciones administrativas, que tiene por objeto el control de la legalidad de los actos dictados por la Administración Pública asegurando la protección y tutela judicial de los derechos y libertades legítimas de los ciudadanos con el fin de velar por el respeto y garantía del ordenamiento jurídico por parte de dichas Administraciones por lo que cuando se susciten controversias en relación

con la legalidad de los actos de la Administración Pública.<sup>157</sup> procederá la acción contencioso administrativa pero previo a esto es preciso que se haya agotado la vía administrativa habiendo hecho uso en tiempo y forma de los recursos que el ordenamiento jurídico prevé y será competente para conocer la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Considerando que las actuaciones que pueden ser impugnadas son aquellos actos administrativos de trámite o definitivos que adolecen de legalidad<sup>158</sup>, dictados en el ejercicio de facultades discrecionales<sup>159</sup>.

Las partes principales de este proceso son el funcionario contra quien se ejerce la acción y el administrado quien tiene un interés legítimo y directo por ser el directamente afectado por la actuación de la administración. El administrado en el ejercicio de su derecho acude al órgano judicial a entablar su pretensión, ya que de conformidad al artículo 9 de LJCA la legitimación activa la tienen los titulares de un derecho que se considere infringido y quien tuviere un interés legítimo y directo.

---

<sup>157</sup> *Ibidem*. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

<sup>158</sup> Ídem. 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".

<sup>159</sup> Artículo 3, También procede la acción contencioso administrativa en los casos siguientes: a) contra actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales incurriendo en desviación de poder. Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico; b) contra la denegación presunta de una petición. Hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud; y, c) contra actos que se pronunciaren en aplicación de disposiciones de carácter general de la Administración Pública, fundada en que tales disposiciones adolecen de ilegalidad.

El ordenamiento jurídico posibilita la intervención del Fiscal General de la República en el proceso contencioso administrativo con el fin de defender la legalidad de los actos<sup>160</sup> y los intereses del Estado, por otra parte el artículo 14 del mismo cuerpo legal establece que además puede ser parte un tercero beneficiado o perjudicado del acto administrativo quien podrá mostrarse parte en el juicio y tomar el proceso en el estado en que se encuentre.

Existen diversos presupuestos procesales que permiten poner en marcha la acción contencioso administrativo, uno de ellos es haber agotado previamente la vía administrativa, al respecto la Sala de lo Constitucional ha expresado que cuando el ordenamiento jurídico no prevé recurso alguno el acto es directamente impugnable ante ésta y así poder incoar la demanda<sup>161</sup>.

La Ley establece como plazo general para interponer la acción contencioso administrativa sesenta días después de la fecha de la notificación del acto que se pretende impugnar, dicho cómputo empezará a contarse a partir del día siguiente de la notificación. Si el acto administrativo se da a conocer por medio del diario oficial el plazo iniciará a partir del día siguiente al de la publicación y en el caso que se tratara de la denegación presunta de una petición el plazo para interponer la demanda será de sesenta días contados a partir del siguiente al que se haya desestimado la petición de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 literal b de LJCA.

---

<sup>160</sup> Artículo 13, El Fiscal General de la República intervendrá en el juicio, en defensa de los intereses del Estado y de la Sociedad y Artículo 14, Podrá mostrarse parte en el juicio el tercero a quien beneficie o perjudique la ejecución del acto impugnado, y tomará el proceso en el estado en que lo encuentre, sin poder hacerlo retroceder por ningún motivo.

<sup>161</sup> *Ibidem*. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 11 “El plazo para interponer la demanda será de sesenta días, que se contarán: a) desde el día siguiente al de la notificación; y, b) desde el día siguiente al de la publicación del acto impugnado en el Diario Oficial.

Conforme al artículo 10 de la LJCA “*la demanda se entablará por escrito ante la sala de lo contencioso administrativo personalmente, por el representante legal o por medio de procurador...*”<sup>162</sup> y esta deberá contener la identificación del demandante o de su representante, el nombre, edad, profesión, entre otros, el nombre del demandado ya sea persona natural o jurídica así como el acto que se impugna, el derecho protegido por las leyes o disposiciones generales que se considere violado, a dicha demanda o escrito que se presente deberá de anexarse las copias respectivas en papel común así como también la documentación tendiente a legitimar la personería.

Una vez presentada la demanda la Sala de lo Contencioso Administrativo tiene dos opciones: prevenir al peticionario para que en el plazo de tres días subsane las prevenciones que se le hicieren, si no subsana en tiempo y en forma la Sala declarara Inadmisibile el recurso o admitir la demanda y pronunciarse sobre la suspensión del acto administrativo de forma provisional por considerar que la ejecución del acto pueda producir un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, esto de conformidad al artículo 16 LJCA, posteriormente solicitará informe a la Administración quien deberá rendirlo dentro de cuarenta y ocho horas según lo dispone el artículo 20 LJCA. Una vez transcurrido el plazo anterior la Sala debe pronunciarse sobre la suspensión del acto decretándola, confirmándola provisionalmente o declarándola sin lugar, luego se pedirá nuevo informe al demandado el cual deberá rendirlo dentro de 15 días hábiles expresando las justificaciones en las que fundamenta la legalidad del acto administrativo, esta resolución debe de notificarse al Fiscal General de la República según los artículos 22 y 13 LJCA.

---

<sup>162</sup> Ídem. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 10.

Recibido el informe se abrirá a prueba por el término de veinte días hábiles si fuere necesario, sino una vez brindado o no el informe se dará traslado a las partes y al Fiscal General de la República por ocho días para que presenten sus respectivos alegatos según el artículo 28 de la misma Ley. Devueltos los traslados se pronunciara sentencia dentro del plazo de doce días hábiles siguientes y en ella se deberá dictar las providencias pertinentes para el pleno restablecimiento del derecho violado (Art. 32 LJCA), así como las razones, motivos o argumentos que ampara la decisión alcanzada por el tribunal. El fallo de la sentencia puede ser estimatorio cuando la sala considere que el acto administrativo recurrido contraría el ordenamiento jurídico, declarando total o parcial la ilegalidad del acto; además contendrá el pronunciamiento que corresponda a las costas, daños y perjuicios contra el funcionario o autoridad demandada conforme al derecho común<sup>163</sup>. El fallo también podrá ser desestimatorio si la sala estima que esa actuación es congruente con el ordenamiento jurídico declarando que el acto objeto de impugnación ha sido dictado legalmente y condenará en costas daños y perjuicios al recurrente.

Contra las sentencias definitivas dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativa procederá únicamente el recurso de aclaración de acuerdo al artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso y podrá interponerse para ante la misma sala dentro del término de tres días siguientes al de la respectiva notificación procediendo únicamente en dos supuestos:

1. Para solicitar la corrección de errores materiales
2. Para pedir la explicación de conceptos oscuros que aparezcan en la parte dispositiva del fallo.

---

<sup>163</sup> *Ibíd.* Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 32.



#### **4.3.2.1. Ejecución de sentencia para reclamar el pago efectivo declarado en proceso contencioso administrativo.**

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el Capítulo V de la Sentencia y su Ejecución regula la forma en que se debe realizar el pago posterior al pronunciamiento y notificación de la Sentencia respectiva, estableciendo en el artículo 33 que: *“Pronunciada la sentencia definitiva se notificará a las partes y además se certificará a la autoridad o funcionario demandado”*<sup>164</sup>, pues es en ese momento que se inicia efectivamente la indemnización o el pago de los daños y perjuicios ya que en la sentencia se ha pronunciado sobre la misma y su efecto restitutorio; sin embargo el artículo 34 de la misma ley estipula lo consiguiente a dicho acto procesal y expresa que *“Recibida la certificación de la sentencia, la autoridad o funcionario demandado, practicará las diligencias para su cumplimiento dentro del plazo de treinta días, contados desde aquel en que sea recibida la certificación”*<sup>165</sup>; obligando al funcionario o autoridad demandada a cumplir lo que se estipula en la sentencia, así también el mismo artículo expone en el inciso segundo que *“Si la sentencia no pudiere cumplirse por haberse ejecutado de modo irremediable, en todo o en parte el acto impugnado, habrá lugar a la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra él personalmente responsable y en forma subsidiaria contra la Administración”*<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Ibídem. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 33.

<sup>165</sup> Ídem. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Artículo 33.

<sup>166</sup> Sentencia definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo Ref. 64-I-2001, del 29/6/2005. “La indemnización por daños y perjuicios se traduce en una medida de reparación secundaria y supletoria, ante la imposibilidad jurídica o material de lograr la restauración normal de la situación vulnerada. El perjuicio engloba dos supuestos diferentes: el daño emergente, entendido como la disminución real o pérdida efectiva del patrimonio que experimenta el perdidoso, y el lucro cesante, que es la privación de una ganancia o utilidad que el perdidoso tenía el derecho de alcanzar, es decir la privación de una utilidad que se hubiese obtenido”.

El proceso Contencioso Administrativo, puede terminarse por que la Administración fuere “condenada al pago, entrega o devolución de una cantidad líquida”, esto se realiza según lo dispone el Artículo 39 de la LJCA. De igual manera este artículo determina que la Sala de lo Contencioso Administrativo “hará saber el contenido de la sentencia en sus respectivos casos al Ministro del Ramo correspondiente, al Ministro de Hacienda, a la Corte de Cuentas de la República, a las instituciones y entidades que se manejen con presupuestos especiales, al funcionario que represente al Municipio, así como a cualquier otro funcionario que determine la ley”, individualizando al funcionario o Administración pública o local para que se determine en el presupuesto público.

El Reglamento de la Ley del Sistema de Administración Financiera en los Artículos 2,10,31,35,36, 57 literal “b”, 72, 75 y siguientes<sup>167</sup> establece que para recibir el pago se notificará el contenido de la sentencia a fin de que se libren y autoricen las órdenes de pago con cargo a las partidas de su presupuesto de gastos, en relación a esto el artículo 39 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone que si por razones de índole financiera no fuere posible cargar la orden de pago al Presupuesto vigente, el Ministro del Ramo o funcionario respectivo incluirá en el presupuesto de gastos del año siguiente las asignaciones o partidas necesarias para el pago de lo ordenado en la sentencia, de tal manera que cada institución debe tener destinado una partida para el pago de remuneraciones, así mismo el artículo 116 del Reglamento de la Ley del Sistema de Administración Financiera estipula que en el pago de las Obligaciones Institucionales Cada entidad o institución del sector público que se financie con recursos del Tesoro Público deberá abrir y mantener una

---

<sup>167</sup> Reglamento de la Ley del Sistema de Administración Financiera .Decreto legislativo N° 82. Del 16 de agosto de 1996, D.O. N° 161, Tomo 332, 30 de agosto de 1996. San Salvador, El salvador.

cuenta corriente subsidiaria institucional en el Sistema Financiero a nombre de la institución, la cual será alimentada con los recursos provenientes de las transferencias de fondos que autorice la Dirección General de Tesorería que se manejará a través de cuenta específica para el pago de las remuneraciones, las cuales serán abonadas mediante transferencias de fondos provenientes de la cuenta corriente subsidiaria y que dicho pago de las obligaciones institucionales podrá efectuarse mediante cheques, abonos a cuenta, transferencias electrónicas u otras formas de pago.

#### **4.3.3. Proceso de Amparo**

El amparo constituye un instrumento extraordinario creado para la protección de los derechos constitucionales de los administrados frente a los actos formales y materiales que violenten u obstaculicen su ejercicio. Por ello se dice que el amparo tiene por finalidad asegurar a las personas el goce efectivo de sus derechos mediante la defensa de éstos ante cualquier violación o amenaza<sup>168</sup>. Según lo establecen los artículos 247 de la Constitución, 3 y 12 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, cualquier persona puede pedir amparo cuando considere violentado alguno de sus derechos constitucionales<sup>169</sup>, a excepción de la libertad personal la cual es tutelada por el hábeas corpus. De lo anterior se infiere que en El Salvador para que proceda el amparo debe existir un acto que afecte un derecho ya sea por violación u obstaculización en el ejercicio del mismo.

---

<sup>168</sup> TINETTI, JOSÉ ALBINO y Otros. "Manual de Derecho Constitucional". Tomo I. 1ª Edición. Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial. Talleres Gráficos UCA. San Salvador, El Salvador. 1992.

<sup>169</sup>Ibidem. Ley Procedimientos Constitucionales. Artículo 12 "Toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por violación de los derechos que le otorga la Constitución".

### *Presupuestos del amparo*

La acción de amparo está sujeta a ciertos requisitos entre los cuales se pueden mencionar:

#### 1. Violación u Obstaculización en el Ejercicio de un Derecho Fundamental.

El amparo procede en relación a actos administrativos los cuales comprenden acciones u omisiones de funcionarios del Estado o de sus órganos descentralizados que vulneren u obstaculicen derechos y garantías que establece la Constitución<sup>170</sup>. Es decir que éste exige la existencia de un agravio o alteración en la esfera jurídica del administrado concurriendo dos elementos: el material y el jurídico, el primero implica un daño, afectación o perjuicio que la persona sufre en el ámbito jurídico en forma personal y directa; el segundo exige que el daño sea causado mediante la transgresión de los derechos constitucionales<sup>171</sup>.

#### 2. Agotamiento de los Recursos Ordinarios.

La Sala de lo Constitucional ha sostenido en reiteradas ocasiones que respecto al proceso de amparo en el sistema procesal constitucional salvadoreño rige el principio de agotamiento de los recursos ordinarios, según el cual el demandante debe haber agotado los recursos ordinarios del procedimiento en que se hubiere suscitado la violación al derecho constitucional. Es por ello que este recurso únicamente podrá incoarse cuando el acto contra el que se reclama no pueda subsanarse dentro del respectivo procedimiento mediante otros recursos. Así lo regula el artículo 12

---

<sup>170</sup> Ídem. Ley Procedimientos Constitucionales. Artículo 12 inciso 2° “La acción de amparo procede contra toda clase de acciones u omisiones de cualquier autoridad, funcionario del Estado o de sus órganos descentralizados y de las sentencias definitivas pronunciadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo que violen aquellos derechos u obstaculicen su ejercicio. Cuando el agraviado fuere el Estado, la Sala de lo Constitucional tendrá obligación de mandar a suspender el acto reclamado.

<sup>171</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional.

inciso 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales. Este requisito es criticable en razón que durante el período del agotamiento de los recursos ordinarios los efectos del acto pueden volverse irreparables, poniendo en tela de juicio la eficacia del amparo como garantía constitucional.

### *Competencia*

Nuestra Constitución establece en el artículo 174 que: “*La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo a que se refiere el Art. 138 y las causas mencionadas en la atribución 7ª del Art. 182 de esta Constitución*”<sup>172</sup>, de igual manera lo regula el artículo 12 antes citado de la Ley de Procedimientos Constitucionales. Por lo que el único órgano competente para conocer del proceso de amparo es la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

### *Desarrollo del proceso*

La Ley de Procedimientos Constitucionales en su título III denominado “Proceso de Amparo”, establece los lineamientos conforme a los que se lleva a cabo dicho proceso.

La incoación de todo proceso de amparo viene determinada por la presentación de una demanda, siendo el acto procesal de petición que lleva implícita una pretensión de naturaleza constitucional, la cual condiciona la iniciación y eventual tramitación del proceso. Es por ello que cuando un administrado es afectado por un acto emitido por funcionario Municipal tiene la legitimación activa para iniciar este proceso personalmente o por medio de representante legal o mandatario a través de la presentación de la demanda

---

<sup>172</sup> *Ibidem*. Constitución de la República de El Salvador. Artículo 174.

en la que deberá expresar todas sus generales; la autoridad o funcionario demandado; el acto contra el que se reclama y todos los demás requisitos que establece el artículo 14 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, ésta deberá ser presentada a la Secretaría de la Sala de lo Constitucional o en su caso en un Tribunal de Primera Instancia, para luego ser remitida a la Sala de lo Constitucional, quien la admitirá si se ha cumplido con los requisitos del artículo 14, de lo contrario la Sala hará las prevenciones correspondientes al demandante por falta de requisitos formales, debiendo ser subsanadas en el plazo establecido por la ley, de no ser así ésta se declarará inadmisibile, en estos casos se deja intacta la pretensión constitucional en razón que ésta ha sido rechazada in limine y por lo tanto no ha habido pronunciamiento respecto de la pretensión. Continuando con el trámite del proceso una vez hechas las correcciones se admite la demanda y se pronuncia sobre la suspensión del acto reclamado en forma provisional en caso que éste pueda producir un daño irreparable, dentro del procedimiento de suspensión se solicita informe a la autoridad demandada y después se manda a oír al Fiscal de la Corte<sup>173</sup>. Una vez se resuelve sobre la suspensión se solicita nuevamente informe a la autoridad o funcionario demandado y según lo establece el artículo 27 inmediatamente se inicia otra etapa de traslados dirigida al Fiscal de la Corte, al actor, al tercero si lo hubiere por el término de tres días, pero comúnmente en la práctica no se hace uso de tales traslados por lo que luego de presentado o no el informe por el demandado se abre el juicio a prueba por el período de ocho días en caso que la Sala lo considere necesario<sup>174</sup>. Finalizado el período de prueba se da nuevamente traslado por tres días al Fiscal y a las partes debiendo éstos presentar sus alegatos y una vez escuchados se emite y pronuncia

---

<sup>173</sup> Ibidem. Ley Procedimientos Constitucionales. Artículos 18, 20, 21 y 23.

<sup>174</sup> Idem. Ley Procedimientos Constitucionales. Artículos 26, 27 y 29.

sentencia<sup>175</sup>, en caso que la sentencia sea estimatoria según lo determina el artículo 35 ésta contendrá la Orden para la autoridad o funcionario demandado de volver las cosas al estado en que se encontraban antes de ejecutarse el acto, si los efectos provocados por el acto son irremediables le queda libre el derecho al demandante para ejercer la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra el funcionario y subsidiariamente contra el Estado, la sentencia también pronunciará la condenación en costas a la entidad demandada cuando ésta haya cometido falsedad en los informes rendidos. Por otro lado cuando se dicte sobreseimiento en razón que el demandante no presentó pruebas sobre el acto reclamado la sentencia se considera desestimatoria y ésta contendrá la condenación en costas, daños y perjuicios para el demandante y para el tercero que se haya sometido a las pretensiones del demandante.

Los puntos de la sentencia en los que se condenen las costas, daños y perjuicios serán ejecutados por medio del procedimiento civil de liquidación de daños y perjuicios. También es necesario aclarar que la sentencia de amparo no admite recurso alguno y atendiendo a lo establecido en el Artículo 81<sup>176</sup>, ésta una vez dictada produce los efectos de cosa juzgada contra cualquier persona o funcionario, pero sólo respecto a si el acto reclamado es o no violatorio de preceptos constitucionales.

---

<sup>175</sup> Idem. Ley Procedimientos Constitucionales. Artículos 30 y 32.

<sup>176</sup> Idem. Ley Procedimientos Constitucionales. Artículo 81 “La sentencia definitiva en los dos procesos mencionados en el artículo anterior produce los efectos de cosa juzgada contra toda persona o funcionario, haya o no intervenido en el proceso, sólo en cuanto a que el acto reclamado es o no constitucional, o violatorio de preceptos constitucionales”.

#### **4.3.4. Procedimientos para reclamar indemnización por daños y perjuicios en sede civil.**

Para hacer efectiva la ejecución de la condena de daños y perjuicios el artículo 41 del Código de Procedimientos Civiles establece que: *“Las demandas por costas, daños y perjuicios, serán llevadas al juzgado o tribunal donde se ejecute la sentencia condenatoria, cualquiera que sea la cantidad de que se trate.”*<sup>177</sup>, por lo que posterior a la finalización del recurso de amparo, en el que haya pronunciamiento de daños y perjuicios manifestando la obligación de pagar los mismos, queda habilitado el demandante para iniciar el proceso de liquidación de daños y perjuicios con el que materializará el derecho de indemnización anteriormente reconocido.

Una vez incoado y finalizado el proceso de amparo en el que no se haya declarado específicamente el daño o el alcance de éste deberá promoverse un proceso declarativo de daños y perjuicios, directamente contra el funcionario que cometió la violación y subsidiariamente contra el Estado<sup>178</sup>, para que el Juez de primera instancia competente declare el valor líquido de los perjuicios y daños, intereses o frutos, según corresponda.

##### **4.3.4.1. Proceso civil de liquidación de daños y perjuicios**

Para reclamar la indemnización de daños y perjuicios, el artículo 960 del Código de Procedimientos Civiles., en el inciso primero establece que: *“Cuando en la causa principal la sentencia no haya determinado la suma que deba pagarse por daños y perjuicios, intereses o frutos, la parte acreedora a la indemnización presentará su demanda ante el Juez de Primera Instancia*

---

<sup>177</sup> Código de Procedimientos Civiles. Asamblea Nacional Constituyente de 28 de febrero de 1881. Decreto Ejecutivo del 31 de Diciembre de 1881. Publicado en el Diario Oficial 1° de enero de 1882.

<sup>178</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional, CSJ, Fallo 418-99, del 7/11/2000, 424-99, del 30/11/2000; 417-99, del 19/12/2000, publicado por Centro de Documentación Judicial, en Revista de Derecho Constitucional, número 37.



*competente, acompañando la ejecutoria en que conste la condenación, y una cuenta jurada que los especifique y estime*<sup>179</sup>; podemos manifestar entonces que la norma transcrita requiere para el proceso de liquidación, un procedimiento judicial previo que declara la existencia de daños y perjuicios, para lo cual es necesario presentar la ejecutoria en que conste dicha condenación.

Posteriormente a este requisito de fondo que es esencial el *“Juez dará traslado por tres días a la parte contraria, y con lo que exponga o en su rebeldía recibirá la causa a prueba si fuere necesario, por ocho días con todos cargos, y vencidos determinará dentro de los tres siguientes declarando el valor liquido de los perjuicios y daños, intereses o frutos, según corresponda en justicia sin otro procedimiento”*<sup>180</sup>. Este proceso se pronuncia sobre el efecto del daño emergente y lucro cesante los cuales representan una disminución en el patrimonio del demandante y éste se desarrolla de acuerdo a la Legislación Civil, ya que el artículo 1427 refiere que: *“La indemnización de perjuicios comprende el daño emergente y lucro cesante, ya provengan de no haberse cumplido la obligación, o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado el cumplimiento. Exceptuándose los casos en que la ley la limita expresamente al daño emergente”*<sup>181</sup>.

#### **4.3.4.2. Proceso civil declarativo por daños y perjuicios**

Si en la sentencia estimatoria del amparo, no se determina la ocurrencia y extensión del daño ocasionado al sujeto activo, sino que limita la resolución a la obligación de reparar los daños causados por violación a los derechos

---

<sup>179</sup> Ibidem. Código de Procedimientos Civiles.

<sup>180</sup> Ibidem. Código de Procedimientos Civiles. Artículo 960.

<sup>181</sup> Ibidem. Código Civil. Artículo 1427.

consagrados en la Constitución debe determinarse la obligación de pagar los daños y perjuicios mediante la prueba de su existencia y magnitud con fundamento en el artículo 962 del Código de Procedimientos Civiles. En efecto éste señala que: *“Cuando la demanda no verse sobre liquidación, sino sobre la obligación de pagar daños, perjuicios, intereses o frutos, se tramitará en la forma verbal o escrita, según la cuantía, debiendo liquidarse dentro del término probatorio. En este caso se declarará precisamente en la sentencia el valor líquido de los daños o perjuicios intereses o frutos, según el mérito de las pruebas<sup>182</sup>”*.

Cuando el artículo 962 del citado Código menciona que el juicio se tramitará en forma verbal se hará de acuerdo a las reglas de los juicios regulados en los artículos 472 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles.

---

<sup>182</sup> Ídem. Código de Procedimientos Civiles. Artículo 962.

## **CAPITULO 5**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1. CONCLUSIONES**

Después de finalizar nuestro trabajo de investigación denominado "Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos por la Emisión de Actos Administrativos", podemos hacer las siguientes conclusiones:

La Administración Pública es el instrumento por excelencia para desarrollar la función administrativa del Estado. Está conformada por un conjunto de instituciones y órganos descentralizados que le permiten el desarrollo de sus funciones para el logro de sus fines fundamentales y la existencia misma del Estado. Además por su función pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político pues desarrolla una actividad de gestión sobre los bienes del Estado para destinarlos de forma inmediata y permanente a la satisfacción de las necesidades públicas, por lo que corresponde a la Administración Pública fijar objetivos que permitan utilizar adecuada y racionalmente los recursos con que dispone para atender los intereses sociales y así lograr el bien general mediante la realización de un servicio público sometido al marco jurídico especializado que norme su ejercicio y se concretiza mediante la realización y la emisión de actos administrativos.

Los actos administrativos vienen a constituir declaraciones de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio de la Administración y al momento de dictarlos debe respetar los parámetros establecidos en la norma jurídica en razón que la emisión o ejecución de un acto violatorio de derechos constitucionales cometido por una autoridad pública puede llegar a originar una responsabilidad directa para el funcionario o subsidiaria para el Estado,

es decir que de comprobarse, que el funcionario es culpable de la violación al derecho constitucional, por haberla cometido con dolo o culpa, la responsabilidad será personal y directamente para él y subsidiaria para el Estado.

El acto administrativo es determinante para individualizar y para verificar si se ha cometido un error, si se ha dictado ilegalmente o si éste adolece de algún vicio, de tal manera que con ello se puede iniciar un procedimiento para restablecer la emisión del acto, y a la vez puede dar paso a la reparación de un daño, así como a determinar si existe o no responsabilidad patrimonial de las Administraciones y de sus funcionarios.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal y de los funcionarios ha evolucionado a través de cambios representativos hasta llegar a un Estado Constitucional, democrático de Derecho a partir del cual cumple una doble función pues se erige como una garantía consagrada a favor del administrado para lograr el resarcimiento del perjuicio causado por el funcionario y además se muestra en los supuestos de responsabilidad con falta, como un medio de control de la propia Administración, a través del cual se busca evitar las prácticas de corrupción en la Administración ya sea central o municipal. Esta corrupción no se limita al funcionario que pide soborno, también abarca comportamientos de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para evitar trámites engorrosos o buscando “ahorrar” en el pago de impuestos o ganar alguna ventaja superior a las demás empresas. En muchos casos es el sector privado el que propicia actos de corrupción en el sector público, es por esto que también se imputa responsabilidad a terceros. Lo cierto es que el acto de corrupción en el sentido en que se analiza ocurre cuando existen funcionarios y un sistema corruptible.

La determinación de la responsabilidad de los funcionarios municipales es importante en cuanto, es necesario legal y moralmente que éstos sufran personal y directamente las consecuencias de sus actos, y porque ayuda a fijar límites concretos a sus negligencias y arbitrariedades. Constitucionalmente en el artículo 245 se pretende que siempre exista la posibilidad de perseguir personalmente a los funcionarios ante los tribunales judiciales, hecho que consideramos positivo, porque no se puede abandonar completamente la idea de responsabilizar al funcionario y sobre todo porque es preocupante que en nuestro país no es frecuente oír que algún funcionario haya sido sancionado disciplinaria, penal y mucho menos patrimonialmente. Es importante señalar que el funcionario que violenta un derecho constitucional además de afectar al titular del derecho violentado también atenta contra el buen desempeño de su función y al mismo tiempo está desobedeciendo la Constitución a la cual prometió ser fiel, cumplirla y hacerla cumplir.

En la práctica las responsabilidades no se hacen efectivas porque los interesados demandan directa y exclusivamente al Estado, con el objeto de obtener el resarcimiento de sus daños. En razón de esto el aumento de las demandas por responsabilidad de la Administración es innegable pero no es lo mismo cuando se trata de que el Estado demande al funcionario por su responsabilidad patrimonial. Es decir que el Estado por su parte casi nunca reclama a sus agentes por los daños cometidos por ellos respecto de terceros, cuando son ellos los causantes del actuar irregular de la Administración; por consiguiente cuando se dictan sentencias que condenan patrimonialmente a la Administración el erario público es el que soporta todos los riesgos y los gastos que deberían ser asumidos por los verdaderos responsables.

En consecuencia el particular necesita protección frente a las actuaciones ilícitas de los funcionarios o autoridades estatales, por lo que el Derecho Administrativo ha elaborado una serie de reglas, pero no regula de forma concreta, clara y sencilla, un procedimiento específico a seguir para reclamar directamente ante la Administración pública, por lo que a fin de incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial e indemnizar el daño a través del pago efectivo y cumplir con la seguridad jurídica que debe tener un verdadero Estado de Derecho, se aplican los principios del Derecho Civil, en razón de ello la responsabilidad patrimonial de los funcionarios derivada de los actos administrativos que emiten es llamada *responsabilidad civil*, lo cual es un error porque ni se trata de la clásica responsabilidad del derecho privado ni es tampoco civil en el sentido de que también se rige por normas del Derecho Administrativo. En estos casos las normas del derecho civil son invocadas, pero con una constante modificación en atención a los principios del derecho público por lo que es incorrecto hablar en rigor de responsabilidad civil. A lo sumo podría llamársela así para señalar que es un tipo de responsabilidad que se traduce en una reparación pecuniaria, consistente en una indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la acción del funcionario de la administración.

En atención a lo anterior consideramos que la carencia de una regulación específica para la determinación de la responsabilidad del Estado en el ámbito del derecho público ha contribuido a que no exista un claro deslinde entre las áreas que a cada una de estas ramas del derecho civil y administrativo corresponde normar, pues ciertamente la ausencia de un marco regulatorio que contemple los principios de la responsabilidad patrimonial del Estado como sujeto de derecho público ha llevado a la jurisprudencia a aplicar de manera directa las disposiciones del derecho civil,

siendo recomendable una normativa que establezca un sistema integral de la responsabilidad pública.

También los funcionarios públicos son elegidos por períodos breves para realizar funciones que han sido delegadas por el Estado o Administración, lo que conlleva dificultad procesal de legitimación al exigir responsabilidad por daños y perjuicios al funcionario que emitió el acto administrativo al momento de llevarse el proceso respectivo ya que no está en funciones por diversas causas como la terminación del período para el cual fue elegido, la destitución, la renuncia, el traslado del cargo o por muerte; en consecuencia al finalizar el procedimiento el funcionario demandado alegará excepción perentoria por no haber emitido el acto, el cual fue dictado por el funcionario anterior quien argumentará que se le ha violentado su derecho de defensa porque no estuvo presente durante el procedimiento.

Finalmente los administrados tienen deficiencia para acceder a la justicia del reclamo de un derecho ya que en nuestra sociedad no hay una educación o cultura de reclamo frente a una violación porque persiste conformidad y falta de capacidad económica para iniciar un procedimiento administrativo también hay que agregar la excesiva burocracia de dichos procedimientos.

## **5.2. RECOMENDACIONES**

Como producto de la investigación realizada se proponen las siguientes recomendaciones:

Que la Administración Pública al momento de proponer a las personas que se desempeñaran como funcionarios públicos debe seleccionarlos apropiadamente y conforme a los objetivos de la Administración; así como, ésta debe ejercer control para que cumplan con la Constitución y

desempeñen sus funciones diligente y éticamente, para que no ocasionen daños a los administrados.

Es necesario que el Estado al momento de seleccionar a sus funcionarios públicos, previamente los capacite de manera eficaz y eficiente, con el objeto de aumentar sus conocimientos técnicos, jurídicos y específicos según el área al cual han sido asignados, a fin de evitar negligencias, arbitrariedades e ilegalidades que produzcan agravios a los administrados por los actos que emitan.

Es necesario que al funcionario al momento de asumir un cargo público se le exija rendir fianza suficiente para responder por posibles daños a los administrados y a la misma Administración con el fin de garantizar un efectivo resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a los administrados.

Que se unifique la normativa por medio de una Ley de Procedimientos Administrativos, en la que se reúnan las disposiciones que se encuentran dispersas en la Constitución y la legislación secundaria, referentes a los presupuestos de la responsabilidad directa del funcionario público y subsidiariamente del Estado y que determine el procedimiento y autoridad competente para incoar la acción, con la finalidad de facilitar la aplicación de la responsabilidad patrimonial y que los funcionarios respondan por los daños y perjuicios ocasionados.



## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

ALTAMIRA, PEDRO GUILLERMO. "**Responsabilidad Extracontractual del Estado**". Depalma. Córdoba, Argentina. 1941.

AYALA, JOSÉ MARÍA; FRATTI DE VEGA, KARLA y Otros. "**Manual de Justicia Administrativa**". 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, 2003.

BIELSA, RAFAEL. "**Derecho Administrativo Legislación Administrativa Argentina**". Tomo II. 3ª Edición. Imprenta Universidad Nacional del Litoral. Buenos Aires, Argentina. 1938.

CANALES CISCO, OSCAR ANTONIO. "**Medios de Impugnación en el Proceso Civil Salvadoreño III**". 1ª Edición. Talleres Gráficos UCA. San Salvador, El Salvador. 2005.

CASSAGNE, JUAN CARLOS. "**Derecho Administrativo**". Tomo II. 7ª Edición. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2002.

CASTEJÓN PAZ, B. "**Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración**". Tomo 1. Parte General. 2ª Edición. Ediciones Márquez Del Duero, 8. Madrid, España. 1969.

CASTRO ESTRADA, A: "**Responsabilidad Patrimonial del Estado**", Editorial Porrúa, México, 1997.

DROMI, ROBERTO. **“Manual de Derecho Administrativo”**. 11ª. Edición. Buenos Aires- Madrid-México. Ciudad Argentina. Hispana libros. 2006.

DROMI, ROBERTO: **“Derecho Administrativo”**, 3ª Edición. Tomo II. Editorial Astrea de Rodolfo y Ricardo Depalma Buenos Aires, Argentina., 1994.

ENTRENA CUESTAS, RAFAEL. **“Curso de Derecho Administrativo”**. 3ª Edición. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España. 1970.

ESCOBAR, GIL. **“Responsabilidad Contractual de la Administración Pública”**. Bogotá. 1989.

FERNÁNDEZ DE VELASCO RECAREDO. **“El Acto Administrativo”**. Edición Porrúa. México.1997.

FRAGA, GABINO. **“Derecho Administrativo”**.13ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1969.

GAMERO CASADO, EDUARDO. **“Derecho Administrativo”**. La jurisdicción Contencioso Administrativo, El Acto Administrativo. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y RAMOS FERNÁNDEZ, TOMÁS. **“Curso de Derecho Administrativo”**. Tomo I. 3ª Edición. Editorial Civitas. Madrid, España. 1979.

GARRIDO FALLA, F. **“Tratado de Derecho Administrativo”**. Volumen II. 10ª Edición. Editorial Tecno. Madrid, España. 1992.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. **“Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”**. 4ª Edición. Editorial Thomson Civitas. Madrid, España 2006.

GORDILLO, AGUSTÍN. **“Derecho Administrativo”**. Tomo III. 5ª Edición. Editorial Lexis Nexis. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2000.

LARES MARTÍNEZ, ELOY. **“Manual de Derecho Administrativo”**. 12ª Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 2001.

MARÍA DIEZ, MANUEL. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Tomo II. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1980.

MARÍA DIEZ, MANUEL. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Tomo I. 2ª Edición. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1980.

MARÍA DIEZ, MANUEL. **“Derecho Administrativo”**. Tomo II. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina. 1963.

MARIENHOFF, MIGUEL. **“Tratado de Derecho Administrativo”**. Tomo I. 3ª edición. Editorial Abelardo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1989.

MARTIN, MATEO. **“Manual de Derecho Administrativo”**. 20ª Edición. Editorial Trívium. Madrid, España. 1999.

MEDINA ALCOZ, LUIS. **“La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo, aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema”**. Editorial Aranzadi. 1ª Edición. 2005.

MOYA JIMÉNEZ, ANTONIO. **“Aspectos prácticos de la responsabilidad civil, mercantil y administrativa con fundamentos legales y jurisprudencia”**. Editorial Bosch, S.A. 1ª Edición. Madrid, España. 2005.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. **“La Responsabilidad Civil Concurrente de las Administraciones Públicas”**. Madrid, España. Editorial Civitas. 1990.

OLIVERA TORO, JORGE. **“Manual de Derecho Administrativo”**. 5ª edición. México. Editorial Porrúa. 1988.

PÉREZ CARRILLO, A. **“La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho”** Universidad Autónoma de México. 1979.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. **“Responsabilidad Patrimonial”**. 1ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1996.

SILVA CIMMA, ENRIQUE. **“Derecho Administrativo Chileno y Comparado La Función Pública”**. Tomo II. Editorial Jurídica Chilena. Santiago de Chile, Chile. 1995.

SOMARRIVA UNDURRAGA, MANUEL Y OTRO. **“Curso de Derecho Civil de las Obligaciones en General”**. Tomo III. 1998.

TINETTI, JOSÉ ALBINO Y OTROS. **“Manual de Derecho Constitucional”**. Tomo I. 1ª Edición. Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial. Talleres Gráficos UCA. San Salvador, El Salvador. 1992.

VILLANOVA ROYO, ANTONIO. **“Elementos del Derecho Administrativo”**. Tomo I. 1930.

ZANOBINI, G. **“Corso di Diritto amministrativo”**, Giuffré, Milano, Italia. 1950.

### **TESIS**

BERNABÉ ELÍAS. Tesis doctoral **“Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”**. Universidad de El Salvador. San Salvador 1974.

MARTÍNEZ DÍAZ, JOSÉ GUILLERMO y Otros. Tesis: **“Análisis de los Efectos Constitucionales y Administrativos en la Aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública”**. Universidad de El Salvador. San Salvador. 2002.

### **DICCIONARIOS**

Diccionario Jurídico. Abeledo Perrot. Artes Gráficas Candel. Buenos Aires, Argentina. 1987.

BOFFI BOGGERO, L. **“Enciclopedia Jurídica Omeba”** tomo XXIV. Editorial Driskill S.A. Buenos Aires, Argentina. 1979.

## **REVISTAS**

ATIEZA, MANUEL. Revista Judicial. “**Guerra de las Falacias; Desviación de Poder**”. Madrid, España. 2007.

CLARA MAURICIO ALFREDO Y OTROS. “**XXV Aniversario de la Constitución de El Salvador**”. Tomo I. Primera Edición. San Salvador, El Salvador. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia.2008.

GARCÍA TREVIJANO, FOS. “**Tratado de Derecho Administrativo**”. Revista de Derecho Privado. Tomo II. Capítulo XXII. Madrid, España. 1967.

## **LEGISLACION**

**Código Civil.** Decreto Ley. 23 de Agosto de 1859. San Salvador, El Salvador.

**Código Municipal.** Tomo 290. Diario Oficial 23. Año 1986. San Salvador, El Salvador.

**Código Penal.** Decreto Legislativo de 26 de Abril de 1997. Diario Oficial 105. Tomo 335. 1997. San Salvador, El Salvador.

**Código de Procedimientos Civiles.** Decreto Ejecutivo. Tomo 12. 1881. San Salvador, El Salvador.

**Constitución de la República de El Salvador.** Decreto N° 38, Asamblea Constituyente, 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial, N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983.

**Ley de Ética Gubernamental.** Decreto No 1038, publicado Diario Oficial No. 90, Tomo No 371 del 18 de mayo de 2006. San Salvador, El Salvador.

**Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.** Decreto Legislativo. N° 81, del 14 de noviembre de 1978, publicado en el Diario Oficial N° 236, Tomo 231 del 19 de diciembre 1978. San Salvador, El Salvador.

**Ley de Procedimientos Constitucionales.** Decreto Legislativo, N° 2996, del 14 de enero de 1960. Diario Oficial N° 15, Tomo 186, del 22 de enero de 1960. San Salvador, El Salvador.

**Ley de la Corte de Cuentas de la República.** Decreto Legislativo N° 438. Diario Oficial 176. Tomo 328. San Salvador, El Salvador.

**Ley de Telecomunicaciones.** Decreto Legislativo N° 142. 6 de Noviembre de 1997. Diario Oficial 218. Tomo 337. San Salvador, El Salvador.

**Ley de la Carrera Administrativa Municipal.** Decreto Legislativo N° 1039. 26 de Mayo de 2006. Diario Oficial 103. Tomo 371. San Salvador, El Salvador.

**Reglamento de la Ley del Sistema de Administración Financiera.** Decreto legislativo N° 82, del 16 de agosto de 1996. Diario Oficial N° 161. Tomo 332. San Salvador, El Salvador.

## **JURISPRUDENCIA**

Líneas y Criterios Jurisprudenciales, Sala de lo Contencioso Administrativo. 2005. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 2007.

Líneas y Criterios Jurisprudenciales, Sala de lo Contencioso Administrativo. 2003-2004. 1ª Edición. San Salvador, El Salvador. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 2007.

Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. 1º Edición. San Salvador, El Salvador. 2000.

Sentencia de Amparo 227-2000 del 18/12/01. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.

Sentencia 283 D. 24 de Febrero de 1993, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.

Sentencia del 21 de junio de 1994, Referencia 15-L-94. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.

Sentencia del Tribunal Supremo Español del 19 de julio de 2005. Ref. 1964/2002.

Sentencia C-456/98, Corte Suprema de Justicia, Colombia.



Sentencia Ref. 64-I-2001, del 29/6/2005. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.

Sentencia de la Sala de lo Constitucional, CSJ, Fallo 418-99, del 7/11/2000, 424-99, del 30/11/2000; 417-99, del 19/12/2000, publicado por Centro de Documentación Judicial, en Revista de Derecho Constitucional, número 37, de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.