

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS, AÑO 2007
PLAN DE ESTUDIOS 1993



**“LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CASO DESTITUCIÓN DE 38
JUECES POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, POR
IRREGULARIDADES EN SUS TÍTULOS PROFESIONALES”**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTADO POR:

**JOSÉ DAVID ARAUJO
JAVIER ANTONIO CHÁVEZ AGUILAR
DUQUE MÁRTIR DERAS RECÍÑOS**

DOCENTE DIRECTOR DE DE SEMINARIO:

LIC. LUIS ALONSO RAMÍREZ MENÉNDEZ

SEPTIEMBRE DE 2007

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

DRA. MARIA ISABEL RODRÍGUEZ

VECERRECTOR ACADEMICO

ING. JOAQUÍN ORLANDO MACHUCA GOMEZ

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA

DRA. CARMEN ELIZABETH RODRIGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL

LIC. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS

FISCAL GENERAL

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANA

LIC. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA

VICEDECANO

LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

SECRETARIO

FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

LIC. BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA

DIRECTOR DE SEMINARIO

LIC. LUIS ALONSO RAMÍREZ MENÉNDEZ

DEDICATORIAS y AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODOPODEROSO:

Por darme esa fortaleza, que a mis cincuenta años necesitaba y ese ímpetu indeclinable de triunfar, por encima de todas las adversidades que debí sortear para alcanzar esta meta que sin tu bendición no hubiese logrado

A MI MADRE Q.E.P.D.

Que en vida me enseñó, a ser persona de bien y que al marcharse me dejó un verdadero legado que se tradujo en el deseo inquebrantable de superación y de triunfar, Hoy desde el cielo estará satisfecha de mis logros. Por ello te digo: **¡madre! ¡Gracias por tu ejemplo!!**

A MI ESPOSA:

Marina LÍlian, por haberse constituido en el pilar fundamental, como apoyo moral y físico, que siempre estuvo a mi lado celebrando mis aciertos y alentándome en mis yerros, constituyéndose un verdadero soporte sin el cual difícilmente hubiese alcanzado esta meta. Por ello a ti también te digo **¡Gracias!**

A MIS COMPAÑEROS:

Javier Antonio y Duque Mártir por que sin conocernos y solamente unidos y guiados por ese sentimiento y deseo de superación logramos integrarnos, como un gran equipo de trabajo y de los cuales me siento muy orgulloso de ser compañero, por eso les digo **¡Gracias por su apoyo!**

José David Araujo

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO.

Nada fuera posible sin su voluntad, en este trabajo dedico primordialmente a mi Creador, por haberme permitido que culminara con mis estudios, fortaleciéndome donde soy débil, dándome luz cuando solo veo tinieblas, generándome alegría cuando han habido lagrimas y abriéndome puertas cuando otras se han cerrado.

A MIS PADRES - Q.D.D.G.

Ángel y Ernestina, Por ser los pioneros de mi aliento de superación académica, por inculcarme el esfuerzo, por transformar a un hombre inspirado en las causas justa y por rogar a Dios desde los cielos por mi vida.

A MI ESPOSA

Soraida, que como un ángel de Dios ha estado a mi lado impulsándome y colaborando con mis propósitos, poniendo primero su hombro antes que el mío, levantándose para poder levantarme y arriesgándose antes de arriesgarme.

A MIS HERMANOS

María Antonia, Mauricio, Ernestina, Ángel. Por el apoyo incondicional que he recibido en todos los momentos de mi vida, por darme la oportunidad de confiar en ellos y por demostrar la unidad cuando más se necesita.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS

Araujo y Duque, por ser solidarios en mis dificultades, por comprender mis incomprensiones, por coincidir en lo que queremos lograr y por escogerme dentro de una gama de personas que aun siendo mejores que yo prefirieron mi amistad.

CHAVEZ AGUILAR JAVIER ANTONIO.

AGRADECIMIENTO.

El hombre es un ser social, no solo porque vive en sociedad, sino principalmente porque para sobrevivir y alcanzar sus metas necesita del apoyo de sus semejantes. En este momento que estoy alcanzando una de mis anheladas metas, quiero agradecer primeramente a Dios, por darme la fortaleza en cada momento; a mi Esposa, por su apoyo incondicional; a mi Papá y Mamá, que siempre han querido lo mejor para mí; a mis compañeros de Tesis, gracias por su apoyo durante todos estos años de estudio.

*No tengo idea de cuantos me han ayudado para llegar hasta aquí, pero estoy seguro que son muchos, cuyos nombres no recuerdo, tal vez ni sus caras, sin embargo, no puedo menos que decirles:
¡Gracias por su apoyo!*

Duque Mártir Deras Recinos.

INDICE

Pags.

INTRODUCCION.....	i
CAPITULO 1	
REFERENCIA HISTORICA DE LA FUNCION DEL JUEZ.....	1
1.1. GENERALIDADES.....	1
1.2. LOS ALCALDES ADMINISTRADORES DE JUSTICIA EN EL SALVADOR	3
1.3. CREACIÓN DE LOS JUECES DE PAZ.....	4
1.4. CONTROL DE LA FUNCION JUDICIAL.	4
1.5. REQUISITOS PARA EJERCER LA JUDICATURA.....	6
1.6. SISTEMAS DE DESIGNACION DE JUECES.	8
1.7. NOMBRAMIENTO DE JUECES EN EL SISTEMA SALVADOREÑO.	9
CAPITULO 2	
EL ESTADO, SUS FUNCIONES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	10
2.1. GENERALIDADES.....	10
2.2. ORIGENES DEL ESTADO	11
2.3. CONCEPTO DE ESTADO.....	13
2.4. ELEMENTOS DEL ESTADO.....	14
2.4.1. El pueblo o población	14
2.4.2. El territorio.	14
2.4.3. El Poder,	15
2.5. EL ESTADO DE DERECHO.....	16
2.5.1. Concepto	16
2.5.2. Características del Estado de Derecho.	17
2.6. EL ESTADO DE EL SALVADOR.....	19
2.7. FUNCIONES DEL ESTADO.....	20
2.7.1. Criterios de Clasificación de las Funciones.	20
2.7.1.1. Desde el Punto de Vista Orgánico o Subjetivo.	20
2.7.1. 2. Criterio Substancial, Material u Objetivo.....	21
2.7.2. Función Legislativa.	22
2.7.3. Función Judicial.....	22
2.7.4. Función Administrativa.	23
2.8. LA ADMINISTRACION PÚBLICA.....	29
2.8.1. Significación.	29
2.8.1.1. En sentido material, substancial o funcional:	29
2.8.1.2. En sentido formal restringido.	29
2.8.1.3. En sentido formal amplio:	30
2.9. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN.	31
2.10. LA ADMINISTRACION PÚBLICA SUJETA AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	32

2.10.1. Principio de Legalidad Administrativa en El Salvador	33
--	----

CAPITULO 3

EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	34
3.1. GENERALIDADES.....	34
3.1.1. Origen del Acto Administrativo.....	35
3.1.2. Concepto de Acto Administrativo.....	35
3.1.3. Alcances del Acto Administrativo.....	36
3.2. CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	37
3.2.1. Significado de Caracteres	37
3.2.2. Distinción entre Acto y Reglamento	39
3.2.3. Otros Caracteres del Acto Administrativo.	39
3.2.3.1. La presunción de legitimidad.	39
3.3. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS EFECTOS	40
3.4. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	41
3.5. REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO.	44
3.5.1. Elementos Esenciales del Acto Administrativo	44
3.5.1.1. Elemento Subjetivo.	45
3.5.1.2. Elemento Objetivo	45
3.5.1.3. Elemento Teleológico o Causal	45
3.5.1.4. Elemento Formal.....	46
3.6. EXPOSICIÓN DE JURISPRUDENCIAL.....	46
3.7. ALGUNOS EJEMPLOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	47
3.8. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	48
3.8.1. Por Cumplimiento del Plazo	48
3.8.2. Por Cumplimiento del Objeto	49
3.8.3. Caducidad.....	49
3.8.4. Declaratoria de Nulidad	49
3.8.5. Revocación.....	50
3.8.6. El Rescate.....	51

CAPITULO 4

REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	51
4.1. GENERALIDADES.....	51
4.2. FUNDAMENTOS DE LA REVOCACIÓN.	52
4.3. CONCEPTO: DE REVOCACION ADMINISTRATIVA	53
4.3.1. Concepto Doctrinal.....	53
4.3.2. Concepto Jurisprudencial	53
4.3.3. Elementos de Acto Administrativo	54
4.3.3.2. Elemento Objetivo.	55
4.3.3.3. Elemento Teleológico o Causal	56
4.3.3.4. Elemento Formal.....	56

4.3.4. Naturaleza Jurídica del Acto de Revocación	57
4.3.5. Caracteres de la Revocación.	58
4.3.6. Autoridad u Órgano Competente Para Revocar	60
4.3.7. Forma o Procedimiento de la Revocación.	62
4.3.8. Alcances de la Revocación.....	64
4.4. ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE SER REVOCADOS	65
4.5. ESPECIES DE REVOCACIÓN.	66
4.5.1. Por Razones de Oportunidad, Mérito o Conveniencia.....	66
4.5.2. Por razones de Ilegitimidad	68
4.6. CLASES DE REVOCACION.	70
4.6.1. Otras Formas de Revocación.....	71
4.7. ACTOS IRREVOCABLES.....	73
4.7.1. La Cosa Juzgada Administrativa.	74
4.7.2. Inmutabilidad del Acto Administrativo.....	75
4.7.3. La Irrevocabilidad del Acto Administrativo.....	75
4.8. EFECTOS DE LA REVOCACIÓN.	76
4.9. REVOCACIÓN Y RECURSO DE REVOCATORIA	80

CAPITULO 5

REMOCION DE TREINTA Y OCHO JUECES POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, POR IRREGULARIDADES EN SUS TITULOS

PROFESIONALES.	81
5.1. GENERALIDADES.....	81
5.2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.	82
5.3. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES.....	85
5.3.1. Competencia del Ministerio de Educación.....	86
5.3.2. Competencia de la Corte Suprema de Justicia.	87
5.4. VACIO LEGAL	88
5.5. PROCEDIMIENTOS SUGERIDOS Y APLICADOS	89
5.6. PROCESO CIVIL DE NULIDAD	90
5.6.1. Efectos de la Declaratoria de Nulidad.	92
5.7. PROCESO REVOCATORIO DE LA AUTORIZACION PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA.....	94
5.7.1 Conceptualizacion de las Autorizaciones.....	94
5.7.2. Naturaleza Juridica de las Autorizaciones.....	95
5.7.3. Clases de Autorizaciones	96
5.7.3.1. Autorizaciones Simples:	96
5.7.3.2. Autorizaciones Operativas:	96
5.7.3.3. Autorización por operación y funcionamiento.	96
5.7.3.4. Autorizaciones Personales.....	97
5.7.4. Naturaleza de la Autorización para el Ejercicio de la Abogacía.	98

5.7.5. Ausencia de Normativa Para la Revocación de la Autorización del Ejercicio de la Abogacía	99
5.7.5.1. Constitución de la República y Ley Orgánica Judicial	99
5.7.5.2. Las Normas para Revisar la Autorización del Ejercicio De la Abogacía	101
5.7.5.3. Declaratoria del Acuerdo de lesividad por la Administración	103
5.8. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO	106
5.8.1. Generalidades del Derecho Administrativo Sancionador	106
5.8.2. Aplicación de los Principios del Derecho Penal, al Derecho Administrativo Sancionador	107
5.8.3. Concepto de Sanción Administrativa	109
5.8.4. Sanciones Disciplinarias	110
5.8.5. Competencia del Órgano Sancionador.....	111
5.8.6. Supuestos de Hecho.	113
5.8.7. Supuestos de Derecho.....	114
5.8.8. Procedimiento Sancionador	115
5.8.9. Prueba Aportada	117
5.8.10. Valoración de la Prueba.....	118
5.8.11. Motivación del Fallo	118
5.9. RECURSOS ADMINISTRATIVOS INTERPUESTOS.....	122
5.9.1. Concepto	122
5.10. IMPUGNACION ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSA.....	126
ADMINISTRATIVA.....	126
5.11. IMPUGNACION DEL ACTO POR MEDIO DE OTROS PROCESOS ..	128
5.11.1. El Proceso de Amparo	128
5.11.2. Demanda Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	133

CAPITULO 6

TRABAJO DE CAMPO.....	141
6.1. GENERALIDADES	141
6.1.1. Entrevista Realizada a la Doctora Anita Calderón De Buitrago ex – Magistrada de la CSJ. 30-07-007	142
6.1.2. Entrevista con el Licenciado José Arturo Herrera, ex Juez de Paz de San Rafael, Chalatenango. 25 de junio 2007	144
6.1.3. Entrevista con el Licenciado Mateo Álvarez, Jefe de la Sección de Investigación Profesional de la CSJ, 10 de julio de 2007.....	146
6.1.4. Entrevista realizada al Dr. Mauricio Rodríguez Flores, ex - Miembro de la Comisión nombrada por la CSJ para la Investigación de títulos irregulares del Profesionales del Derecho. 10 de agosto de 2007.....	148

6.1.5. Entrevista con la Licenciada Silvia Guillen ex –integrante de la Comisión nombrada por la CSJ, para la investigación de Títulos irregulares a profesionales del derecho. 12de agosto de 2007.....	150
6.1.6. Doctor Marsel Orestes Posada, Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia.....	153
6.1.7. Entrevista con la licenciada Mirna Perla, Magistrada de la Sala de lo Civil de la CSJ.....	154
6.2. ANALISIS SOBRE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.	154

CAPITULO 7

7.1. CONCLUSIONES.	159
7.2. ECOMENDACIONES.....	160
BIBLIOGRAFIA.....	162
ANEXOS.....	167

INTRODUCCIÓN.

A continuación se presenta el resultado de la investigación realizada sobre el tema: La Revocación de los Actos Administrativos de la Administración Pública: Caso Destitución de 38 Jueces por Parte de la Corte Suprema de Justicia, por Irregularidades en sus Títulos Profesionales”, la cual comprendió el periodo del año 2000 a 2002.

En el año 2000, se genera un problema que afecta sensiblemente la credibilidad al sistema judicial, con el señalamiento por la Fiscalía General de la Republica, Ministerio de Educación, y Corte Suprema de Justicia, a centenares de profesionales del derecho, dentro de ellos funcionarios judiciales, de haber obtenido sus titulo de Licenciados en Ciencias Jurídicas de forma irregular.

La Corte Suprema de Justicia (CSJ), a raíz de ello, instruyó procedimientos administrativos a los funcionarios judiciales señalados por supuestas irregularidades en sus títulos profesionales, a fin de sancionarlos, proceso que culminó con la remoción de 38 Jueces, en su mayoría Jueces de Paz, por haber incumplido, a juicio de la Corte, requisitos que exige la Constitución y la Ley de la Carrera Judicial para el ejercicio de la judicatura.

El presente trabajo, pretende cumplir con uno de los requisitos para optar al grado de Licenciados en Ciencias Jurídicas, por un lado, y por otro, es el de presentar a la comunidad universitaria y jurídica un producto teórico que permita conocer de manera sistematizada, la revocación de los actos administrativos, principalmente, la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto de remoción de los 38 Jueces, por la Corte Suprema de Justicia.

Para efectos de estudio, el trabajo se ha organizado en seis capítulos, los cuales se describen a continuación:

Capítulo 1. En este capítulo se hace una reseña histórica de la figura del Juez de manera universal y en nuestro país, a fin de dar a conocer al lector, la importancia de la función del Juez en la sociedad, los requisitos exigidos para el ejercicio de la judicatura en sus diferentes épocas y las formas de nombramiento. En general se pretende dar una idea de quienes son los sujetos objeto de nuestro estudio, y por la implicación de las acusaciones que estas tienen en la confianza de la población en el sistema judicial.

Capítulo 2. Aquí se expone una noción general del Estado, sus funciones, la administración pública y su actuación en el marco de un Estado de Derecho. Consideramos que para hablar de la revocación de actos administrativos, el lector debe conocer de donde deviene esas potestades o facultades que permite a los órganos e instituciones de la administración pública emitir actos administrativos y revocarlos.

Capítulo 3. En este capítulo nos referimos a los actos de la administración, como actos de diverso contenido, que llevan implícito la naturaleza unilateral en su emisión, los cuales materializan por así decirlo, los diferentes fines del Estado. No obstante que los fines aparentemente justifiquen su emisión, es inaceptable que en un Estado de Derecho se hagan sin el control de la legalidad que le dan validez a los mismos. En este marco hablar de revocación de actos administrativos, es indispensable conocer todos los elementos que conforman al acto administrativo.

Capítulo 4. En este apartado nos referimos a la revocación de los actos administrativos, como una forma de extinción de aquellos actos emitidos por la

administración, es decir la forma por medio de la cual, la administración puede retirar del mundo jurídico sus propios actos. Se entiende que los actos administrativos por regla general se emiten para que surtan efectos en el tiempo, es decir, que sean irrevocables, sin embargo, esta regla general tiene su excepción y estriba precisamente en la posibilidad que sean revocados por la Administración

Capitulo 5. Aquí se analiza el problema de la remoción de los 38 Jueces por la Corte Suprema de Justicia, acusados de obtener sus títulos de Licenciado en Ciencias Jurídicas en forma irregular. Se exponen los antecedentes del problema, las competencias institucionales, los vacíos normativos, los procesos que se propusieron a la Corte, es decir el proceso de nulidad civil, el revocatorio, y el procedimiento sancionador.

Capitulo 6. En este capítulo se expone el resultado de la investigación de campo, realizada por medio de entrevistas a profesionales del derecho, que de alguna manera se involucraron en el problema en estudio, y el análisis de las correspondientes respuestas.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones a las que el grupo de tesis ha llegado sobre el tema en estudio, tomando como base el resultado de la investigación así como los datos obtenidos en la investigación y su correspondiente análisis.

CAPITULO 1

REFERENCIA HISTORICA DE LA FUNCIÓN DEL JUEZ

1.1. GENERALIDADES

En este apartado se pretende exponer de manera general una breve reseña histórica de la figura del Juez, a fin de comprender la importancia de su función en la administración de justicia, así como los requisitos y formas de designación en el derecho salvadoreño y comparado. El propósito es dar a conocer al lector brevemente quienes son los sujetos objeto de nuestro estudio, los cuales han sido afectados por un acto administrativo de revocación de sus nombramientos, y por consiguientes de remoción de sus cargos.

Debe concebirse al Juez, como aquella persona que tiene la autoridad y potestad para juzgar, en el que recae el deber de impartir justicia, entendiendo ésta como la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde, según la definición clásica de Ulpiano¹.

La humanidad desde tiempos bíblicos erigió la figura del Juez, como aquella persona que se le confiere autoridad y potestad para juzgar y sentenciar, en aplicación de las leyes divinas, normas consuetudinarias, o simplemente hacer cumplir la voluntad del Rey.

El ejercicio de esta función ha requerido de cualidades especiales, las cuales han venido cambiando con el desarrollo y organización de la sociedad, que tiene que ver con el desarrollo mismo del derecho, exigiendo cada vez

¹ Gómez Abeledo, Antonio, Aristóteles, Aristóteles “Ética a Nicómaco”, Editorial Porrúa, México, 1967, Pág. 55-60

funcionarios técnicamente mas capacitados en el conocimiento del derecho, como garantía de una correcta interpretación de las normas jurídicas.

Durante la República Romana, el magistrado judicial era al mismo tiempo, funcionario del orden político, dirigía ejércitos, y disponía del “ius edicendi”, de tal manera que sus actividades eran administrativas, legislativas y judiciales. Obviamente no había división de poderes y el soberano era la fuente de todo derecho y de toda justicia y sus delegados impartían justicia con apelación a la última instancia, el Rey, quedando sujetos a éste en cuanto a su nombramiento y remoción, en consecuencia este sistema no ofreció a los jueces la garantía de inamovilidad y a las partes el derecho de igualdad ante la ley.

Sin embargo, de manera embrionaria aparecieron tribunales independientes del rey, y capaces de juzgar los procesos en los que el rey estaba interesado. Este sistema, con su amplitud, era nuevo en el mundo. Representaba por lo tanto, una garantía extraordinaria del débil contra el fuerte, del pequeño contra el poderoso.

En las colonias españolas inicialmente eran los propios Capitanes Generales, quienes conocían en los asuntos judiciales y administrativos a la vez, así como también los gobernadores de las provincias, nombrados por la corona española.

Posteriormente incorporaron a la Administración de justicia en 1542, la figura del Alcalde como funcionario que tenía a la vez funciones administrativas y judiciales.²

² Milla José, “Historia de Centro América”, Tomo II, Citado por Padilla y Velasco Rene, en Apuntes de Derecho Procesal Salvadoreño.1948, Pág. 235

1.2. LOS ALCALDES ADMINISTRADORES DE JUSTICIA EN EL SALVADOR

En El Salvador con la independencia se hereda muchas instituciones de la colonia y la Administración de Justicia no escapó a ello. La figura de los Alcaldes Jueces, nació en España en la época de la dominación árabe con índole judicial y así con ese carácter pasaron a las colonias españolas, lo que se mantuvo en la vida de la nación independiente.

Durante los primeros años de independencia los Alcaldes tuvieron categoría de Jueces de Primera Instancia, ya que por Decreto Legislativo del 26 de Febrero de 1825 se ordenó que la administración de Justicia en Primera Instancia, quedara encomendada a los Alcaldes de las cabeceras departamentales, quienes eran electos popularmente.

Poco a poco fue depurándose la organización judicial, y se dejaron para los Alcaldes los asuntos de justicia en pequeño, o sean los de menor cuantía, juicios conciliatorios y otras atribuciones judiciales y administrativas.

El 6 de Mayo de 1837, por otro decreto legislativo, se estableció definitivamente la denominación de Jueces de Primera Instancia, aplicable a los funcionarios que se entendían de los asuntos puramente judiciales, y dependían directamente de la Corte Suprema de Justicia.

Los Jueces podían ser personas no letradas, ya que era muy escaso el número de Abogados. Por esa razón el decreto del 15 de Mayo de 1838 ordenó que cada Juez de Primera Instancia que no fuera Abogado, tuviese un director que llevaría todos los derechos de Abogado, de actuación y cartulación.

1.3. CREACIÓN DE LOS JUECES DE PAZ

Según Padilla y Velasco, “la creación de los Jueces de Paz se da mediante decreto del 9 de Diciembre de 1854, quienes ejercerían todas aquellas funciones judiciales que habían quedado relegadas como atribuciones de los Alcaldes, como los juicios de menor cuantía, por faltas y juicios conciliatorios”.³

Los Alcaldes quedaban encargados única y exclusivamente de lo económico y administrativo de las ciudades y poblaciones. Los Jueces de Paz nacieron con carácter concejil, por lo que, como los Alcaldes y Regidores deberían ser electos por el vecindario cada año en número de dos jueces de Paz propietarios y dos suplentes en las poblaciones que hubiere cinco regidores, y en las demás poblaciones cuyo número de regidores no llegare a cinco se elegía un sólo Juez de Paz propietario y un suplente. No tenían sueldo pero cobraban costas por los asuntos.

1.4. CONTROL DE LA FUNCION JUDICIAL.

Esta potestad en la historia de nuestro país, ha estado asignada al ente que nombra a los Jueces, y así se observa, que en el tiempo cuando el Poder Ejecutivo nombraba a los Jueces de Primera Instancia y de paz, también tenía la potestad para sancionarlos, suspenderlos o removerlos, facultad que violaba la independencia judicial y de los Órganos del Estado.

Como ejemplo tenemos el Decreto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del 19 de Febrero de 1862, que le asignaba la facultad de nombrar Jueces, pero a la vez el Poder Ejecutivo podía suspender sin goce de sueldo y previa justificación, en los casos siguientes: 1)- por conducta notoriamente viciada o inmoral; 2)- por delitos comunes que merezcan pena afflictiva o correccional con

³ Padilla y Velasco, René, “Derecho Procesal Civil Salvadoreño”, Tomo I, 1948, Pag.70

arreglo al Código Penal; 3) por los delitos que conforme a aquella Constitución dieron lugar a exigir la responsabilidad, inclusive el prevaricato; y 4) por desidia o abandono habitual en el desempeño de las obligaciones de la Magistratura.

Asimismo, dicho poder admitía las acusaciones o denuncias que se le dirigieran contra cualquiera de los funcionarios por los delitos enumerados, o las faltas consignadas en el párrafo anterior, recogiendo todos los comprobantes conducentes y debiendo dar cuenta enseguida al Poder Legislativo dentro de los ocho días primeros de su instalación del proceso, sin perjuicio de proceder a la suspensión que esta ley establecía.⁴

Según el Doctor Padilla y Velasco, numerosos casos registró la Gaceta Oficial, en los cuales el Poder Ejecutivo, sin seguir juicio de ninguna especie, condenó a funcionarios del Poder Judicial a penas aflictivas, multas y principalmente suspensión absoluta del ejercicio de la profesión y del derecho de optar cargos del orden judicial, por simples interpretaciones de artículos, las cuales en muchos casos habían sido hechas por los funcionarios condenados, de conformidad con el Derecho.⁵

En la Constitución vigente y de acuerdo al art. 182 numeral 9º le asigna la potestad a la Corte Suprema de Justicia para nombrar, suspender o remover a los Magistrados de Cámara, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, con lo cual la corte asume la función del control jurisdiccional y también administrativo en el Órgano Judicial, algo que no es bien visto por sectores que vienen proponiendo desde hace varios años la separación de sus funciones administrativas, algo que no contribuye a la independencia en la función de los Jueces.

⁴ Decreto de Ley Orgánica Poder Judicial del 19 de Febrero de 1862

⁵ Padilla y Velasco, René, “Derecho Procesal Civil Salvadoreño”, Tomo I, 1948

1.5. REQUISITOS PARA EJERCER LA JUDICATURA

Durante la colonia y después de ella en alguna medida, los requisitos exigidos a los Jueces para ejercer la judicatura tenían que ver con el comportamiento moral y algún grado de instrucción, sin que ella necesariamente tuviera que ver con el derecho, requisitos flexibles principalmente para los Jueces de Paz y Jueces de Primera Instancia.

Sin embargo, desde la Constitución de 1841, se estableció que para fungir como Juez, se requería dentro de otros ser abogado, pero debido a la escasez de letrados, se facultó también a personas no letradas que tuvieran algún grado de instrucción y cierta condición económica.⁶

A juicio de la Comisión redactora del Código de Procedimientos Criminales de 1857, encabezada por el Doctor Isidro Menéndez, para ejercer la judicatura se requerían cuatro condiciones precisas: 1ª instrucción a fondo en el derecho; 2ª práctica judicial; 3ª mucha laboriosidad; y 4ª honradez a toda prueba. Si al sujeto le falta alguna de estas circunstancias, no debía nombrarsele.⁷

La combinación de Jueces legos y letrado se mantuvo en nuestro país hasta finales del pasado siglo, ya que producto de los Acuerdos de Paz y de la reforma del sector justicia, se requirió en todas sus instancia la calidad de

⁶ Art. 52.- Para ser Juez de 1ª instancia se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos mayores de veinte y cinco años, con vecindario de dos años en el Salvador, ser abogado y de buena conducta; pero mientras se carezca del número suficiente de letrados podrán serlo aquellas personas de una reconocida instrucción debiendo en tal caso poseer una propiedad raíz que no baje de dos mil pesos. Constitución de 1841

⁷ Informe de la Comisión que redactó el Código de Procedimientos Criminales.- Ahuachapán, mayo 26 de 1857.-

abogados para ejercer la función de Juez, requisito que se mantiene en la Constitución vigente.⁸

Por otro lado, si se analiza la figura del Juez, encontramos que en cualquier época que se trate, siempre se le ha concebido dotado de una personalidad moral, espiritual y especial a quien siempre se le ha exigido cierto comportamiento privado y público, que no coincide con otras prácticas profesionales.

Piero Calamandrei, dice que “tan elevada es nuestra estima por los jueces que sus debilidades no se perdonan como a otro funcionario público. Cada Juez tiene que ser ejemplo de virtud si no quiere que los creyentes se pierdan”.⁹

En España durante la edad media, las resoluciones de los jueces no se fundamentaban, la garantía de una correcta resolución estaba en la moralidad, de ahí que podía ser recusado, sancionado o removido de su cargo por una conducta moralmente reprochable.¹⁰

Hoy en día, donde la norma establece la obligación del Juez de motivar las resoluciones, es irrelevante la moralidad del Juez como garantía de sus resoluciones, aunque siempre se observa la conducta pública y privada, pues el comportamiento moral es también un reflejo de la integridad y los valores que practica un juzgador, lo cual se ve reflejado en la confianza y credibilidad que la población tiene de la administración de justicia.

⁸ Art. 180. Son requisitos mínimos para ser Juez de Paz: ser salvadoreño, abogado de la república, del estado seglar, mayor de veintiún años, de moralidad y competencia notorias; estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su nombramiento: los Jueces de Paz estarán comprendidos en la carrera judicial”.

⁹ Calamandrei, Piero, “Elogios de los Jueces Escrito por un Abogado”, 3ra Edición, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 1989

¹⁰ Iván Escobar Fornos. Introducción al proceso. Editorial Temis. Colombia 1990. página 43

1.6. SISTEMAS DE DESIGNACION DE JUECES.

La selección y nombramiento de los jueces constituye un elemento importante en la función de hacer justicia, para ello, las sociedades han experimentado diferentes métodos buscando el nombramiento de las personas idóneas a quienes se les confiere el poder de decidir sobre la vida y los bienes de otros. Además, estos métodos han buscado asegurar cierta independencia del Juez con respecto a los entes que los nombran.

Parecería que en el régimen republicano, los jueces debieran ser elegidos por el pueblo, como lo son los otros poderes respecto de los cuales no se niega al elector la capacidad para la selección. Sin embargo, ésta práctica ha dado deplorables resultados.

Por ejemplo, la Asamblea Constituyente de Francia, en 1790 lo instituyó y con los graves inconvenientes que trajo aparejada su aplicación, fue sustituida en 1808 por el sistema de elección gubernativa.

En Estados Unidos se extendió durante el siglo XIX respecto de las justicias locales, pero hoy son pocos los Estados que aún lo conservan. En concreto, este sistema no asegura excogitar a los mejores funcionarios y la independencia de éstos.

Por otro lado, el sistema de ascenso, supone la antigüedad en el empleo, habilitado por la experiencia para desempeñar un cargo de más responsabilidad. El problema es que una larga permanencia en el cargo no basta por sí sola para acreditar la capacidad, si no va acompañada de otras condiciones como la actualización constante.

El método de concurso, según Alsina,¹¹ supone un cotejo de condiciones que, además del título, abarca la vida pública del candidato y se extiende hasta su vida privada, porque “el que ha de juzgar a los demás debe comenzar por juzgarse a sí mismo y ofrecer el ejemplo de una conducta intachable. Si bien este sistema facilita el acceso a los más aptos, lo difícil es su reglamentación.

Dentro de las formas de elección, no se pueden dejar de señalar los nombramientos por el Órgano Ejecutivo, muy cuestionados principalmente en los Estados latinoamericanos, por ser contrarios a la independencia judicial y la imparcialidad con que estos funcionarios pueden ser seleccionados, privilegiando los vínculos políticos antes que las cualidades de capacidad.

1.7. NOMBRAMIENTO DE JUECES EN EL SISTEMA SALVADOREÑO.

En El Salvador se han experimentado varios métodos de elección o designación de jueces, desde la elección popular en los municipios y adscritos a los Concejos Municipales, pasando por el nombramiento por el Poder Ejecutivo hasta lo que tenemos actualmente, que es el nombramiento por la Corte Suprema de Justicia en lo relativo a los Jueces de Paz, Primera Instancia y Magistrados de Cámara, de tal manera que haciendo un recorrido por nuestra historia constitucional, cabe señalar que en cuanto al nombramiento de jueces, éste ha sido un tema muy importante para la independencia del Juez y del mismo Órgano Judicial.

Las potestades que el Órgano Ejecutivo tuvo para nombrar jueces y destituirlos, fueron superadas desde la Constitución de 1950, la cual otorga la facultad a la Corte Suprema de Justicia de nombrar a los Jueces de Primera

¹¹Alsina Hugo, “Tratado Teórico Práctico de Derecho procesal Civil y Comercial”.2a. Edición, Buenos Aires, Argentina: Ediar Soc. Anón, 1961

Instancia y que aún se establece en la Constitución de 1983, sin embargo esta última incorpora un elemento nuevo y es el apareamiento del Concejo Nacional de la Judicatura, como órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y de Jueces de Paz.

Este sistema, pretendía dentro de otros objetivos, la despolitización en los nombramientos de estos funcionarios. La Constitución fue reformada en 1991 y 1992, como resultado de las negociaciones para la paz en lo que se refiere al Poder Judicial, tales reformas trajeron en términos generales, mejoras sustanciales, entre ellas: que los jueces de paz serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta del Concejo Nacional de la Judicatura y que éstos deberán ser abogados.

CAPITULO 2

EL ESTADO, SUS FUNCIONES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1. GENERALIDADES.

Para adentrarse al estudio de los actos administrativos, conviene referirse previamente al Estado como esa organización autónoma, que estructura la vida social, jurídica y política en un territorio determinado, que realiza diversas funciones para el cumplimiento de sus fines, que se estructura en Órganos o Poderes a los cuales les otorga funciones y competencias específicas para dictar actos propios de sus funciones, es decir, al Órgano Legislativo, la función de dictar leyes; al Órgano Ejecutivo, la función ejecutiva y al Órgano Judicial, la función de administrar justicia.

Cabe señalar que estas funciones, no obstante ser específicas de cada órgano, éstos también realizan de manera secundaria otras funciones que son atribuidas a los otros órganos, como la emitir actos administrativos, o leyes de contenido general como reglamentos y ordenanzas en determinadas situaciones establecidas por la Constitución, sin que ello signifique una invasión a la competencia de otros órganos.

Es de aclarar, que entre las atribuciones que comparten los Órganos del Estado, están la emisión de actos administrativos, los cuales también son competencias de otras instituciones que representan al Estado en su modalidad descentralizada, autónoma, con o sin personalidad propia, que viene a configurar esa pluralidad de Instituciones, a la cual se le conoce como la Administración Pública.

Esa actividad que realiza la Administración Pública, pese a ser muy diversa y plural en cuanto a los sujetos que participan, no es anárquica, sino que se conduce por parámetros normativos previamente determinados por la Constitución y las Leyes, estableciendo una vinculación positiva para el funcionario, pues su actuación solo se justifica por el respeto de la legalidad y por el cumplimiento de los fines del Estado, materializados en la satisfacción de las mas variadas necesidades de los particulares.

2.2. ORIGENES DEL ESTADO

El aparecimiento del Estado como organización jurídico- político en sus primeras manifestaciones, se da en el marco de las sociedades renacentistas y el surgimiento de las monarquías autoritarias a finales del siglo XV y principios del XVI.

Es el florentino Nicolás Maquiavelo, que en las primeras líneas del capítulo I de su inmortal obra "El Príncipe", utiliza el término Estado por primera vez en una acepción próxima a la concepción que del mismo tenemos actualmente, relacionándola con el máximo poder existente: la soberanía. "Cuantos Estados y cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son Principados o Repúblicas." ¹², En términos generales se referirá Bodino en su obra "De la República", al manifestar "República es un acto de gobierno con poder soberano de varias familias y de lo que les es común". Pensadores posteriores desde Hobbes a Montesquieu se referirán al fenómeno estatal, aunque utilizando en ocasiones diferentes vocablos, así, mientras en el mundo latino y continental europeo alcanzaron gran éxito las palabras Estado y República, en el mundo anglosajón los términos Corona o Commonwealth fueron y en cierta medida lo son todavía más empleados que el término Estado.

No obstante, en la actualidad, y al menos desde el siglo XVIII, el concepto Estado está suficientemente acuñado y nos resulta válido para referirnos a una comunidad política y socialmente organizada que habita un territorio determinado y está sujeta a un conjunto de normas e instituciones.

Los primeros Estados nacionales se caracterizaron por ser gobernados por monarquías absolutas que fueron fuente de todo derecho, reunieron el poder legislativo, ejecutivo y judicial en la figura del Rey o el Príncipe. Como modo de

¹² Solano Ramírez, Mario Antonio, "Estado y Constitución". Publicación Especial. Corte Suprema de Justicia, 1992. Pág. 22.

producción, aparece el capitalismo, se organizan ejércitos y policías nacionales, se establecen los tributos y obviamente se crea un ordenamiento jurídico.¹³

2.3. CONCEPTO DE ESTADO

El Concepto de Estado en su acepción mas amplia, como lo define el diccionario de la Real Academia Española, el término proviene del latín "status" que significa: "Situación en que se encuentra alguien o algo y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar." Obviamente este concepto no nos proporciona otros elementos que la doctrina ha establecido en sus distintos enfoques como: el Sociológico expresado por George Jellinek "el Estado es una asociación de hombres en un territorio determinado con un poder coactivo". El jurídico, expuesto por Hans Kelsen, para quien "el Estado es el centro de imputación de las normas jurídicas"¹⁴. El político, es expuesto por Andre Hauriou,¹⁵ quien plantea que el Estado es una "Agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción." ¹⁶

Como puede verse, existen muchas definiciones conceptuales del termino Estado, el cual varia dependiendo del punto de vista que se analice. Por otra parte podemos decir que el Estado es una sociedad humana organizada, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un

¹³ Posada Adolfo, "Elementos de Derecho Político", citando a Jean Bodino, Los seis Libros de la Republica, Editorial Tecnos, 3ra Edición, 1986

¹⁴ Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado". Editora Nacional. México. D.F, 1948. Págs. 205 a 206

¹⁵ Hauriou Andre, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Editorial Ariel, 2ª Edición, 1980, pág. 118

¹⁶ López Portillo y Pacheco, José, "Génesis y Teoría General del Estado Moderno", 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1949

poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico, que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público como uno de sus fines.

2.4. ELEMENTOS DEL ESTADO

Sin ánimo de entrar en un análisis extensivo sobre los elementos del Estado, diremos que son conocidos los elementos que lo integran: el pueblo, el territorio y el poder, los cuales en opinión de Heller.¹⁷, no es una reunión mecánica, sino que mantienen una relación dinámica dentro un Estado determinado.

2.4.1. El pueblo o población, es el elemento humano que integra la sociedad de un estado determinado, y debe ser entendida como el concepto más amplio como elemento del Estado, tengan conciencia de su pertenencia al mismo o no, sean originarios del territorio o respondan a una estancia más o menos ocasional, sin deseo de prolongar la misma más allá de unos objetivos previstos en el tiempo. Todos los miembros de este colectivo están sujetos a las normas e instituciones del Estado, pero no todos gozan del mismo status jurídico, en cuanto que por ejemplo no ostentan derechos de participación política y capacidad de decisión sobre los asuntos del Estado, salvo en aquellas cuestiones que se deriven de convenios internacionales establecidos por Estados soberanos.

2.4.2. El territorio, concebido como el ámbito espacial donde el Estado ejerce su poder, y donde la población de un Estado se sitúa de manera permanente continuada. Por otra parte, es el espacio donde tienen vigencia las normas e instituciones del Estado, estableciendo el límite geográfico del

¹⁷ Heller, Hernán "Teoría del Estado", 1ª Edición Alemania 1939.Pag.139-145.

ordenamiento jurídico. Es por tanto, un elemento constitutivo del Estado, si no existe el mismo, no existe el Estado.¹⁸

2.4.3. El Poder, entendido como la capacidad de alguien, persona o grupo para imponer su voluntad y decisiones en el ámbito de una determinada comunidad. Este poder se expresa a través del poder de autoridad, consistente en la coincidencia entre la voluntad del que manda con la del que obedece. El poder Jurídico, se tiene en virtud del ordenamiento jurídico, se obedece porque así lo dispone la norma; coercible, se obedece porque se tiene la certeza que el Estado puede recurrir al uso de la fuerza, y finalmente se obedece cuando el éste hace uso de la fuerza policial o represiva ¹⁹

Con independencia de la forma de Estado o de la ideología política que lo informe, el derecho constituye para el Estado, sin lugar a dudas, un elemento de institucionalización del poder estatal y de legitimación para su ejercicio. En consecuencia, cualquier actuación que extralimite sus funciones y competencias será calificada como abuso de poder y una violación al principio de legalidad y al principio de competencias entre los órganos del Estado.

Por otra parte, en relación con los gobernados, Rozo Acuña, plantea que el Estado de Derecho consagra y garantiza a través del ordenamiento jurídico, un mínimo de derechos y libertades fundamentales para el individuo que

¹⁸ Rivero Nuñez, Cayetano y Otros. “El Estado y la Constitución Salvadoreña”, Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en la República de El Salvador, año 2000. Pag. 45-50.

¹⁹ Morgentau, Hans J. Política entre las Naciones, 6ª Edición, Buenos Aires Argentina, 1987, pag. 43.

constituyen ámbitos "...vedados al intervencionismo del gobernante o del Estado, excepto para su protección o seguridad"²⁰

Por otro lado, la adecuación formal de la actuación estatal al Derecho, tiene su expresión a través del denominado Principio de legalidad que estructura la normatividad jurídica en un orden jerárquico presidido por la Constitución de manera que, cualquier actuación de un órgano del poder público extralimitando su competencia y finalidad legal, puede ser objeto de anulación y responsabilidad para el funcionario que incurrió en la irregular actuación, lo que ha venido configurar el Estado constitucional de Derecho.

2.5. EL ESTADO DE DERECHO

2.5.1. Concepto

Para Rafaël Entrena Cuestas, Estado de Derecho es "aquella forma de Estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos mediante el sometimiento de la Administración a la ley".²¹

Concebir al Estado de Derecho, implica un paso cualitativo, político y jurídico de las sociedades, puesto que se ha dejado atrás los Estados absolutistas monárquicos que cayeron en crisis, lo que implicó avanzar hacia un Estado moderno que puede reconocérsele por un compromiso por la libertad, adquiere un perfil propio, se institucionaliza el respeto de los derechos fundamentales, se instituye la separación del poder del Estado en órganos independientes que realizan sus funciones en el marco de competencias bien definidas por el ordenamiento jurídico, la actuación de la administración y de

²⁰ Rozo Acuña, Eduardo. "Introducción a las Instituciones Políticas". 6ª. Edición.; Ediciones Jurídicas Ibáñez, Bogotá, 1998. p. 50

²¹ Entrena Cuestas, Rafael, "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, 1976, página 35.

sus funcionarios está regulada por el principio de legalidad, que no es mas que toda actuación del Estado y de sus funcionario debe hacerse en el marco de una ley vigente que habilite.

García Pelayo, en su obra “Manual de Derecho Constitucional Comparado”, en relación al Estado de Derecho expresa que “su establecimiento no supone la imposibilidad de la arbitrariedad de sus funcionarios, por lo que es necesario organizar un sistema procesal administrativo y jurisdiccional que permita tutelar los derechos de los particulares”²²,

Este sistema jurisdiccional de control de la legalidad en la actuación de la Administración en El Salvador es ejercido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, y a nivel administrativo por los procedimientos y recursos que cada ley dispone, pues no se cuenta con un Código Administrativo, que unifique los procedimientos.

2.5.2. Características del Estado de Derecho.

Elías Díaz, expone en su obra “Estado de Derecho y Sociedad Democrática”, “que dentro de un verdadero o auténtico Estado de Derecho, deben de existir como exigencias imprescindibles las siguientes características generales: a) Imperio de la Ley: ley como expresión de la voluntad general. b) Separación de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; c) Legalidad de la Administración: Regulación por la ley y control judicial; d) Derechos y libertades fundamentales:

²² García Pelayo, “Manuel, Derecho Constitucional Comparado”, Alianza Universal, Madrid 1993. Pag. 87

garantía jurídico-formal y realización material.”²³. A esto hay que agregar en cuanto a la separación de poderes no basta con que ésta exista, sino con que cada uno de los órganos realice las funciones con la independencia en el marco de la Constitución.

Serra Roja, expone que “un autentico Estado de Derecho se caracteriza: 1. por el imperio de la ley, ley como expresión de la voluntad general; 2. Separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; 3. Legalidad de la Administración: regulación por la ley y control judicial; 4. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico formal y realización material.”²⁴

Mientras tanto Naranjo Mesa, expone que “Todo Estado supone una estructura jurídica que lo soporte, llámese o no Estado de Derecho. Es esa estructura lo que le da vida y sustenta sus funciones. No sería dable concebir un Estado sin Derecho. A la inversa el Derecho tiene su campo de aplicación natural en el Estado y deriva de este sus instrumentos de coerción que le son indispensables para garantizar el cumplimiento de su normatividad”²⁵,

Con los elementos anteriores, consideramos que en un Estado de Derecho, no basta que se establezca la estructura jurídica y administrativa de manera formal, sino que ésta sea eficaz en el cumplimiento de sus fines, es decir si verdaderamente se cumple la independencia de los diferentes órganos del Estado, si los ciudadanos gozan de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, si tienen acceso a la justicia de manera oportuna, si las

²³ Díaz Elías, “Estado de Derecho y Sociedad Democrática” (Editorial Cuadernos para el Dialogo”, S. A. Madrid, 1966. Pág. 356

²⁴ Serra Rojas Andrés, “Liberalismo social : Sistemas Liberales en Proceso de Definición, Estabilidad y Superación Para el Próximo siglo XXI”, 1ª Edición, Editorial Porrúa, 1993

²⁵Naranjo Mesa, Vladimiro. “Elementos de Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”.Bogotá, Indagraf Editora Ltda., 1984.

decisiones fundamentales del Estado tiene a la base los intereses colectivos o de grupos minoritarios influyentes.

2.6. EL ESTADO DE EL SALVADOR

Según Jorge Eduardo Tenorio y Mario Antonio Solano, en su Obra al Encuentro de Nuestro Pensamiento Jurídico, El Estado de El Salvador, como sociedad organizada y ente soberano, aunque no lo diga la Constitución, se concibe como un Estado de Derecho que tiene las siguientes características: el poder emana del pueblo, por lo que los funcionarios son delegados del mismo y no tienen mas facultades de las que le otorga la Constitución regulado en el art. 86; la constitución es la norma superior en el ordenamiento jurídico; los derechos fundamentales solo pueden ser regulados por una ley como lo establece el articulo 246 Cn; el poder del Estado esta distribuido en Órganos, que realizara sus funciones en el marco de sus respectivas competencias y de manera coordinada, por tanto existe independecia entre ellos; existe el control de constitucionalidad de las leyes, de manera difusa por los Tribunales, los funcionarios que establece el art. 235 Cn, y de manera concentrada el control que ejerce la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.²⁶

En cuanto a sus fines, como lo establece el art.1 Cn, el Estado está organizado y obligado a la consecución de la justicia, seguridad jurídica y el bien común, lo cual se debe materializar en la libertad, en la salud, educación, cultura, bienestar económico y la justicia social.

²⁶ Tenorio Jorge Eduardo, Solano Mario Antonio. “Al Encuentro de Nuestro Pensamiento Jurídico”, Edición Especial, Corte Suprema de Justicia, 1999. Pags. 75-80.

2.7. FUNCIONES DEL ESTADO

El estado como construcción jurídica no es un organismo inanimado, pasivo e inerte, al contrario su presencia es dinámica y determinante en nuestra vida privada y pública, de tal manera que es difícil sustraerse de su influencia que se manifiesta en toda la actividad que despliega. Esta actividad estatal comprende fines y acciones, que integran las denominadas funciones del Estado, que supone una actividad continua ordenada en vista del cumplimiento de su fin, determinando este los caracteres y naturaleza de la función del Estado.

2.7.1. Criterios de Clasificación de las Funciones.

La doctrina ha clasificado las funciones del Estado tomando como base diversos criterios, entre los cuales merecen destacarse: orgánico o subjetivo y material o sustancial.

2.7.1.1. Desde el Punto de Vista Orgánico o Subjetivo.

Las funciones del Estado son clasificadas atendiendo únicamente al órgano que las cumple, prescindiendo de examinar el contenido de la función en si. Así, la función será legislativa, ejecutiva o judicial, según sea legislativo, ejecutivo o judicial el órgano que respectivamente la realice. Cada función, entonces, es atribuida a un determinado órgano correlacionado en forma casi absoluta el carácter sustancial con los órganos creados por la división tripartita de “poderes”, propuesta por Charles Louis de Montesquieu.

Este criterio puede llevar a la errónea conclusión de considerar como ley a todo acto que emane del órgano legislativo –Parlamento, Congreso, Asamblea

Legislativa; y en cambio, negarle contenido legislativo a cualquier acto que emane de los órganos ejecutivo y judicial, aunque éste constituya ley en sentido material, como en el caso de los reglamentos que emite el Órgano Ejecutivo o las ordenanzas de que emiten los Concejos Municipales, los cuales constituyen leyes en sentido material.

2.7.1. 2. Criterio Substancial, Material u Objetivo

Las funciones estatales son clasificadas sin reparar en la naturaleza del órgano que las realiza, sino atendiendo exclusivamente a su contenido, vale decir, a la naturaleza intrínseca de la función en sí. Desde este ángulo, las funciones del Estado se clasifican en: Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa. Pero como antes dijimos, la función no se caracteriza por la naturaleza del órgano que la realiza, sino por su contenido.

De ello resulta que el acto no es legislativo porque emane del Parlamento, del Congreso o de la Asamblea Legislativa, sino porque su contenido es intrínsecamente legislativo, aunque el órgano emisor no sea el que normalmente dicta la Ley formal, pues como conocemos en nuestro ordenamiento jurídico la Constitución le faculta al Órgano Ejecutivo funciones legislativas en cuanto a la emisión de reglamentos de funcionamientos y de ejecución, igualmente a las municipalidades en cuanto a las Ordenanzas. Sobre esto conviene aclarar que no obstante esta facultad legislativa a otros órganos, la emisión de leyes propiamente tales, ésta reservada a la Asamblea Legislativa, y igualmente reservada a leyes en sentido formal, para regular áreas como derechos humanos, imponer sanciones, limitar derechos, sobre impuestos, etc., esta vedada la facultad legislativa de otros órganos que no sea la Asamblea Legislativa.

2.7.2. Función Legislativa.

Es la función del Estado encomendada preferentemente al Órgano Legislativo (Asamblea Legislativa, Congreso, Parlamento, etc.), que consiste en establecer por vía general y obligatoria las normas que han de regular la conducta de los miembros de la comunidad política, así como también organizar y regular el funcionamiento del aparato estatal. Su contenido implica la creación de normas jurídicas que establecen situaciones generales, abstractas, hipotéticas, impersonales, supone, pues, la creación de reglas de derecho. A dichas normas se les conoce con el nombre genérico de “Leyes”, atribuyéndoseles, entre otros, como caracteres esenciales –justamente- la “Generalidad”, la “Obligatoriedad” y la “Permanencia”.

De acuerdo a nuestra constitución en su artículo 131 ordinal. 5º son atribuciones de la Asamblea Legislativa; decretar, Interpretar auténticamente reformar y derogar las leyes secundarias.

2.7.3. Función Judicial.

En efecto, cuando el Estado asume la decisión de los conflictos intersubjetivos de intereses que se plantean entre los individuos, o entre éstos y la colectividad, aplicando norma jurídica abstracta al caso concreto, lo hace en interés del orden jurídico; su fin esencial es la garantía del Estado de Derecho; la protección de los derechos subjetivos, lograda en virtud del acto jurisdiccional.

Esta función se manifiesta por medio de la sentencia y demás autos interlocutorios o actuaciones que tienden al objetivo indicado. Por mandato constitucional a este órgano le corresponde la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso administrativo, así como otras que determine la

Ley.²⁷.

Por otro lado, establecida la necesaria independencia de la función judicial respecto a los restantes órganos del Estado, ésta debe ser garantizada, de tal forma, que la actuación de Magistrados y Jueces, sólo tenga como meta la aplicación de la ley, alejada de todo tipo de injerencias, y asegurando el recto proceder e imparcialidad de los mismos. A este respecto, consideramos que el Juez debe gozar de determinadas seguridades, tales como la inamovilidad del cargo, de tal forma, que no pueda ser destituido, trasladado o apartado de su cargo, salvo por las causas establecidas por la ley.

2.7.4. Función Administrativa.

De las tres funciones básicas del Estado, es ésta la que más interesa a los efectos de este trabajo, ya que si logramos delimitar su contenido, con mayor facilidad podremos conceptualizar el sujeto que la realiza comúnmente denominado “Administración Pública” sus manifestaciones y, especialmente, aquellas que implican una declaración de voluntad, constitutivas de lo que se ha llamado “Actos de la Administración Pública”.

En la tarea de conceptualizar la Función Administrativa, la doctrina esta saturada de opiniones verdaderamente controvertidas, no sólo en su caracterización frente a las otras funciones estatales –legislativa y jurisdiccional-, sino en cuanto al criterio adoptado –subjetivo u objetivo-; y aún más, en el ámbito de su conceptualización substancial.

²⁷ Constitución de la Republica de el Salvador 1983 Art. 172.- La Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias, integran el Órgano Judicial. Corresponde exclusivamente a este Órgano la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley.

Según Garrido Falla, Función Administrativa es lo que resta de la actividad estatal después de prescindir de lo que constituyen aquellas dos funciones.²⁸

Otros autores como Guido Zanobini, consideran que la función Administrativa es la actividad del Estado que consiste en la mera ejecución de la Ley, concluyendo en que la Función Ejecutiva y Función Administrativa son términos equivalentes²⁹.

Miguel S. Marienhoff, estima que la función Administrativa es equivalente a la actividad de gobierno, a la actividad subordinada a la de gobierno, a la total actividad del Estado, a la actividad del Órgano Ejecutivo, a la que tiende al funcionamiento de los servicios públicos.³⁰

Sayagués Laso, opina que esta función “es una actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos; mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente Jurídicas”³¹

Debe entenderse que la Función Administrativa es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que consiste en dictar y ejecutar de acuerdo al orden jurídico y a los fines del Estado, en el marco de la Constitución y las leyes, las medidas tendientes a satisfacer en forma inmediata las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.

No obstante, sin desconocer que la Función Administrativa es acción, debe señalarse que esa nota no la identifica plenamente y menos aún, cuando se

²⁸ Garrido Falla, Fernando, “Tratado de Derecho Administrativo” Vol. I, Séptima Edición. Madrid, 1976. Pág. 36 cita 17.

²⁹ Zanobini, Guido, “Corso di Diritto Administrativo”. Vol. I, Quinta Edición. Milano, 1947. Pág. 43.

³⁰ Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. 44 a 56.

³¹ Enrique Sayagués Laso. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I, Pág. 42. Montevideo, 1953

pretende caracterizarla como mera ejecución concreta de la ley y del acto jurisdiccional, pues existen actuaciones eminentemente administrativas que en manera alguna implican ejecución concreta de actos legislativos o jurisdiccionales, pero que sí entrañan actos jurídicos indiscutibles que, por consiguiente, su ejecución se agota con su emisión, y que corresponden a la esfera de iniciativa propia que asiste a la Administración Pública.

Tal sería, por ejemplo, la emisión de un reglamento autónomo, de una circular, de un instructivo, de una resolución que decide la pretensión de un particular o empleado público, etc. es más, también existe un considerable ámbito en que se manifiesta esta función que sólo implica la realización de simples operaciones o actos materiales a los que no precede el acto jurídico como antecedente inmediato y necesario para su ejecución, como sería la actividad material que a diario realiza la Administración Pública, a efecto de alcanzar sus fines por medio de la prestación efectiva de servicios públicos, labores de mantenimiento, seguridad de los individuos, etc.

Es por ello, que al hacer referencia substancialmente a esta Función del Estado, es preferible calificarla como función administrativa y no como función ejecutiva; pero no porque se acepte el criterio expuesto por importante sector de la doctrina, en el sentido que ambas calificaciones son equivalentes, sino porque, a nuestro juicio, el concepto de administración es más amplio; en el queda comprendida la actividad ejecutiva stricto sensu, así como la iniciativa propia para realizar otros actos que compete a la Administración Pública para el cumplimiento de sus cometidos, esto es, la satisfacción de las necesidades que al individuo y a la colectividad plantea la convivencia social.

Efectivamente, si se analiza el conjunto de atribuciones que por virtud del ordenamiento jurídico se encomienda en forma separada a los tres órganos

básicos del Estado –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- encontramos que entre la competencia de cada uno de ellos se incluyen algunas atribuciones que substancialmente constituyen funciones propias de los otros dos.

En otras palabras, el Órgano Legislativo legisla, pero a la vez juzga y ejecuta o administra; el Órgano Ejecutivo ejecuta y administra, pero también legisla y juzga a su manera; y por su parte, el Órgano Judicial juzga, sin perjuicio de que en ocasiones también legisla, ejecuta y administra. Para ilustrar estas afirmaciones, veamos algunos ejemplos: La Constitución de la República de El Salvador establece .Art.. 131 Cn, Son Atribuciones de la Asamblea Legislativa, “2º- Aceptar o desechar las credenciales de sus miembros, recibir a éstos la protesta constitucional, y deducirles responsabilidades en los casos previstos por esta Constitución; 3º- Conocer de las renunciaciones que presentaren los Diputados, admitiéndolas cuando se fundaren en causas justas legalmente comprobada; 36º -Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador. Estos actos no son de carácter legislativos, sino actos administrativos.

Pero además, realiza todas las funciones administrativas de decisión y dirección para el mismo Órgano Legislativo, como contratación de personal, subastas, licitaciones, contrato de suministros, asesorías, sanciones y despidos de sus personas, etc,

El art. 236 Cn. establece la competencia de la Asamblea Legislativa, para iniciar un proceso de antejuicio para determinar si hay lugar a formación de causa en

los delitos oficiales que cometan, acto que no es legislativo o administrativo, acto al cual por su contenido lo consideramos de carácter judicial.³²

En relación al Órgano Judicial la Constitución establece en el Art. 182.- Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia. Ord.9º Nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura; a los Médicos Forenses y a los empleados de las dependencias de la misma; removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencias"...11º- Recibir, por sí o por medio de los funcionarios que designe, la protesta constitucional a los funcionarios de su nombramiento...12º- Practicar recibimientos de abogados y autorizarlos para el ejercicio de su profesión, suspenderlos por incumplimiento de sus obligaciones profesionales, por negligencia o ignorancia graves, por mala conducta profesional, o por conducta privada notoriamente inmoral, inhabilitarlos por venalidad, cohecho, fraude, falsedad y otros motivos que establezca la ley y rehabilitarlos por causa legal. En los casos de suspensión e inhabilitación procederá en la forma que la ley establezca y resolverá con sólo robustez moral de prueba. Las mismas facultades ejercerá respecto de los notarios. Como vemos todos estos actos son puramente administrativos .

En el caso del Órgano Ejecutivo, son substancialmente legislativas las atribuciones asignadas por las disposiciones constitucionales al Consejo de Ministros, las siguientes:“ Art. 167.-Corresponde al Consejo de Ministros: 1º- Decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio Reglamento;

³² Art. 236.- El Presidente y Vice-Presidente de la República, los Diputados, los Designados a la Presidencia, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, y los representantes diplomáticos, responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan...

6º- Suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de esta Constitución, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida. En el primer caso, dará cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta.

El Art. 14 Cn. establece: Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.

Esta potestad sancionadora de la autoridad administrativa no solo corresponde al Poder Ejecutivo, porque como se verá mas adelante la administración en nuestro país no está constituida por un órgano determinado, ni mucho menos solo por el Poder Ejecutivo, sino que la misma la integran una pluralidad de instituciones centralizadas y descentralizadas, autónomas y con personalidad propia que desarrollan actos en nombre del Estado.

Queda demostrado, que no toda la actividad del Órgano Ejecutivo constituye Función Administrativa en sentido estricto, ya que en ocasiones legisla y juzga en otras, ejecuta; pues como se ha visto, también es compartida por los Órgano Legislativo y Judicial.

2.8. LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

Con los elementos antes planteados, se tiene una panorámica de la Función Administrativa, por medio de sus distintos criterios. Con esos instrumentos, nos proponemos ahora conceptualizar al sujeto de aquella actividad, esto es, a la “Administración Pública”. A propósito, conviene aclarar previamente que la expresión “Administración Pública” es equívoca; se le emplea en el Derecho Administrativo con diversa significación.

2.8.1. Significación.

Para mencionar únicamente aquellos significados que con más frecuencia se le atribuyen, analicemos los tres sentidos básicos en que se le emplea: a) Sentido material, substancial o funcional; b) Sentido formal restringido; y c) Sentido formal amplio.

2.8.1.1. En sentido material, substancial o funcional: Administración Pública significa actividad o función administrativa, cualquiera sea el órgano del Estado que la realice. Equivale entonces al concepto material de la Función Administrativa que hemos expuesto en páginas anteriores.

2.8.1.2. En sentido formal restringido: “Administración Pública”, designa al Órgano Ejecutivo. Este significado pretende justificarse en la premisa de que la mayor parte de la Función Administrativa está asignada al Órgano Ejecutivo, al que por tal motivo se la ha llamado “Poder Administrador”.³³

³³ De Paredes, Santa Maria, “Curso de Derecho Administrativo”, 1961, Pág. 34-38.

2.8.1.3. En sentido formal amplio: Administración Pública, hace referencia a la entidad compleja que realiza Función Administrativa, constituida por un conjunto de órganos e instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, el que también la integra como órgano superior.

En la concepción substancial de la Función Administrativa, de acuerdo a Miguel S. Marienhoff hemos de incluir de la Administración Pública, no sólo al Poder Ejecutivo y los órganos que de él dependen, sino también a todos los órganos, dependencias, entidades o instituciones de carácter estatal, en tanto y en cuanto ejercen Función Administrativa en sentido estricto, ya sean centralizadas o no, autónomas o semiautónomas, nacionales o locales, independientes o dependientes de cualquiera de los tres órganos básicos del Estado, que tienen competencia para realizar actividad estrictamente administrativa. Lo que ha de determinar es la sustancia o naturaleza intrínseca del acto, no el actor, o la forma³⁴.

Como puede verse la anterior definición es mas completa e integradora de la función administrativa que realiza el Estado a través de las diferentes entidades e instituciones centralizadas o descentralizadas, en cumplimiento de los fines del mismo y que configura la red de la Administración Publica.

Esta ultima definición es la que se recoge en la jurisprudencia salvadoreña, según la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de las nueve horas del día veintidós de mayo del año dos mil dos, que dice: “Como claramente se aprecia, nos encontramos ante una pluralidad de órganos de carácter público, que en tanto realizan la función administrativa forman parte de la denominada: "Administración Pública Salvadoreña".

³⁴ Marienhoff Miguel S, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1989

Este último significado de Administración Pública es también recogido por nuestro derecho positivo: Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que establece que forman la Administración Pública, el Órgano Ejecutivo y sus dependencias, instituciones autónomas y entes descentralizados del Estado, los Poderes Legislativo y Judicial y sus dependencias, en cuanto realizan actos administrativos, el gobierno local.

2.9. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Para autores como Eduardo García de Enterría, la personalidad jurídica del Estado se manifiesta de manera unitaria hacia fuera, es decir en su relación con la comunidad internacional, pero a nivel interno lo que percibimos es la personalidad jurídica de la Administración Pública, integrada por una pluralidad de entidades dotadas cada una de ellas de personalidad jurídica, que ejercen sus funciones de acuerdo a los principios constitucionales de separación y competencias.

La Jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha dicho que la Administración Pública en El Salvador, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, no posee personalidad jurídica única, sino que se constituye como una pluralidad de órganos, algunos con personalidad jurídica y otros sin ella, que realizan función administrativa³⁵. En consecuencia el Órgano Ejecutivo la Administración Central y sus diversas dependencias forman parte de la única personalidad jurídica del Estado, no son independientes de ella. En relación a

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las nueve horas del día veintidós de mayo del año dos mil dos.

las instituciones autónomas y los gobiernos locales en nuestro país, la personalidad jurídica les deviene por ley³⁶.

2.10. LA ADMINISTRACION PÚBLICA SUJETA AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

La principal característica de un Estado de Derecho es la sujeción al ordenamiento jurídico de los Poderes del Estado y la Administración Pública, principio que acertadamente establecieron los revolucionarios franceses en la Constitución de 1791.³⁷, y que se ha convertido en la columna vertebral de la actuación de la Administración.³⁸

Esto implica que la actuación de ese conjunto de instituciones que forman la Administración Pública, queda condicionada o limitada al respeto del principio de legalidad, que tiene como fundamento leyes predeterminadas, competencias y potestades conferidas por la Constitución y leyes secundarias

Las normas previas que habilitan la actuación de la Administración en los diferentes supuestos, configura lo que ha venido a llamarse la vinculación positiva de la administración; contrario a lo que un sector de la doctrina manejara la vinculación negativa, consistente en que la administración puede desarrollar su actuación siempre y cuando una ley no le prohíba, doctrina obviamente ya superada.³⁹

³⁶ Sentencia definitiva Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las ocho horas del día cuatro de julio de dos mil tres.

²⁰ “No hay en Francia autoridad superior a la Ley. El Rey no manda reina mas que por ella y solo en nombre de la Ley puede exigir obediencia”. Constitución de Francia de 1791

³⁸ Gamero Casado, Eduardo, “ Derecho Administrativo Monografía,” Consejo Nacional de la Judicatura, 2001

Miguel S. Marienhoff, plantea en su obra Tratado de Derecho Administrativo, que “La actividad de la Administración Pública se concreta en hechos y actos jurídicos y no jurídicos, cuya validez depende de que la actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de las atribuciones legales. Este círculo de atribuciones legales determina la capacidad legal de la administración”.⁴⁰

Ese ordenamiento que sujeta el actuar de la administración, comprende la Constitución, leyes, reglamentos y ordenanzas, tomando en cuenta el principio de jerarquía de las mismas.

2.10.1. Principio de Legalidad Administrativa en El Salvador

En El Salvador por mandato constitucional la Administración Pública se encuentra regida por el principio de legalidad, vinculación positiva que se encuentra regulada en el art. 86 en su inciso final: “ los funcionarios del gobierno son delegado del pueblo y no tienen mas facultades que las que expresamente les da la ley”.

La Administración Pública no tiene personalidad propia que la identifique con un órgano determinado, pues como ya hemos visto es una función que la realizan todos los Órganos de Estado, independientemente de sus específicas competencias, por ello la Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de las nueve horas del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete⁴¹,

⁴⁰ Marienhoff Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1989.

⁴¹ “Superadas concepciones que sostenían la libre determinación de la administración en virtud de las cuales esta podía realizar cualquier accionar no prohibido por la ley –sistema doctrinariamente se denominó de la vinculación negativa- en la actualidad impera la concepción en virtud de la cual las actuaciones de la Administración se sujetan al principio de la positive Bandung o vinculación positiva... el punto central a establecer es que el principio de legalidad en su manifestación de vinculación positiva”

ha interpretado este artículo 86 en el sentido que el mismo es aplicable a todos los órganos que integran la Administración Pública.

Este principio se ve reforzado con la declaratoria de supremacía constitucional que declara el art. 246 Cn que establece: “Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes Reglamentos”.

Como bien lo dice en sentencia definitiva la Sala de lo Contencioso Administrativa: “El principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la Administración Pública, no como un mero límite de la actuación administrativa, sino como el legitimador de todo su accionar.”⁴²

CAPITULO 3

EL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1. GENERALIDADES.

En este capítulo se expondrá los elementos constitutivos que deben concurrir para la formación y validez del acto administrativo, tomando como base la doctrina y la jurisprudencia del derecho administrativo analizado con relación al ordenamiento jurídico nacional, por lo que nos referimos a su origen, diferentes definiciones, que nos permitan clasificar y conocer las apreciaciones de los

se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional regulado en el Art. 86 inciso final Cn.

⁴² Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 120-C-96) (Sentencia del día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 50-V-97).

diferentes autores, sus elementos y características, con la finalidad de identificar su naturaleza y alcances, así como los diversos efectos desplegados inmediatamente al ser dictados por la administración pública. Como hemos anotado en capítulos anteriores, el acto administrativo es el medio por el cual la Administración Pública materializa los fines del Estado.

3.1.1. Origen del Acto Administrativo

Se sostiene que la expresión del acto administrativo surgió después de la Revolución francesa, antiguamente estos actos se llamaban actos del rey o actos del fisco, el primer texto legal que empleó esta expresión, fue la ley francesa del 16 de agosto de 1790, por la cual se prohibía a tribunales judiciales el conocimiento de operaciones de los órganos administrativos, la misma prohibición se estableció en la ley del 16 del fructidor, relativa a los actos administrativos de cualquier especie⁴³.

3.1.2. Concepto de Acto Administrativo

La doctrina por medio de su autores nos presenta una diversidad de conceptos del acto administrativo, de los cuales hemos tomado algunos como: Garrido Falla dice que “acto administrativo es cualquier declaración de voluntad de deseo conocimiento o juicio, realizada por un sujeto de la administración publica en el ejercicio de una potestad administrativa”⁴⁴. Otro concepto importante es el de Zanobini Guido, según el cual “el acto administrativo es cualquier declaración de voluntad de deseo, de conocimiento o de juicio, emanado de un sujeto de la administración publica en el ejercicio de una

⁴³ Dromi José Roberto, “Instituciones de Derecho Administrativo”, 2ª reimpresión Editorial Astrea Buenos Aires 1983. Pág. 222

⁴⁴ Garrido Falla Fernando. “Elementos de los Actos Administrativos”, Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona 1950 Pág. 158-159.

potestad administrativa”⁴⁵. Este concepto parece el más aceptado en la jurisprudencia salvadoreña, según haremos notar mas adelante.

El acto administrativo tiene presunción de legitimidad, determinando la obligación del particular de cumplirlo, y el nacimiento de los términos para impugnarlo, transcurridos los cuales se opera la caducidad. Los actos viciados reciben como primera sanción la nulidad o anulación además de las posibles consecuencias de responsabilidad.

3.1.3. Alcances del Acto Administrativo

Un acto administrativo produce efectos ya sea de presunción de legitimidad, de impugnabilidad, nulidad, etc., que le confieren un régimen jurídico propio, autónomo y diverso a esta forma jurídica.

El acto administrativo es el último eslabón de la cadena de la legalidad y a través del mismo discurre la mayor parte de la actividad administrativa. Es el producto jurídico de mayor profusión en el ámbito del derecho administrativo, con ello puede intuirse la variedad de actuaciones de la administración que se forman mediante actos administrativos y de este modo se comprenderá también la dificultad de definir con sencillez, pero con amplitud, una figura jurídica de contenido y características tan ricas y variadas, por lo que existen varias definiciones del acto administrativo ⁴⁶

⁴⁵ Zanolini Guido, en su clásica obra corso di ditritto Guiffre Milano 1950 Pág. 245

⁴⁶ En el mismo sentido la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativa la CSJ de 5/6/98Exp. 25 Edición 97, Recoge teoría general en esa materia y describe la cadena de la legalidad como formada por Eslabones ley - reglamento.-

3.2. CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- a-El contenido del acto puede ser muy variado de; voluntad (licencia), deseo (orden) conocimiento (acta) y juicio (informe, resolución de recurso).⁴⁷
- b-Se encuentra regulado por el derecho administrativo.
- c-Es dictado generalmente por un ente de la Administración pública.
- d-Es Fiscalizable, generalmente ante la jurisdicción contencioso administrativa.
- e-Es Singular, concreto y tiene carácter consuntivo.
- F-Distinción acto/ Reglamento.

3.2.1. Significado de Caracteres

a) Es declaración de voluntad de deseo de conocimiento o juicio.

Con ello se hace referencia al contenido del acto, que puede ser muy variado, así puede dirigirse a otorgar una licencia declaración de voluntad, ordenar el derribo de un edificio ilegal declarar deseo, certificar las calificaciones de un alumno de un Centro público declaración de conocimiento, o resolver recursos administrativos y emitir informes y dictámenes declaración de juicio.⁴⁸ En particular debe destacarse que las declaraciones de conocimiento (como son las actas y las certificaciones públicas) constituyen actos administrativos.

⁴⁷ García de Enterría y Fernández, ob cit, pags.546

⁴⁸ Jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ confirma el calificativo como verdadero acto administrativo de las declaraciones de juicio en su sentencia exp. 109 –A-96 del 16/10/98.-“ Al respecto afirma que el Acto Administrativo es considerado como una declaración de voluntad o juicio dictada por una administración pública en el ejercicio de potestades contenidas en la ley respecto a un caso concreto a partir de tal concepto surgen las diversas clasificaciones del acto administrativo dentro de las cuales se encuentra la que hace referencia a los actos que no contienen declaraciones de voluntad, sino solamente un juicio , comprendiendo en tal categoría , los informes dictámenes y opiniones , por consiguiente las opiniones consultivas emitidas por los entes y órganos que tienen atribuida tal potestad constituyen actos administrativos”.

b) Es esencialmente unilateral:

Sin que requiera mediación de voluntad del sujeto destinatario, para alcanzar validez. La licencia es válida desde el momento en que la administración la otorga no siendo precisa la aceptación del destinatario; las multas son válidas desde el momento en que se imponen los certificados desde que se expiden etc. y esta unilateralidad determina que los contratos administrativos no constituyan actos,⁴⁹ no obstante que si existen actos administrativos unilaterales en todo el procedimiento de contratación hasta la adjudicación del contrato⁵⁰.

c) Se encuentra regulado en el Derecho Administrativo.

En el ordenamiento jurídico salvadoreño no se encuentra regulado propiamente el acto administrativo, pues se carece de una codificación del Derecho Administrativo, y más bien dichos actos están regulados en la diversidad de leyes administrativas, sin embargo en ausencia de estas se debe aplicar supletoriamente el derecho común, según lo plantea Gamero Casado en su obra Derecho Administrativo Monografía.

b) Es dictado generalmente por una Administración Pública.

Concebida la Administración Pública, como ese conjunto interinstitucional, central, local o de autónomas que emiten actos administrativos en el cumplimiento de los fines del Estado.

e) Es fiscalizable

Esto como regla general ante la jurisdicción contencioso administrativa, que es la instancia encargada de controlar la legalidad de los actos administrativos, en nuestro país le corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

⁴⁹ En sentido análogo vid SCSJ (Sala de los Contencioso Administrativo)de 11/12 /98 Exp - 20 -C96

⁵⁰ Vid SCSJ (Sala de lo Contencioso Administrativo) 27/10/98, Exp. 8-T-92.

f) Es singular, concreto y tiene carácter consuntivo

Estas son las notas que diferencian al acto del reglamento cuestión que por su amplitud debemos tratar separadamente. Es singular por que es único; concreto por que tiene un objeto determinado y es consuntivo por que se agota con su cumplimiento.

3.2.2. Distinción entre Acto y Reglamento

Existen dos criterios diferenciadores entre ambos:

a) Criterio de la Normatividad.

Los reglamentos son normas jurídicas en tanto que los actos son aplicación de normas. El reglamento innova en el ordenamiento jurídico, crea normas nuevas; En cambio el acto administrativo se limita a poner en marcha lo dispuesto por dicha norma. El reglamento tiene vocación de permanencia en el tiempo, no se agota, con su ejercicio; en cambio el acto tiene efectos consuntivos, es decir una vez aplicado ya no es de utilidad posterior, ni aplicable a otro.

b) Criterio de la generalidad.

El reglamento se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos; En tanto que el acto tiene como destinatario a una persona singular y concreta. Los reglamentos establecen normas impersonales y abstractas, en tanto que los actos imponen actuaciones concretas e inmediatas que afectan a sujetos individualizados.

3.2. 3. Otros Caracteres del Acto Administrativo.**3.2.3.1. La presunción de legitimidad.**

Este carácter es consecuencia del principio de legalidad que rige a la Administración Pública, que presume legítimo el acto por ser dictado por un

funcionario de la administración pública, con potestad para ello y dentro del marco del ordenamiento jurídico.

- a) La ejecutoriedad. Es potestad o privilegio de la administración pública de ejecutar o hacerla cumplir por sus propios medios los actos dictados.
- b) La ejecutividad. Consiste en la capacidad de la administración pública, de obligar unilateralmente a un tercero ya sea creando modificando o extinguiendo, relaciones jurídico administrativas, característica que solo es atribuible a los actos administrativos que son eficaces, los cuales deben ser validos o presuntamente validos⁵¹.

3.3. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS EFECTOS

Como sabemos los efectos de los actos administrativos son muchos, existen por ejemplo actos que agotan sus efectos en el momento mismo en que se dictan, tales como los que se limitan a declarar una situación de un hecho ya existente, como por ejemplo las constancias, certificaciones etc. o negar actividades materiales posteriores a su ejecución, de manera que la administración, no tiene necesidad de usar ningún tipo de coacción para lograr su cumplimiento efectivo. Por eso doctrinariamente se dice que estas cuestiones no tienen ejecutoriedad.

En otros casos, el administrado no está obligado a hacer, o no hacer lo previsto en el acto administrativo que lo ordenó. La decisión administrativa en estos supuestos goza de ejecutoriedad. En consecuencia las leyes han previsto que si un administrado se considera atropellado por algún acto emitido por la administración pública, tenga la oportunidad de recurrir de ese acto, primero ante la misma administración que lo emitió, y luego en sede judicial

⁵¹Saborio Valverde, Roberto, “Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo”, 2ª Edición, Editorial Seinjusa, Costa Rica, 1986 Págs. 17- 18

ante la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Contencioso Administrativo.

3.4. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos suelen clasificarse desde distintos puntos de vista, una de las más importantes es la que hace la Escuela francesa, que distingue los actos administrativos en cuatro categorías:

El acto regla, el acto subjetivo, el acto condición y el acto jurisdiccional, los cuales los concebimos así:

El acto regla: Es el que crea situaciones jurídicas impersonales y de carácter general.

El acto subjetivo: Es el que hace nacer una situación jurídica que afecta concretamente a persona o personas determinadas.

El acto condición: inviste a una persona de un estatus general impersonal y objetivo que ha sido previamente establecido por un acto regla o bien por que hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente.

El acto jurisdiccional: es en el derecho francés el que comprueba con fuerza de verdad legal, una situación jurídica general o individual o un hecho.⁵²

Según la doctrina moderna, el acto administrativo se puede clasificar desde distintos puntos de vista, en función a sus diferentes aspectos⁵³:

1. En Función de la Administración que los dicta:

Conforme a este criterio los actos pueden ser:

-Del órgano ejecutivo.

⁵² García Trevijano, Garnica, "Los actos Administrativos de Tramite" Montecorvo Madrid 1993, Pág. 234.

⁵³ Dormí José Roberto, "Derecho Administrativo. Editorial Astrea Buenos Aires 1983," Pág. 238

-De las Municipalidades.

-De los demás entes Institucionales de la administración pública⁵⁴

2. En función del número de órganos que interviene en su elaboración:

Según este criterio los actos pueden clasificarse en:

Simples: los que son elaborados exclusivamente por un órgano.

Complejos o compuestos: Los que se adoptan simultáneamente por dos o más órganos que pueden pertenecer a una misma administración o a dos distintas.

3. En función de su contenido:

Actos Favorables, son aquellos que generan derechos a los administrados y Actos Desfavorables o de gravamen, son aquellos que conllevan un estado de afectación al administrado⁵⁵.-

4. En función de su modo de expresión, del cual se distinguen dos:

a) **El acto expreso:** Es aquel en que la administración efectúa una declaración explícita dirigida a los particulares.

b) **El acto tácito o implícito:** Es aquella actuación de la administración que conlleva implícitamente una declaración de voluntad, de deseo de conocimiento o de juicio que no ha sido exteriorizada en forma expresa.-

c) **acto presunto:** es una situación de inactividad de la administración a la que por ministerio de ley se le aparejan determinadas consecuencias jurídicas.-

⁵⁴ Gamero Casado, Eduardo, “Derecho Administrativo Monografías”, Escuela de Capacitación Judicial 1ª Edición 2001, Pág. 12

⁵⁵ Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México DF 2000 Pág. 136

5. En función del nivel que ocupa el acto en el Procedimiento

Administrativo:

- a) **Actos definitivos o resolutorios:** Son los que se pronuncian sobre el fondo del asunto y ponen fin al procedimiento administrativo, recogen la respuesta que la administración adopta frente al problema que se plantea.
- b) **Actos de trámite:** Son los que se producen a lo largo de un proceso, antes de la resolución de fondo del procedimiento. Son actos de trámite las propuestas, las pruebas, etc.

6. En función de la impugnabilidad del acto en vía administrativa:

Esta clasificación es de gran importancia, como regla general los actos administrativos definitivos, son susceptibles de un recurso vía administrativa, esto es un recurso que ha de presentarse ante la propia administración que lo resuelve, sin embargo hay excepciones a esta regla.

- a) Los que no causen estado o sea que no agoten la vía administrativa.
- b) Solo pueden ser recurridos en vía jurisdiccional los actos que causen estado o que agoten la vía administrativa. Los actos que agotan la vía administrativa en todas las administraciones públicas son las siguientes: Los que resuelven recursos administrativos, la desestimación presunta de una petición.-

7. En función de la susceptibilidad de impugnación:

Con arreglo a este criterio distinguimos entre actos firmes y no firmes.

- a) **Los actos firmes:** Son los que no pueden ser objeto de recurso, en cuyo caso se dice el acto ha adquirido firmeza.
- b) **Los actos no firmes:** Son aquellos, que aun pueden ser recurridos bien en vía administrativa, o bien en vía jurisdiccional.

8. En función del número de destinatarios del acto:

Conforme a esta criterio podemos hacer la distinción entre Actos Singulares, Actos Generales y actos Plúrimos; **Los actos singulares**, se dirigen a una sola persona; **Los actos generales**, tiene como destinatario a una pluralidad determinada de sujetos (El ejemplo tradicional es representado por las convocatorias públicas); **Los actos plúrimos**, se dirigen a varias personas a la vez, encontrándose todas ellas perfectamente identificadas; por ejemplo, la publicación de las notas de un examen

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.

Potestad discrecional: Es el margen de interpretación que el legislador confía a la administración permitiéndole escoger entre varias soluciones posibles, todas aquellas plenamente válidas

Acto reglado: Es la atribución de funciones perfectamente detalladas por el ordenamiento. En cada caso concreto solo cabe una solución, autorizar o denegar.⁵⁶

3. 5. REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO.

3.5.1. Elementos Esenciales del Acto Administrativo

Los elementos del acto administrativo son aquellos componentes que debe reunir para alcanzar validez, y por consiguiente, cuya carencia determina la imperfección o invalidez del acto. El contenido esencial es el que ha de darse siempre, sin este no existe acto administrativo; o la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio en sí misma considerada.

⁵⁶ En este sentido la CSJ (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 29/10 /89 Exp. 108 M -96 cuyos planteamientos coinciden con lo expresado en el texto.-; “Monografías del Derecho administrativo”, Pág. 48

El contenido accidental, es aquél sin el cual el acto podría seguir existiendo perfectamente, se trata de cláusulas aledañas al contenido principal del acto, que si son eliminadas no le restarían sentido.

Elementos básicos:

- El sujeto, o elemento subjetivo.
- El objeto, o elemento objetivo.
- El fin, o elemento teleológico o causal.
- Las formas, o elemento formal.

3. 5. 1. 1. Elemento Subjetivo.

Para que el acto administrativo resulte válido debe ser dictado por el órgano competente, y por el sujeto titular. El sujeto físico titular del Órgano, debe estar investido, para emitir dichos actos, lo que implica un nombramiento legal, toma de posesión del puesto a cargo, y desempeño de servicio activo.

3. 5. 1. 2. Elemento Objetivo

El elemento objetivo hace referencia al contenido del acto o sea la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio. El contenido puede ser esencial o eventual o sea accidental.

3. 5. 1. 3. Elemento Teleológico o Causal

Se hace referencia a la finalidad de la actuación administrativa, el para qué del acto: la administración actúa para satisfacer un interés público. El fin, sería la finalidad prevista en la norma para el acto administrativo, y la causa la concreta razón por la que se dicta el acto. Para que el acto administrativo resulte válido,

el fin y la causa deben coincidir, esto es, que el acto debe dirigirse a la finalidad prevista por el ordenamiento jurídico. Se denomina principio de congruencia o adecuación del acto administrativo⁵⁷.

3.5.1.4. Elemento Formal

Hace referencia a los requisitos formales que se imponen para la elaboración de un acto administrativo por lo que se exige el principio de formas tasadas. El procedimiento se compone de lo que teóricamente se llama formalidades. La infracción del procedimiento comporta un vicio, que puede alcanzar nulidad, depende de la gravedad de la infracción. Existe ilegalidad cuando el acto ha sido dictado vulnerando el procedimiento legalmente establecido.⁵⁸

3.6. EXPOSICIÓN DE JURISPRUDENCIAL

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha dicho que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, destinada a producir efectos jurídicos, individuales y concretos, en el cumplimiento de los fines del Estado; precisándose que el mismo se caracteriza básicamente y sin carácter taxativo, 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 sólo sujeto de Derecho: el Estado o ente público, excluyéndose por consiguiente del concepto de acto administrativo a los contratos, que tienen

⁵⁷ López González, Juan Francisco, “Principios de Congruencia y de Proporcionalidad del Derecho Administrativo”, Instituto García Oviedo, Sevilla Passim, 1988.-

⁵⁸ Zanolini Guido, “Curso de Derecho Administrativo”, 6ª Edición (Editorial Milano 1950) Pág. 116

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 en que actúa; d) el de constituir una declaración que produce efectos jurídicos; y e) el de constituir una declaración que produce efectos jurídicos en forma directa e inmediata.

Por otra parte, dependiendo de la incidencia de los actos administrativos en la esfera jurídica de un particular, éstos pueden bifurcarse en actos favorables, cuando declaran, reconocen o amplían la esfera jurídica de un particular; y actos desfavorables o de gravamen, cuando inciden privando o restringiendo derechos o intereses jurídicamente protegidos, o colocan al particular en situación de desventaja.⁵⁹

3. 7. ALGUNOS EJEMPLOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

a) El Nombramiento de jueces de primera instancia, y de jueces de paz, como una de las facultades de la CSJ. Además de ello removerlos y conocer de sus renunciaciones todo regulado en el Art. 182 numeral 9º, de la Constitución.

b) Nombramiento de Conjueces en los casos determinados por la ley como una facultad de la CSJ, según lo regula el Art. 182 ordinal 10 de la Constitución.

c) Practicar recibimientos de abogados y Autorizarlos para el ejercicio de su profesión suspenderlos por incumplimiento de sus obligaciones, por negligencia o ignorancia. Art. 182 ordinal 12º Cn.

⁵⁹ Sentencia de la Sala de lo Constitucional, CSJ, “Sobreseimiento en el Proceso de Amparo”, del 09/II/1999. Referencia: 224-98.

d) Otorgamiento de un permiso ambiental para la construcción de una obra por el Ministerio de Medioambiente.

3.8. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Acto Administrativo es también susceptible de clausura o eliminación en el mundo del derecho. Desde luego, los motivos o causas que determinan su clausura o eliminación del ámbito jurídico pueden ser de muy variada índole. En efecto, en algunas ocasiones obedecen a circunstancias normales, consideradas o previstas en el momento mismo de la emisión del acto, y que traducen una limitación o el agotamiento del objeto o contenido del mismo; en otras palabras se trata de circunstancias anormales, no previstas, ni queridas, ni consideradas, ni advertidas al momento de emitir el acto. Por otra parte, puede tratarse de circunstancias que determinan una incompatibilidad del acto con el ordenamiento jurídico vigente al tiempo de su emisión; o bien, que trasuntan únicamente disconformidad del mismo con las exigencias de los intereses generales o públicos. Asimismo, dichas circunstancias pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores a su emisión; e incluso, las razones que justifican su eliminación pueden ser tanto de hecho, como de derecho, o bien, simultáneamente de hecho y de derecho.

Dentro de esas causas de extinción del acto administrativo, tenemos:

3.8.1. Por Cumplimiento del Plazo

Consiste en el agotamiento del tiempo o termino, especificado en determinado acto concesión, mandato o resolución emitida. Por ejemplo si se otorga una licencia por un periodo determinado, transcurrido éste, ella cae de pleno derecho,

sin necesidad de declaración alguna en dicho sentido por parte de la administración.⁶⁰

3.8.2. Por Cumplimiento del Objeto

Cuando lo que un acto concreto dispone es cumplido, el objeto del acto se agota sin perjuicio de que pueda seguirse mencionando el acto, como fuente formal de validez (o invalidez en su caso) de la conducta seguida a su amparo. Los ejemplos abundan: Una autorización para retirar bultos de la aduana, se extingue al ser retirados dichos bultos que es el objeto, pero la validez del retiro sigue estando vigente, amparada por el acto original.

3.8.3. Caducidad

Es una sanción que la Administración impone al administrado, en vista de que el particular receptor del acto, lo ha incumplido. Terminología confusa, ya que se habla de caducidad, cuando a la administración o al particular se le han conferido derechos, y estos han dejado transcurrir el tiempo que para su ejercicio la ley les confiere; lo que a su vez, a juicio de otros autores, es prescripción extintiva.

3.8.4. Declaratoria de Nulidad

Implica que bien el administrado o la misma Administración, han acudido a la jurisdicción Contenciosa a atacar un Acto Administrativo, por atribuirle al mismo vicios que lo hacen inválido o ineficaz. Debe de decirse que un acto puede estar

⁶⁰ Gordillo Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo" ,5ª edición, tomo 3, Buenos Aires, 1974. Pág. 13-14

afectado por vicios de nulidad absoluta, vicios de anulabilidad, o simples vicios. La nulidad absoluta, o Nulidad de pleno derecho, tiene su base legal en el Art. 1533 del Código Civil, el cual aplicándolo a nuestro tema sería que un acto es Nulo, si es dictado por un órgano manifiestamente incompetente, los que son contrarios a la Constitución, los que tengan contenido imposible, los que se dicten prescindiendo de las formalidades, los que exijan más requisitos o restrinjan derechos que los exigidos o restringidos por la Ley y, los que la Ley expresamente así lo declare.

3.8.5. Revocación

Es una potestad de la Administración, de hacer cesar por razones de legitimidad, mérito o conveniencia los efectos de un acto administrativo. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, está basada en la obligación que tiene la administración de satisfacer exigencias actuales, y no previstos en el acto a revocar; y que sean de interés público. Lo puede hacer en cualquier tiempo, y genera obligaciones de la Administración ante el particular, cuando con ella se le ha causado agravios.

La revocación por razones de ilegitimidad, es tal que está motivada porque el acto a revocar, fue dictado en contravención al ordenamiento jurídico respectivo; sin embargo, esta potestad le asiste a la administración siempre y cuando el acto no haya adquirido cosa juzgada, y que de él no se hayan desprendido derechos a favor de los administrados; por lo tanto, si el acto ya es firme, o hizo surgir derechos en los administrados, la administración tendrá que hacer uso del proceso de lesividad para retirar del ordenamiento jurídico este acto.

3.8.6. El Rescate

Es un mecanismo de aplicación a cierto tipo de actos, básicamente a los que tienen vigencia en el tiempo, y que están referidos directa o indirectamente a la prestación de los servicios públicos. Es una medida que adopta la Administración a efecto de extinguir por razones de oportunidad, merito o conveniencia ciertos actos administrativos; pero implica que la actividad rescatada la realiza la propia Administración.

CAPITULO 4

REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4.1. GENERALIDADES.

Previo a estudiar el acto revocatorio, es necesario advertir que para algunos autores como Eduardo García Enterría, en materia de actos administrativos, el vocablo “revocación” suele ser utilizado con una lamentable confusión, con el término “anulación”, tanto en el ámbito legal, como en la jurisprudencia y la doctrina siendo los expositores italianos, los pioneros en realizar algunas distinciones entre ambos conceptos, pese que ya los franceses incluyen todos los supuestos en dicho término.

Con base a las anteriores consideraciones, refiere el expositor que: “al hablar de la revocación, es conveniente reparar brevemente en la cuestión terminológica, a fin de distinguir la “revocación” de la “anulación”. Puede decirse que la revocación se produce por razones de oportunidad, mérito, o conveniencia; mientras que la anulación se produce solo por razones de ilegitimidad, cualquiera sea el órgano que la disponga. Pero también debe

decirse que se revoca el acto que nació válido, en tanto que se anula solo el acto que nació inválido”.-⁶¹

4.2. FUNDAMENTOS DE LA REVOCACIÓN.

El tratadista Serra Rojas, dice que los “fundamentos de la revocación, son hechos supervenientes apremiados por el interés general, los que motivan la decisión de la administración pública para revocar un acto administrativo. Es decir, se opera un cambio de diversa naturaleza en los elementos del acto jurídico original y son razones determinadas por el interés público ó presupuestos que motivan el acto revocatorio”⁶².

En esa misma línea, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho en sentencia definitiva que “la revocación es el retiro unilateral de los efectos del acto, efectuado por la autoridad administrativa; su fundamento se encuentra en la finalidad que tiene dicha autoridad de satisfacer en la mejor forma los intereses públicos y de observar la ley. Si el acto administrativo demuestra ser inadecuado, ya sea porque posteriormente a su emisión las circunstancias o intereses generales en que se fundó se han modificado; o porque fueron mal apreciados las circunstancias o intereses generales en el momento de su emanación, la administración que tiene la autoridad administrativa de satisfacer en la mejor forma los intereses públicos y de observar la ley”.⁶³

Conforme esta resolución, encontramos que el fundamento y finalidad de la revocación recae sobre “la mejor satisfacción los intereses públicos y de

⁶¹ García de Enterría, Eduardo, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, Año 1996, Pág. 562, Tomo II, pág. 662.

⁶² Serra Rojas, Andrés “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, 8a. Edición, 1977., Tomo I, pág. 350.

⁶³ Sentencia Definitiva de Sala de lo Contencioso, Ref. 113-R-99 de 11:20 de 12/02/2003

observar la ley.” La oportunidad del acto esta relacionada con el interés público, el cual puede cambiar en cada momento determinado. La legitimidad de éste se relaciona con la legalidad, es decir no contrario a la ley. De modo que el acto puede ser revocado por inoportuno o por ilegítimo

4.3. CONCEPTO: DE REVOCACION ADMINISTRATIVA

4.3.1. Concepto Doctrinal

Según Andrés Serra Rojas la revocación administrativa, “es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constitutivos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad. El acto revocatorio elimina o retira el acto administrativo”⁶⁴,

4.3.2. Concepto Jurisprudencial

Según jurisprudencia de Sala de lo Contencioso Administrativo, “la revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que es además la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma Administración Pública, fundándose para ello tanto en razones de oportunidad o interés público, como en razones de ilegitimidad”⁶⁵.

Con lo anterior se entiende que la revocación es la institución de Derecho Administrativo en virtud de la cual la propia Administración Pública dispone extinguir sus propios actos administrativos, ya sea por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, a efecto de satisfacer actuales exigencias del

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1977, pág.345.

⁶⁵ Sentencia Definitiva de Sala de lo Contencioso, Ref. 114-P-2001 de 15:10 de 13/05/2003

interés público; o ya sea por razones de ilegitimidad, cuando el acto no ha generado derechos a los administrados, a fin de restablecer el imperio de la legitimidad.

4.3.3. Elementos de Acto Administrativo

Según Eduardo Gamero Casado, en su libro “Derecho Administrativo Monografías”, los elementos del acto administrativo son aquellos componentes que debe reunir para alcanzar validez, y por consiguiente, la carencia determina la imperfección o invalidez del acto, en este sentido el referido autor define los siguientes elementos básicos que debe contener el acto administrativo, los cuales son:

Elementos básicos:

El sujeto, o elemento subjetivo.

El objeto, o elemento objetivo.

El fin, o elemento teleológico o causal.

Las formas, o elemento formal.

4.3.3.1. Elemento Subjetivo.

Para que el acto administrativo resulte válido debe ser dictado por el Órgano competente, y por el sujeto titular del Órgano que debe dictar el acto, lo cual se establece en las normas atributivas de las competencias administrativas. El sujeto físico titular del Órgano, debe estar investido, o sea, debe encontrarse en el válido ejercicio de las tareas que corresponden al Órgano Administrativo en

que se encuentra. Se requiere de nombramiento legal, toma de posesión del puesto a cargo, y desempeño de servicio activo.⁶⁶

4.3.3.2. Elemento Objetivo.

Este hace referencia al contenido del acto, o sea la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio. El contenido puede ser esencial o eventual.

El contenido esencial, es el que ha de darse siempre, pues sin este no existe acto administrativo; o la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio en sí misma considerada.

El contenido accidental, es aquél sin el cual el acto podría seguir existiendo perfectamente, se trata de cláusulas aledañas al contenido principal del acto, que si son eliminadas no le restarían sentido.

El contenido del acto administrativo, principal o accesorio, debe ser lícito y posible, debe cumplirse el presupuesto de hecho del acto.

a) Licitud. Los actos administrativos deben estar conforme al ordenamiento jurídico, de lo contrario resultan inválidos.

b) Posibilidad. El resultado o conducta que se pretende alcanzar en el acto administrativo ha de ser posible.

c) Presupuesto de hecho. Es un requisito que condiciona su validez, sin este no puede dictarse el acto. Por ejemplo, para que pueda imponerse una sanción, es necesario que el particular haya realizado una conducta tipificada por la ley como infracción.

⁶⁶ Gamero Casado, Eduardo “Derecho Administrativo, Monografías”, Primera Edición, San Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de capacitación Judicial, 2001

El presupuesto de hecho es un acontecimiento al que la norma le aparea una consecuencia jurídica: la posibilidad de dictar el acto administrativo.

La falta de presupuesto de hecho es determinante de un vicio de invalidez que permite la anulación del acto.

4.3.3.3. Elemento Teleológico o Causal

Hace referencia a la finalidad de la actuación administrativa, el para qué del acto: la administración actúa para satisfacer un interés público. El fin sería el propósito previsto en la norma para el acto administrativo, y la causa la concreta razón o finalidad por la que se dicta el acto. Para que el acto administrativo resulte válido, el fin y la causa deben coincidir, esto es, el acto debe dirigirse a la finalidad prevista por el ordenamiento jurídico. Se denomina principio de congruencia o adecuación del acto administrativo.

4.3.3.4. Elemento Formal

Hace referencia a los requisitos formales que se imponen para la elaboración de un acto administrativo. En el Derecho administrativo el cumplimiento de las formas por parte de la administración es esencialmente exigido - principio de las formas tasadas, a diferencia de lo que sucede con el derecho privado, en el que impera el principio de libertad de forma.

La forma es el modo en que la administración da a conocer los actos administrativos. Existen las siguientes:

Escrita: se incluye en este grupo toda clase de soporte que incluya la lengua escrita, como el, Fax, los ficheros informáticos, el correo electrónico.

Oral o verbal. Son los actos que se expresan de palabra, como la orden de disolución de una manifestación ilegal, o de cierre de un local que ha excedido el horario de apertura.

Mínima o acústica. Son actos que se expresan mediante gestos y sonidos, como los que efectúan los agentes de tráfico para organizar la circulación.

Automática. Los actos se expresan mediante soportes que actúan maquinalmente, como los semáforos y demás señales de tráfico⁶⁷.

4.3.4. Naturaleza Jurídica del Acto de Revocación

Tratadistas como Rafael Bielsa considera que la Naturaleza Jurídica del acto de Revocación es “ser un Acto Administrativo” y como tal, es “esencialmente” revocable, al grado que se ha generalizado dicha afirmación.”⁶⁸ Sin embargo, no ha llegado a constituirse el criterio unánime en la doctrina del Derecho Administrativo, pues existen autores, como Fernando Garrido Falla,” que opina –justamente- lo contrario, es decir, que son por Naturaleza inmutables”⁶⁹

Lo cierto es que tanto la revocación como cualquiera de los otros medios de extinción de los actos administrativos, no deben ser considerados como inherentes a la esencia de dichos actos, es decir, no constituyen jamás la regla general en esa materia. El principio general es la normalidad del acto, es decir, que si ha sido emitido correctamente, sin irregularidades, en ello radican precisamente – la “estabilidad”, y la “presunción de legitimidad” del acto; características que no pueden derivar sino del principio de que todos los actos administrativos, por regla general, deben considerarse emitidos en armonía con el interés público y con el ordenamiento jurídico positivo que rigió su emisión.

⁶⁷ Gamero Casado, Eduardo “Derecho Administrativo, Monografías” primera edición. San Salvador Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de capacitación Judicial, 2001

⁶⁸ Bielsa, Rafael “Derecho Administrativo” Tomo I. Pág. 257. Buenos Aires, Argentina 1947. y Vargas C. Guillermo “Derecho Administrativo”. Pág. 259. Santiago de Chile. 1940.

⁶⁹ Garrido Falla, Fernando “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Pág. 493., Madrid, España. 1963.

De modo, pues, que la normalidad - legalidad - entendida ésta, tanto de la legitimidad como de la oportunidad - que, en principio, corresponde a la esencia del acto administrativo, entonces la revocación y otros medio utilizados para eliminar del ámbito jurídico los actos, es por causas excepcionales, anormales, que no fueron previstas o advertidas al tiempo de su emisión.

En este mismo sentido Recadero Fernández de Velasco, dice que: “el principio o regla general en materia de actos administrativos es su “irrevocabilidad”; es decir, que la revocabilidad constituye la excepción de aquel principio y que la naturaleza de la revocación no corresponde a la esencia del acto administrativo, sino que constituye un medio idóneo que puede utilizar la Administración Pública para eliminar jurídicamente sus propios actos, sea por inoportunidad o ilegitimidad, cuando se produzcan situaciones que reclamen la extinción de dichos actos”⁷⁰

4.3.5. Caracteres de la Revocación.

Al estudiar los “caracteres” de la revocación estaremos, obviamente, haciendo referencia a las notas que la caracterizan, é individualizan, como uno de los medios que se vale la Administración Pública para extinguir sus propios actos, ya sea por inoportunidad o por ilegitimidad, en los supuestos en que esta última sea procedente. En ese sentido,” Enrique Sayagues Laso, en su obra “Tratado de Derecho Administrativo” establece como caracteres del acto de revocación los siguientes:

⁷⁰ Fernández de Velasco Calvo, Recadero. “El Acto Administrativo”., Madrid, España. 1929. Págs. 258-262

a) La revocación, constituye un verdadero Acto Administrativo y como tal, le son aplicables los principios y normas propios de dichos actos.

Tratándose de la revocación, en cualquiera de sus dos especies, el objeto o contenido del acto que la expresa esta limitado a “eliminar jurídicamente” el acto de cuya revocación se trate.

b) Implica un acto “unilateral” de la Administración Pública. _Esto quiere

decir que para la revocación es irrelevante la voluntad del administrado, pues constituye una decisión exclusiva de la autoridad administrativa. Aún en el supuesto de revocación por razones de ilegitimidad, en el que su emisión podría obedecer a instancia o petición del administrado, será la Administración Pública que impondrá su criterio. Lo cual no obsta, a que una vez emitido el acto, el administrado pueda impugnarlo o recurrir de él.

c) El Acto de revocación debe referirse en forma expresa al acto o situación que se propone extinguir. La revocación que adolezca de

ambigüedad, no podría válidamente alcanzar su cometido, que es, extinguir el acto de que se trate. Como vemos por la naturaleza del acto, exige una verdadera motivación y claridad de los motivos y causas por lo cual se revoca.

d) La revocación constituye una “potestad” de la Administración Pública.

Esta nota característica demanda explicar la diferencia entre “potestad” y “derecho”. Efectivamente, las potestades son inherentes a la supremacía estatal, son indispensables para que la Administración pública, realice sus funciones de interés general, de lo cual resulta que las potestades son “irrenunciables”, contrariamente a lo que ocurre con los “derechos”. Pues bien, las “potestades” de la Administración Pública, incluso la potestad para revocar sus propios actos, responden a los mismos principios de la competencia administrativa. De ello derivan, otros caracteres de la potestad revocatoria de la

autoridad administrativa como: la irrenunciabilidad, la intrasmisibilidad o indelegabilidad y la imprescriptibilidad de la potestad de revocar sus propios actos.

e) En lo que ha dado en llamarse “carácter facultativo” de la revocación.

Conviene hacer una necesaria distinción, en el entendido de que tal característica se refiere a la emisión -facultativa o no –del acto de revocación, En efecto, lo facultativo de la emisión del acto de revocación valdría como carácter de ella, siempre que se limite a razones de mérito, oportunidad o conveniencia, ya que solo en este supuesto la valoración del interés público y la elección del medio idóneo para extinguir el acto, quedan al criterio de la administración. No así en la revocación por razones de legitimidad es decir de “legalidad”⁷¹

4.3.6. Autoridad u Órgano Competente Para Revocar

La revocación del acto administrativo, es una facultad de la ley subordinada a motivos de interés público, y no debe quedar al arbitrio de la administración.

Sin embargo el autor Recadero Fernández de Velasco en su “Tratado de Derecho Administrativo” establece que: “En ausencia de normas que definan la competencia para revocar, y salvo disposición contraria del derecho objetivo, a toda facultad concreta y positiva de dictar un acto administrativo, corresponde también la potestad autónoma de revocarlo, siempre que el órgano pertinente conserve la facultad de resolver o decidir en la materia a que el acto se refiere” es decir dice. “en ausencia de normas concretas que permitan establecer a quien compete la facultad de revocación, habrá que considerar la naturaleza

⁷¹ Sayagues Laso, Enrique “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. Montevideo, Uruguay. 1959. Pág. 526- 527

autónoma y subordinada del órgano que dicto el acto”⁷². Esta regla encuentra fundamentada en el principio doctrinal denominado “paralelismo de las competencias”.

Como no en todos los casos es posible encontrar en el ordenamiento jurídico positivo, disposición expresa que regule la competencia para revocar determinado acto, es necesario acudir a la doctrina y la jurisprudencia. Si el ordenamiento jurídico positivo consigna las normas reguladoras de la competencia para emitir el acto administrativo, de igual manera se encontraran en él, las que determinan la competencia para revocarlo. Solo citaremos dos ejemplos:

a) El art.70 inciso ultimo parte final, de la Ley Orgánica de Aviación Civil de El Salvador, vigente, prescribe respecto a los permisos para operadores de transporte aéreo Que: “En caso de incumplimiento, la Autoridad de Aeronáutica Civil, AAC, suspenderá y cancelará los permisos de operación”.⁷³ En este supuesto la AAC, es la competente para revocar.

b) De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial, en el art. 78 Expresa: “Las Licencias para conductor automotores será cancelada por la dirección general de transito por Resolución judicial como pena accesoria, por un hecho culposo por incapacidad física, salvo rehabilitación comprobada o por la muerte del titular de dicho documento.

⁷² a) Fernández de Velasco Calvo, Recadero “Tratado de Derecho Administrativo”, pag. 266 Madrid, España, 1926.”, b) Serra Rojas Andrés,”Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, 8a. Edición, Tomo I, 1977.pag.652

⁷³ Ley Orgánica de Aviación Civil de el Salvador vigente en el art.70 En Relación a los permisos para operadores de transporte aéreo. la autoridad de al AAC “es la competente para revocar el permiso de operación”

En los ejemplos antes citados la figura de cancelación de licencia es un término utilizado como sinónimo de revocación que tiene la finalidad de extinguir el acto de autorización de dicha licencia o del permiso de operación.

En los demás casos, la autoridad administrativa podrá ordenar el decomiso suspender o cancelar –revocar- licencias solamente con previa audiencia y con conocimiento de causa”⁷⁴. .En el supuesto del inciso primero de éste, la autoridad competente para revocar la autorización para conducir vehículos es la Dirección General de Transito, la misma Autoridad Administrativa a la cual se refiere en el inciso segundo.

Finalmente cuando el órgano que pretende revocar un acto, por mutación operada en el ordenamiento jurídico ha perdido la competencia con respecto a esa índole de actos, obviamente no podrá revocarlo.

4.3.7. Forma o Procedimiento de la Revocación.

Al acto de revocación, de acuerdo a Recadero Fernández de Velasco, le son aplicables las normas y principios relativos a la “forma” de éste, a título de elemento esencial del acto. En consecuencia, la “forma” de la revocación comprenderá tanto el proceso de “formación” como el proceso de “expresión” del acto. La primera –la formación – se refiere al procedimiento que debe seguirse para llegar a emitirlo; la segunda, -la expresión- vinculada a la manifestación concreta de la voluntad administrativa al ser emitido o exteriorizada, de ahí, que al estudiar la “forma” de la revocación, trataremos el “procedimiento” que deben observarse para emitirla, expresarla o exteriorizarla.

⁷⁴ Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial de El Salvador, vigente en el art. 78 “Revocación de licencias de conducir” En este supuesto la autoridad competente es la Dirección General de Transito es la misma Autoridad Administrativa a la cual se refiere en el inciso segundo del mismo.-

Respecto a como iniciar el procedimiento que debe seguirse para llegar a emitir la revocación, se puede decir: que el acto de revocación puede emitirse a iniciativa propia de la Administración Pública, es decir, “de oficio”; así como también por iniciativa de los administrados o “a petición de parte”, sin que esto último quite el carácter unilateral del acto.

En relación a la “forma” que debe observarse para emitir, expresar o exteriorizar la revocación, se estará a lo que disponga la norma positiva, si esta guardare silencio, en principio, para expresar la revocación deberá observarse la misma forma del acto cuya revocación se pretende⁷⁵. Esta regla también está fundamentada en el principio llamado “paralelismo de las formas”.

Sin embargo, es de advertir que en algunos supuestos, aun cuando la revocación no observe la misma forma del acto revocado, no por ello perderá validez, ello ocurre cuando la forma de la revocación fuere más rigurosa que la del acto revocado. Así, si por escrito se revoca un acto emitido verbalmente, esa disparidad no podría invalidar al acto de revocación, no obstante que la forma de esta no sea la misma empleada para emitir el acto revocado.

Algunos autores como Rafael Bielsa, en su obra *Derecho administrativo* admiten que la revocación tanto puede ser “expresa”, como “implícita” o “tácita”⁷⁶. Pero es lo cierto que esta última es excepcional, y por lo tanto, de interpretación restrictiva, ya que lo normal es que la revocación sea expresa y, en armonía con la “certidumbre” que reclama el derecho.

Finalmente, debe señalarse que el carácter excepcional o anormal de la revocación, como de todo medio de extinción de actos administrativos, requiere

⁷⁵ Fernández de Velasco Calvo, Recadero. “Derecho Administrativo, Madrid, España. 1926, Pág. 265.

⁷⁶a) Bielsa. Rafael “Derecho Administrativo”. Tomo I, Pág. 262, Buenos Aires, Argentina, 1947, b) Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, 8a. Edición, 1977.T. I, pags. 354- 35

de “motivación”, es decir, de la exposición de los motivos o argumentaciones en que se fundamenta el órgano para justificar la extinción del acto que se revoca.

4.3.8. Alcances de la Revocación

Estos se refieren a los efectos que ésta produce en cuanto a extinguir “total” o “parcialmente” el acto administrativo que se pretende revocar. Así la revocación, desde el punto de vista de su objeto, contenido o alcance, puede ser “total” o “parcial”, según que extinga total o parcialmente el acto revocado.

Pero debe advertirse –como atinadamente lo expresa Manuel Maria Diez, que la revocación parcial solo será posible en tanto y en cuanto su objeto resulte compatible con el objeto o contenido del acto cuya revocación se pretende; cuestión que debe resolverse en cada caso particular⁷⁷

De ahí que si el acto de cuya revocación se trata, ha creado derechos y obligaciones para el administrado, no podría ser revocado únicamente en lo que se refiere a “los derechos” que del mismo emanan, dejando subsistentes “las obligaciones”, pues estas y aquellos integran un todo único e indivisible que excluye la posibilidad de su extinción parcial.

De modo que en ese supuesto no procedería la revocación parcial del acto, pues en tales condiciones sería “ilícita”, precisamente, por la “ilicitud de su objeto o contenido”. En tal virtud, para que sea procedente la revocación parcial, se requiere que el objeto o contenido del acto sea susceptible de división, sin que con ella se destruya la esencia del conjunto. Por eso es que la regla general esta constituida por la revocación total, y solo por vía de excepción, en casos muy particulares, procederá la revocación parcial.

⁷⁷ Diez, Manuel Maria, “Manual de Derecho Administrativo”. Tomo I. Pág. 285. Editorial, Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1977.

4.4. ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE SER REVOCADOS

Con base en el principio general, que la extinción de actos administrativos cualquiera que sea su especie- es procedente por alguno de los medios propios creados por el Derecho Administrativo; Gabino Fraga, considera que “para cada una de dichas especies será necesario utilizar el medio adecuado e idóneo, a efecto de lograr su eliminación del mundo jurídico administrativo, sea cual sea su especie, es potencialmente revocable, ya sea por razones de oportunidad, o por razones de ilegitimidad; excepto los reglamentos”⁷⁸, Siendo revocables los siguientes:

- a) los “actos de contenido concreto, individual o particular”, en cambio, la extinción de los actos de contenido general o abstracto, –reglamentos- sólo, procederá por medio de la “derogación”.
- b) Los “actos unilaterales”, cuya emisión depende exclusivamente de la voluntad administrativa.
- c) Los “actos bilaterales”, ya sea que su bilateralidad se refiera únicamente a la formación o estructura del acto, o comprenda también los efectos del mismo.
- d) Los “actos de ejecución continua o permanentes”, que son aquellos cuya ejecución o efectos perduran en el tiempo: un permiso o licencia de conducir
- e) Los “actos de ejecución instantánea”, que son los que se agotan con su ejecución. Pero de esta especie serian revocables aquellos actos que, habiéndose emitido, aun no han sido ejecutados; por ejemplo: la autorización que otorgue un Gobernador Departamental para celebrar una reunión social encontrándose suspendido el derecho constitucional de asociación y reunión pacífica. Dicha autorización solo sería revocable, mientras la reunión no haya

⁷⁸ Fraga, Gabino. “Derecho administrativo,” 4ª Edición, Editorial Porrúa México DF 2000, Pág. 308-309.

sido celebrada, pues si ya lo fue, sería inconcebible la revocación porque el acto estaría agotado.

- f) Los actos reglados o vinculados.
- g) Los actos discrecionales.
- h) Los actos simples.
- i) Los actos complejos y Los actos colectivos.

Respecto a las últimas tres especies, cabe advertir, que para la validez del acto de revocación será necesaria la participación en el, de la voluntad o de las voluntades del sujeto o sujetos que participaron en su emisión. Esta exigencia es consecuente con las normas o principios relativos a la competencia para revocar el acto.

4.5. ESPECIES DE REVOCACIÓN.

A la revocación del acto administrativo, es decir, la extinción del acto dispuesta por la propia Administración Pública, en sede administrativa, la doctrina le reconoce dos especies: a) Por razones de mérito, oportunidad o conveniencia; que se refiere a lo que en momento de la emisión del acto, le sea más conveniente al interés general -interés público-, y b) Por razones de ilegitimidad, se refiere a que sea dictado en consonancia ó acorde con el ordenamiento jurídico vigente al momento de su emisión⁷⁹.

4. 5.1. Por Razones de Oportunidad, Mérito o Conveniencia

En esta especie de Revocación, un acto que declare derechos a favor de un administrado y que no presente vicios en su constitución no puede ser revocado de oficio por la administración so pretexto de que el acto es inconveniente o

⁷⁹ Fernández Ramos, Tomas, “Curso de Derecho Administrativo”, T. II, Pág.649 b) García de Enterría, Eduardo, “Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Tomo I, año 1996, pág. 454.

inoportuno en un determinado momento. Esta declaración tiene carácter excepcional y de matiz expropiatoria que amerita indemnización, al respecto García Enterría afirma que: “Solo en aquellos casos en que exista esa habilitación legal previa es posible, por tanto la revocación o retirada de actos perfectamente válidos por simples motivos de oportunidad, son revocaciones que llevarán consigo la obligación de indemnizar”⁸⁰

Esta especie de revocación es procedente a efecto de satisfacer en forma adecuada las actuales exigencias del interés público, puede ocurrir que las circunstancias de hecho que motivaron la emisión del acto administrativo hubiesen cambiado en el transcurso del tiempo y, a fin de lograr la mejor satisfacción de las actuales exigencias del interés colectivo, la Administración Pública debe contar con el medio mas idóneo para extinguir el acto que en tales condiciones se convierte en inoportuno al interés público. De ahí que la autoridad administrativa pueda, en su propia sede, revocar el acto, procediendo o no, a dictar uno nuevo que resulte acorde a las circunstancias de hecho imperantes en ese momento.

Con razón Juan Francisco Linares, en su libro “Fundamentos de Derecho Administrativo”, contempla que: “ la revocación por razones de oportunidad es la que se efectúa como derogación, modificación o sustitución de un acto administrativo, porque este, pese a ser inicialmente regular o legítimo, es decir, legal y razonable, debido al cambio de circunstancias sobrevinientes, deja de ser oportuno, cesa de ser ajustado al interés o bien común y, como tal, se convierte en irrazonable para el futuro como técnica social y como injustos”.⁸¹

⁸⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández Ramos, Tomas, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, editorial Civitas, 1998, Pág.658.

⁸¹ Linares, Juan Francisco. “Fundamentos del Derecho Administrativo” Buenos Aires, Argentina, Editorial Kraft 1975 Pág. 371.

Siendo pues la finalidad de toda la función administrativa, en general, la satisfacción del interés público, la potestad revocatoria por razones de oportunidad de la Administración Pública le permite revocar en cualquier momento un acto administrativo inoportuno, sin que para ello deba sujetarse a determinado término. Lo contrario implicaría la renuncia a su deber de la propia administración, que violentaría la finalidad de su función administrativa.

Las razones de oportunidad, que en este apartado justifican la revocación nacen del entorno fáctico existente del momento de dictarlo, en consonancia con ello, la Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia definitiva dice: en parte de su resolución “Que La revocación del acto por razones de oportunidad mérito o conveniencia, surgen del entorno fáctico que rodea la actividad jurídica concreta”⁸².

4.5.2. Por razones de Ilegitimidad

Esta especie de revocación solo es procedente respecto a los actos administrativos emitidos en contradicción con el ordenamiento jurídico vigente, o en contravención con los principios básicos sobre “legitimidad” establecidos por la ciencia jurídica. Se trata pues de extinguir, en vía administrativa, un acto ilegítimo, es decir, un acto inválido, es aquel que ha sido emitido con un vicio originario; ó con el estigma de llevar un vicio innato, de ser contrario al orden jurídico o los principios fundamentales de la legitimidad, en cualquiera de sus elementos.

Con la revocación por razones de ilegitimidad la Administración persigue, restablecer el imperio de la “legitimidad”. Si la inoportunidad del acto es

⁸²Sentencia Definitiva de Sala de lo Contencioso Administrativo”, Ref. 114-P-2001 de 15:10 de 13/05/2003)

originaria, es decir, concomitante con su emisión, ello implicaría un vicio de legitimidad, y en consecuencia, su extinción procedería no por inoportunidad, sino por ilegitimidad, es decir no en consonancia con la ley.

En la doctrina el criterio que prevalece es de admitir que la Administración Pública pueda, en su propia sede, revocar sus actos por razones de ilegitimidad, pero limitada a ciertos supuestos; y que el problema radica en determinar cuales son esos supuestos.

En ese sentido, la doctrina administrativa Argentina, por medio de Benjamín Villegas Basavilbaso en la obra "Derecho administrativo", establece ciertos principios para determinar en que supuestos la Administración Pública puede extinguir, en sede administrativa, un acto administrativo por razones de ilegitimidad, mediante la revocación, esos principios pueden resumirse así:

a) Si el acto administrativo no ha generado derechos a favor de los administrados, la Administración puede por si y ante si, revocarlo por razones de ilegitimidad. Los actos de administración, cuyos efectos se agotan en el ámbito interno de la propia administración: circulares, instructivos, etc. además, el acto administrativo, que no ha generado derechos a favor de los administrados por no haber recibido la adecuada publicidad: publicación en el Diario Oficial, comunicación o notificación personal, según el caso: es decir, el acto ineficaz⁸³

b) También procede la revocación por razones de ilegitimidad, en sede administrativa⁸⁴, cuando el acto, aun habiendo creado derechos a favor de los

⁸³ Villegas Basavilbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo" Tomo IV. Buenos Aires 1956, Pág. 287

⁸⁴ La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de el Salvador, vigente, D. L. N° 81, de 14 de noviembre de 1978, publicado en el D. O. N° 236, T. 261, de 19 de diciembre de 1978.

administrados, es “irregular”, esto es, que adolece de un vicio que lo vuelve nulo. Este principio se fundamenta en que siendo manifiesta la contradicción con el orden jurídico que rigió su emisión, la propia administración debe extinguirlo en aras de ajustar y preservar su actuación dentro de los cánones mínimos del principio de legalidad. Así, un acto emitido por un órgano administrativo incompetente, debe extinguirse de ser advertido el vicio que lo vuelve nulo.

c) Si el acto es “regular”, es decir, aparentemente válido, y ha generado derechos a favor del administrado, solo será procedente su extinción por anulación. Es Porque el vicio que lo hace, inválido, debe probarse adecuadamente; materia que corresponde al Tribunal Jurisdiccional o Contencioso Administrativo, según el caso. En nuestro ordenamiento jurídico positivo corresponde al Tribunal Jurisdiccional, pues el sistema contencioso-administrativo es judicialista.⁸⁵

De lo dicho se desprende que existan ciertos supuestos en los cuales la Administración Pública está impedida de extinguir sus propios actos en sede administrativa, es decir, que, no podrá revocarlos.

4.6. CLASES DE REVOCACION.

La revocación la entendemos como la retirada definitiva por la administración de un acto suyo mediante otro con signo contrario; al respecto aunque nuestro ordenamiento jurídico no establece codificada su regulación y menos su clasificación; pero el autor Eduardo García de Enterría ha recogido en su

Art. 8 podrá demandar la ilegalidad del acto firme dictado por ella misma cuando declarado mediante acuerdo que es lesivo al interés público.

⁸⁵ La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Art. 9 demandar la declaración de ilegalidad del acto Art. 1º La demanda se entablará ante la sala de lo Contencioso administrativo.

doctrina la siguiente clasificación según la cual existen dos especies de revocación:

a) Por razones de mérito, oportunidad o conveniencia; que se refiere al que en el momento de la emisión del acto, le sea más conveniente al interés general - interés público.

b) Por razones de legitimidad. Se refiere a ser dictado en consonancia ó acorde con el ordenamiento jurídico vigente al momento de su emisión es decir acorde con la ley.

Según Doctrina Española, Desde otro punto de vista trata de distinguir entre:

La revocación de origen legal, prevista por la ley en ciertos supuestos y

La revocación de origen negocial, pactada o prevista en una cláusula accesoria del propio acto o negocio,⁸⁶

La revocación por vía Sanción, en caso del incumplimiento de las obligaciones asumidas por el destinatario del acto debe finalmente tenerse en cuenta las Revocaciones indirectas, es decir los casos en que un determinado acto, queda sin efecto total o parcialmente, al destruirse el acto que le servía de soporte.⁸⁷

4.6.1. Otras Formas de Revocación

La Revocación de Oficio, es la revocación unilateral del acto administrativo, sin consentimiento expreso y escrito del titular es decir el administrado”⁸⁸

⁸⁶ García De Enterría Eduardo, Fernández Ramos Tomas, “Curso de Derecho Administrativo”, editorial Civitas, año 1996, Tomo. I, Pag.645.

⁸⁷ García de Enterría, Eduardo, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, Pág. 549.

⁸⁸ Sentencia T-725/99 Revocación directa de acto administrativo particular y Concreto -Consentimiento expreso y escrito del titular- Sustitución Pensional -Revocación sin consentimiento expreso y escrito del titular debido proceso administrativo -Revocación unilateral de acto que reconoce situación particular y concreta Reiteración de jurisprudencia Referencia: Expediente: T-225484 Acción de tutela instaurada por María del Rosario Lara Lébolo contra el estado.

Los actos de gravamen, son aquellos que limitan la libertad de las personas a través de las ordenes, actos traslativos de derechos, actos extintivos y actos punitivos, entonces, además de limitar los derechos de las personas imponen sanciones.

Respecto a los actos de gravamen. La Administración puede revocar de oficio estos actos en cualquier momento, pero “siempre y cuando la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”⁸⁹

Los actos favorables declarativos de derechos. La administración esta legalmente facultada para revocarlos de oficio dentro de ciertos límites que son: a) que no hayan transcurrido cuatro años desde que el acto fue dictado y b) y que el de estado, aprecie en la existencia de una infracción manifiesta en una ley⁹⁰. Los actos favorables son aquellos actos administrativos que amplían los derechos de las personas a través de las admisiones, concesiones, autorizaciones, aprobaciones, y dispensas

Respecto a errores materiales y aritméticos. Esto no es una revocación propiamente dicha, la doctrina dice que la administración podrá rectificar en cualquier momento de oficio o a instancia del interesado de errores de hecho o aritméticos que existen en un acto.

⁸⁹ García de Enterría, Eduardo, Fernández Ramos Tomas, “Curso Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Civitas, 1996. Pág. 652

⁹⁰ García De Enterría Eduardo, Fernández Ramos Tomas, “Curso de Derecho Administrativo”, editorial Civita, Tomo II, 1998 Pág. 554

4.7. ACTOS IRREVOCABLES.

Respecto a la estabilidad de los actos Andrés Serra Rojas, Dice que “La doctrina esta dividida sobre estos efectos; una sostiene la inmutabilidad o invariabilidad de los actos administrativos, otros la precariedad o modificabilidad de lo actos, los primeros se fundan en la autoridad de cosa juzgada, seguridad social. La segunda tesis afirma que ellos son revocables, con la afirmación de que el que crea el acto tiene la facultad de modificarlo, ya que al acto administrativo, no se le atribuye autoridad de cosa juzgada. El acto ilegal que no afectó derechos subjetivos puede ser revocado por la propia administración, y puede ser por cambio de la legislación”.⁹¹

Unos autores como Enrique Sayagues Laso, refieren que, “son actos irrevocables únicamente aquellos cuya revocación por razones de ilegitimidad no puede disponer la Administración Pública, por si y ante si; debiendo recurrir, para su extinción, al tribunal jurisdiccional o contencioso-administrativo, por medio de la acción de nulidad, vale decir, la anulación”.⁹²

Por todo lo anterior, es compartida la posición de Andrés Serra Rojas, en el sentido que: los actos son por naturaleza irrevocables pues se presume que nacen legítimos y solo por excepción son revocables por las razones de oportunidad merito o conveniencia o, por legitimidad.-

Hay diversidad de criterios respecto a la estabilidad de los actos, la doctrina ha establecido tres formulas las que sostienen posiciones distintas. Tales formulas,

⁹¹ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1977, Tomo I año, pág. 650.

⁹² a) Sayagues Laso, Enrique “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. Pág. 525. Montevideo, Uruguay. 1959. b) Marienhoff, Miguel S., también, critica acertadamente la asimilación entre discrecionalidad y revocabilidad de los actos administrativos.-

aunque coincidentes en lo fundamental, las tratamos separadamente y pueden resumirse en las siguientes: “la cosa juzgada administrativa”, “la inmutabilidad del acto administrativo” y “la irrevocabilidad del acto administrativo”.

4.7.1. La Cosa Juzgada Administrativa.

Esta expresión ha sido tomada del derecho procesal común y ha tenido mucha aplicación por parte de la Jurisprudencia Colombiana, la que en cierto modo ha construido de ella una teoría: se sostiene que los actos administrativo que en determinadas condiciones crean derechos subjetivos a favor de los particulares, no son extinguidos por la propia administración, en sede administrativa, por razones de ilegitimidad; siendo únicamente impugnables, en vía jurisdiccional o contencioso administrativa, por medio de anulación⁹³.

Sin embargo debe advertirse, que la concepción de cosa juzgada administrativa, es distinta a la cosa juzgada judicial, que es a la que hace referencia el derecho procesal común. Así, se entiende por cosa juzgada administrativa, la situación jurídica en virtud de la cual, es pertinente que acto no puede ser objeto de una nueva discusión, y menos de extinción, por el órgano jurisdiccional o contencioso-administrativo que al efecto haya establecido el derecho positivo.

De ahí que únicamente se trate de una cosa juzgada meramente “formal”, cuyos efectos son estrictamente relativos, pues se agotan en el ámbito propio de la administración. Por el contrario, la cosa juzgada judicial surte efectos

⁹³ Sentencia T-557 / 96 Suprema Corte de Colombia, Revocatoria Unilateral de Acto Administrativo - Consentimiento del titular Los actos administrativos creadores de situaciones particulares, subjetivas y concretas, no podrán ser revocados directamente por el mismo ente administrativo que lo profirió, sino mediante demanda del mismo ante la jurisdicción competente, o cuando medie aceptación expresa y por escrito, del particular directamente afectado. Referencia: T-101544. .-

absolutos, ya que no puede ser discutida por órgano estatal alguno: se trata de una cosa juzgada “material”.

4.7.2. Inmutabilidad del Acto Administrativo.

Según Agustín Gordillo sobre la estabilidad del acto dice que, “El adoptar la terminología de cosa juzgada corresponde al Principio de estabilidad del acto administrativo- inmutabilidad, este termino en derecho administrativo ha generado opiniones contrapuestas, especialmente, por considerar que esta es una noción propia del derecho procesal común. Lo cierto es que al empleársela en el ámbito administrativo, con ella se hace referencia al acto que ha quedado firme por no admitir recurso alguno de los que franquea el ordenamiento jurídico positivo; tratase pues, del acto administrativo que ha generado derechos”⁹⁴.

4. 7.3. La Irrevocabilidad del Acto Administrativo.

En efecto, el carácter irrevocable de un acto administrativo no es más que una situación jurídica –propia de la Ciencia Jurídica: Derecho Administrativo, en la especie- que impide su extinción por razones de ilegitimidad por parte de la Administración Pública, actuando esta por si y ante si. De este modo, es conveniente, entonces, emplear una expresión que inequívocamente haga referencia a esa especial situación jurídica en que se encuentra el acto: esta es la irrevocabilidad del acto administrativo.

Como al principio dijimos que sin perjuicio de tratar separadamente las tres formulas dichas, luego nos referiríamos a su coincidencia. La que analizamos de esta manera: Ciertamente la noción “cosa juzgada administrativa” no es

⁹⁴ Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Parte General, Tomo I, Buenos Aires, 1974. Pág. VI -16

más que una síntesis conceptual de los requisitos que hacen inmutable, inextinguible o irrevocable el acto administrativo⁹⁵. Y como lo señalamos oportunamente, tanto la formula de cosa juzgada administrativa, como la de inmutabilidad o irrevocabilidad del acto administrativo, hacen referencia a la misma situación jurídica en que se encuentra el acto que reúne ciertos requisitos, en virtud de lo cual, la administración se halla imposibilitada para extinguirlo –revocarlo- por si y ante si, por razones de ilegitimidad, debiendo recurrir en tal supuesto al órgano jurisdiccional judicial o contencioso-administrativo, por medio de acción de nulidad; -anulación- como una de las formas de extinción. De modo pues, que tales fórmulas terminológicas, mencionadas deben entenderse como sinónimos en un sentido formal.

4.8. EFECTOS DE LA REVOCACIÓN.

Los efectos son las consecuencias jurídicas que produce, y pueden ser estudiadas doctrinalmente desde tres diversos puntos de vista: a) Respecto a la vigencia del acto revocado; b) En relación al tiempo o al momento en que se producen tales efectos; y c) Respecto al derecho del administrado a ser debidamente indemnizado.

a) Respecto a la vigencia del acto revocado.

La revocación, en cualquiera de sus dos especies, constituye un medio de extinción de actos administrativos. De ahí que su efecto fundamental es eliminar el acto revocado del mundo jurídico. No cabe, pues, desde este punto de vista, distinguir entre revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia y

⁹⁵Garrido Falla. Fernando “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I, Pág. 493, Madrid, España. 1963, y Fernández de Velasco Calvo, Recadero. “El Acto Administrativo”, Págs. 258-262, Madrid, España. 1929.

revocación por razones de ilegitimidad. Ambas especies producen como consecuencia jurídica, extinguir el acto que por su medio se revoca.

b) En relación al tiempo o al momento en que se producen tales efectos.

Esto implica determinar desde que momento se producen los efectos o las consecuencias jurídicas del acto de revocación. Desde este punto de vista si debe distinguirse entre revocación por razones de mérito, oportunidad o conveniencia y, por razones de ilegitimidad.

Si la revocación es por razones de mérito, oportunidad o conveniencia – satisfacción de las actuales exigencias del interés público- los efectos del acto de revocación producirán hacia el futuro, es decir, desde el momento en que el acto revocatorio adquiera eficacia. Recordar que con esta especie de revocación se extingue un acto “válido”, cuya subsistencia actual es contraria al interés público.

En tal supuesto, el acto de revocación se reduce a crear una situación nueva, cual es la de eliminar para el futuro el acto inoportuno, no meritorio o inconveniente, generando en favor del administrado el derecho a ser indemnizado por la extinción de los beneficios de que será privado.

En cambio, si la revocación se efectúa por razones de ilegitimidad, sus efectos se producen desde el momento en que fue emitido el acto revocado que había nacido con el estigma de ilegítimo, es decir, retroactivamente. A este respecto no olvidar que la revocación, que por razones de ilegitimidad puede disponer, por si y ante si, la Administración Pública, se refiere a actos que adolecen de nulidad absoluta, cuya extinción deberá operar desde la fecha de emisión del acto viciado.

d) Respecto al derecho del administrado a ser debidamente indemnizado.

También desde este punto de vista debe distinguirse entre las dos especies de revocación: por razones de inoportunidad y por razones de ilegitimidad.

En el caso de revocación por razones de inoportunidad el acto que se pretende extinguir es un acto válido. De ahí que si la revocación produce una lesión jurídica al administrado, que se traduce en privarlo de los derechos que le derivan del acto revocado, debe ser debidamente indemnizado. Este criterio es consecuente con el principio de que si bien el interés privado debe ceder frente al interés público, aquel no debe ser sacrificado sin la adecuada compensación. El derecho a indemnización a favor del administrado encuentra fundamento en que se le habría causado un perjuicio al privarlo de los derechos subjetivos que le generaba el acto revocado⁹⁶.

Si se trata de revocación por razones de ilegitimidad, la solución es contraria. En efecto, en este supuesto se pretende extinguir un acto “inválido” o “ilegítimo” es decir, un acto viciado.

Tener presente que en este caso la revocación que puede disponer la Administración Pública, solo es la de un acto que no ha generado derechos, y se trata de un acto “irregular”, es decir, de un acto que adolece de nulidad absoluta. En el primer caso, no habiéndose generado derechos a favor del administrado, este carece de fundamento para ser indemnizado.

En el segundo caso, por tratarse de un acto absolutamente nulo, la manifiesta infracción del orden jurídico, no permite que el administrado se

⁹⁶Serra Rojas, Andrés, hace referencia a la Constitución española art 93 principio de responsabilidad tanto contractual como extracontractual Art 106. 2 de la misma “los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por la lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos.-

exima de culpa en la violación cometida pues no podría invocar su propia culpa a los efectos de reclamar indemnización.

e) Respecto a la interrogante ¿Es revocable el acto de revocación?

Según como Recadero Fernández de Velasco se pronuncia por la respuesta afirmativa, aunque omite fundamentarla. Pero el criterio generalizado estima improcedente la revocabilidad del acto de revocación.⁹⁷

Se arguyen dos las razones fundamentales para sostener la irrevocabilidad del acto de revocación, las cuales se comparten: a) El acto de revocación es un acto “instantáneo” cuyos efectos se producen y agotan en el momento mismo en que se adquiere eficacia; en tales condiciones la revocación de un acto de revocación adolecería de objeto o contenido, por lo que sería un acto ilegítimo, debido al vicio de uno de sus elementos esenciales; y b) La única utilidad práctica que tendría el revocar un acto de revocación sería pretender el restablecimiento del acto extinguido mediante la revocación, pero esa pretensión jamás podría lograrse por medio de esa vía, ya que la extinción de un acto de revocación no produciría, revivir el acto inicialmente revocado, sino simplemente extinguir la revocación.

Atribuirle dicho restablecimiento sería rebasar los efectos del acto de revocación. De ahí que la vía adecuada para restablecer un acto extinguido solo será la emisión de un nuevo acto administrativo de igual contenido que aquel que fue revocado. En consecuencia, carece de sentido el sostener la revocabilidad del acto de revocación.

⁹⁷ Fernández de Velasco Calvo. Recaredo, Ob. Cit. Pág. 268.

Sin perjuicio de todo lo dicho respecto a que no es procedente la revocación del acto de revocación, debe señalarse que este último si puede ser extinguido por parte de la autoridad jurisdiccional o contencioso-administrativo, por medio de la anulación, si adoleciere de un vicio que haga procedente tal medio de extinción.

4.9. REVOCACIÓN Y RECURSO DE REVOCATORIA

En frecuentes ocasiones los vocablos revocación y recurso de revocatoria han sido utilizados en forma ambigua. Pero lo cierto es que entre su exacta significación existe una diferencia fundamental. El acto de revocación, llamado comúnmente revocación, responde a una potestad que compete exclusivamente a la Administración Pública. En cambio, el recurso de revocatoria, compete exclusivamente al administrado. En tal sentido, no debe confundirse lo que constituye una potestad de la Administración, con lo que constituye un recurso franqueado a favor de los administrados. Tampoco es concebible que la Administración Pública pueda incoar recursos ante ella misma a efecto de extinguir sus propios actos. La tesis contraria implicaría un absurdo.

Como afirma Benjamín Villegas Basavilbaso, que con el acto de revocación la Administración Pública como quedo explicado en apartados anteriores, puede extinguir “de oficio” por si y ante si, el acto administrativo que no ha generado derechos a favor de los administrados, revocar por razones de ilegitimidad. Los actos de la administración, cuyos efectos se agotan en el ámbito interno de la propia administración: circulares, instructivos, etc⁹⁸ Por su parte, el recurso de revocatoria es un medio puesto a iniciativa de los administrados a efecto de que

⁹⁸ Villegas Basavilbaso. Benjamín “Derecho Administrativo” ,Tomo IV, Buenos Aires Argentina, 1956 Págs. 286-288.

contribuyan a promover la adecuada satisfacción de dicho interés público, o bien, a preservar o restablecer el imperio de la legitimidad.

El fundamento de la revocación radicaría en el poder-deber que asiste a la Administración para garantizar la adecuada satisfacción de los intereses generales; o la observancia del orden jurídico que imperaba al momento de emitir el acto revocado. Pero el fundamento del recurso de revocatoria estaría en el derecho que asiste a los administrados de impugnar los actos que violen sus propios derechos, con el objeto de que colaboren a preservar la satisfacción del interés común, o el imperio de la legitimidad.

Es oportuno señalar que en nuestro País, por carecer de una adecuada regulación de la actividad administrativa, y de su necesaria codificación, el recurso de revocatoria generalmente es ejercido por medio de la apelación. Además, es frecuente aplicar subsidiariamente las normas contenidas al respecto en el Código de Procedimientos Civiles, el cual, en la materia procedimental, es tenido como la legislación común⁹⁹.

CAPITULO 5

REMOCION DE TREINTA Y OCHO JUECES POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, POR IRREGULARIDADES EN SUS TITULOS PROFESIONALES.

5.1. GENERALIDADES.

En el presente capitulo se hará un análisis sobre el Acto de Remoción de 38 jueces por la Corte Suprema de Justicia, acusados por la misma, de obtener de forma irregular sus títulos profesionales, y para efecto del análisis se expondrán los antecedentes, el involucramiento interinstitucional en el marco de sus

⁹⁹ Código de Procedimientos Civiles de El Salvador, Art. 425 y 426

competencias, los vacíos normativos, los procedimientos propuestos para resolver el problema como: el procedimiento civil de nulidad del título; procedimiento revocatorio y el procedimiento administrativo sancionatorio, los cuales serán analizados de acuerdo a la doctrina, jurisprudencia y la normativa aplicada a cada procedimiento específico.

Sin duda, se ha investigado un caso complejo sin antecedentes en el debate jurídico-normativo y jurisprudencial, que afecta directamente a los administradores de justicia, pero paradójicamente las acusaciones no se refieren a faltas o ilegalidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, sino al proceso de graduación como Licenciado en Ciencias Jurídicas.

El caso se ha convertido en un precedente importante en la realidad jurídica salvadoreña, en el que está en juego la credibilidad del sistema judicial, pero también los derechos profesionales y laborales de los ex funcionarios judiciales removidos, todo ello en medio de la presión pública de sectores interesados en una depuración del Órgano Judicial, sin reparar sobre el respeto a las garantías constitucionales que, les franquea a los acusados.

5.2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.

En el año 2000, el Concejo Nacional de la Judicatura CNJ, inició un proceso de registro de los abogados elegibles para cargos de Jueces y Magistrados, en el cual encontraron irregularidades en la obtención de sus títulos profesionales, en algunos Jueces y que a juicio del Consejo, podrían éstos hechos ser constitutivos de delitos, por lo que dicha institución informó a la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República para los procedimientos correspondientes.

Por su parte el Fiscal General de la República Belisario Artiga, en el año 2001, nombró a Roberto Vidales, como Fiscal Especial para investigar el caso de la obtención de títulos de Licenciado en Ciencias Jurídicas en diversas Universidades Privadas, presuntamente en “forma irregular”.

El 25 de junio de 2001, el Fiscal Especial entregó su informe sobre los títulos irregulares, dando a conocer una serie de irregularidades en las universidades privadas del país, en la emisión de cientos de títulos de Licenciados en Ciencias Jurídicas de forma irregular, logrando documentar a juicio del Fiscal Especial, 916 casos, algunos de ellos con elementos suficientes para ser procesados penalmente. Sin embargo pese a toda la publicidad y la cantidad de expedientes que según la Fiscalía había documentado, solamente 13 casos fueron judicializados y acusados por falsedad material e ideológica y de ellos solo dos fueron condenados a penas de tres años, las que fueron conmutadas por medidas sustitutivas a la detención.¹⁰⁰

Por otro lado, y sin perjuicio de las acciones penales que impulsó la Fiscalía General de la República, la Corte Suprema de Justicia, inició un procedimiento administrativo a fin desautorizar a Abogados para el ejercicio de la profesión, que resultaren involucrados en la obtención de los títulos irregulares, amparados en la Ley Orgánica Judicial, sin embargo, encontramos que por este motivo no se desautorizó a ningún Abogado en el periodo de la presente investigación.

A raíz del Informe Vidales, y de un informativo enviado por el Ministerio de Educación a la Corte Suprema de Justicia, en el que aparecen 198 abogados a los cuales se les ha denegado o revocado el registro de sus títulos profesionales, por haber encontrado irregularidades en su proceso de

¹⁰⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, “Informe Especial Sobre la Remoción de Funcionarios Judiciales”. 12 de mayo de 2003

graduación. A raíz de ello, la CSJ nombró a una Comisión Especial para realizar la investigación y estudio de cada caso, especialmente de todas aquellas personas que desempeñan cargos en la judicatura, y proponer las correspondientes medidas al Pleno de la Corte¹⁰¹.

De los 198 casos reportados por el MINED, La Comisión Especial excluyó a 53 casos por que no habían sido autorizados como abogados, reduciendo su investigación a 144 casos, de los cuales 87 provenían de la Universidad las Américas ULAES, 56 de la Universidad Salvadoreña USAL y 1 de la Universidad Dr. Manuel Escamilla.¹⁰²

Todo este proceso como se sabe, culminó entre Agosto y Septiembre de 2002, con la remoción de 38 Jueces, por parte de la Corte Suprema de Justicia, decisión adoptada en Corte Plena. Es de mencionar que los Jueces removidos en su mayoría eran Jueces Paz y dentro de ellos 16 mujeres.

La causa de la remoción de los Jueces según la resolución de la Corte Suprema de Justicia, es que como funcionarios judiciales no les registraron el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas en el Ministerio de Educación, por irregularidades encontradas en el proceso de graduación, lo que desacredita su investidura académica y como funcionarios judiciales, constituyendo una falta a la moralidad, condición indispensable para ostentar el cargo, lo cual va en contra del requisito que establece la Constitución en su artículo 180 numeral 9º. que establece el requisito de moralidad y competencia notoria, dentro de otros.

¹⁰¹ Criollo José Ernesto, Coordinador de la Comisión Investigadora de Títulos Irregulares, Revista Judicial, Diciembre 2001, No.7

¹⁰² Informe Final de la Comisión Para Investigar los Títulos Irregulares, de fecha marzo m2002

En su oportunidad, La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, emitió un pronunciamiento especial, que critica las resoluciones de remoción de los Jueces, por encontrar violaciones a principios constitucionales, como el de legalidad, deficiente fundamentación, y violación al debido proceso, que los Jueces destituidos no contaron con una verdadera doble instancia al ser la Corte en Pleno quien resolvió la destitución, la misma que resolvió sobre los recurso de revocatoria.

La Procuraduría en el citado informe, estableció responsabilidad de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por la Violación de Derechos Fundamentales de los jueces destituidos, como el derecho al trabajo y la estabilidad laboral.¹⁰³

5.3. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES.

Luego de haber planteado de forma general los antecedentes del problema, conviene analizar el involucramiento de diferentes instituciones del Estado en el marco de sus respectivas competencias y funciones, pues como se ha apreciado los hechos atribuidos a los ex –jueces removidos, tienen que ver con el proceso de formación y obtención de su título profesional, lo cual es atribución del ente rector de la educación en el país como es el MINED, el control de la educación en todos sus niveles. Pero Además por ser abogados autorizados para el ejercicio de la abogacía y ejercer una función judicial, también es competente la Corte Suprema de Justicia, para el control de dichas funciones.

En este sentido el Magistrado Dr. Mauricio Alfredo Clará, manifiesta que el caso presentado carece de antecedente, por lo que puede calificarse de inédito

¹⁰³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Informe Especial Sobre la remoción de funcionarios judiciales. 12 de Mayo de 2003

tanto en el orden legislativo como en el orden jurisprudencial, por lo que debe aclararse, que los hechos imputados a los funcionarios judiciales, se refieren al proceso de graduación, control que le compete al Ministerio de Educación, en tal sentido no es la CSJ supervisora de la educación superior, puesto que a ésta, le corresponde el recibimiento de Abogados de acuerdo a la Constitución y a la Ley Orgánica Judicial, autorizarlos para ejercer la abogacía, siendo el supuesto legislativo la presentación del título legitimante otorgado por las autoridades universitarias, existiendo pues, una presunción de buena fé y de legalidad.¹⁰⁴

5.3.1. Competencia del Ministerio de Educación.

En el artículo 54 Cn, establece que: “el Estado organizará el sistema educativo para lo cual creará las instituciones y servicios que sean necesarios. Así mismo en el artículo 57 Cn, norma que: “los centros de enseñanza privados estarán sujetos a reglamentación e inspección del Estado...”. El artículo 61 Cn inciso final establece que: “El Estado velará por el funcionamiento democrático de las instituciones de educación superior y por su adecuado nivel académico”.

En cuanto al registro de títulos académicos, el artículo 40 de la Ley de Educación Superior dispone: “El Ministerio de Educación llevará registros de las instituciones de educación superior existentes en el país; sus instrumentos legales aprobados; las autoridades y funcionarios de las mismas; sus firmas y sellos y los títulos otorgados por dichas instituciones.”

¹⁰⁴ Clara, Mauricio Alfredo, Magistrado Corte Suprema de Justicia, “Revista Judicial”, No.10 Abril, 2002

5.3.2. Competencia de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 182 Cn, establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y en el numeral 9º dispone: “Nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura; removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencias”. Y en relación a la autorización de abogados le atribuye en el mismo artículo numeral 12ª “Practicar recibimientos de abogados y autorizarlos para el ejercicio de su profesión; suspenderlos por incumplimiento de sus obligaciones profesionales, por negligencia o ignorancia graves, por mala conducta profesional, o por conducta privada notoriamente inmoral, inhabilitarlos por venalidad, cohecho, fraude, falsedad y otros motivos que establezca la ley, y rehabilitarlos por causa legal. En los casos de suspensión e inhabilitación, procederá en la forma que la ley establezca, y resolverá con sólo la robustez moral de prueba. Las mismas facultades ejercerán respecto de los notarios.

En la Ley de la Carrera Judicial, en el artículo 6 establece la competencia de la Corte para dirigir y controlar la Carrera Judicial: “La responsabilidad de la Administración de la Carrera corresponde a la Corte Suprema de Justicia, al Presidente de la misma, a las Cámaras y a los Jueces. La Corte es el organismo de jerarquía superior. Las atribuciones de ésta son las siguientes:

a) “Nombrar a los Magistrados y Jueces, de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura...removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencia;”

Como puede apreciarse, los artículos citados, dejan clara la competencia del Ministerio de Educación en el control de los centros educativos y por la calidad

de la educación que imparten los mismos. Además de la función del registro de títulos profesionales otorgado por los centros de estudios.

En cuanto a la Competencia de la Corte, es clara la competencia, en cuanto a la autorización para el ejercicio de la abogacía, el nombramiento y remoción de funcionarios judiciales. Sin embargo el problema plantea interrogantes fundamentales a contestar: ¿está la CSJ habilitada para revocar la autorización para el ejercicio de la abogacía?, ¿Se encuentran los supuestos claramente determinados en la ley para tal fin?, y ¿Están Claramente determinadas las causas de remoción de Jueces?

5.4. VACIO LEGAL

No obstante la exposición de los anteriores artículos, en donde se define las competencias de las instituciones en el problema planteado, también queda al descubierto la ausencia normativa para resolver apegado a derecho, lo que provocó críticas hacia la Corte, y mucho debate interno dentro de la misma, como lo reconoce el Magistrado Mauricio Alfredo Clara¹⁰⁵, cuando planteó en su oportunidad que la Constitución y la Ley Orgánica Judicial, solo regulan la suspensión y la inhabilitación de los Abogados, por mal ejercicio de la profesión, pero no regula situaciones relativas a irregularidades en la obtención del título profesional, lo cual configura un vacío legal, pero que en todo caso la Corte está obligada a resolver, sin que por ello se viole el debido proceso.

Con el fin de cubrir las carencias normativas el 16 mayo de 2002, la Corte emitió el Acuerdo número 287, que contiene “ las Normas para Revisar la Autorización del Ejercicio de la Abogacía y en su caso la Revocación”, las cuales tiene el objeto de establecer el procedimiento administrativo para revisar

¹⁰⁵ Clara, Mauricio Alfredo, Magistrado Corte Suprema de Justicia, “Revista Judicial”, No.10 Abril, 2002

las autorizaciones del ejercicio de la abogacía, y en su caso, revocarlas, en razón de señalamientos de irregularidades en la obtención de los títulos de Licenciados en Ciencias Jurídicas, normativa que ha sido cuestionada por los afectados y por la ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Beatrice Alamanni de Carrillo, por considerar que ésta normativa es atribución de una reserva de ley, y no de un acuerdo, que además incorpora la figura de la revocación, la cual esta ausente en la Constitución y la Ley Orgánica Judicial, por tanto, hay una violación al principio de legalidad y abuso de competencias por la Corte. Sobre estos elementos se hará el análisis correspondiente mas adelante.

5.5. PROCEDIMIENTOS SUGERIDOS Y APLICADOS

Con la naturaleza compleja del caso, y los problemas normativos que hemos hecho referencia, mas las presiones por la opinión pública, la Corte Suprema de Justicia como máxima autoridad en materia administrativa del Órgano Judicial, estaba obligada a encontrar una solución, desde luego dentro del marco legalidad, sin embargo esto requería seguir previamente el debido proceso.

En este sentido se propuso por algunos Magistrados de la misma Corte y por los ex-jueces afectados, que la Corte, antes de remover a los funcionarios judiciales, debió haber contado con una sentencia que declarara nulos los títulos de Licenciado en Ciencias Jurídicas, promovida a través de un proceso civil de nulidad; otro proceso que se propuso fue, que antes optar por la remoción, se debió revocar la autorización para el ejercicio de la abogacía, y un tercero, es la aplicación del procedimiento administrativo sancionador de remoción de sus cargos, procedimiento éste ultimo que ejecuto la Corte.

Estos procedimientos serán analizados a continuación para esclarecer la procedencia en el marco de la doctrina, la jurisprudencia y el ordenamiento jurídico nacional.

5.6. PROCESO CIVIL DE NULIDAD

Como nos hemos referido, dentro de los procedimientos sugeridos a la CSJ, para resolver el problema de los títulos irregulares, se encuentra el Proceso Civil de Nulidad, es decir que previo a imponer cualquier sanción o remoción a los funcionarios judiciales, la Fiscalía General de la República, como institución que está llamada por la Constitución a la defensa de los intereses del Estado y de la sociedad, y de la legalidad misma, debió iniciar un proceso civil de nulidad del título de Licenciado en Ciencias Jurídica, emitido por las Universidades privadas, partiendo que éstas últimas, fueron constituidas por la Ley de Universidades Privadas, en consecuencia en la referida Ley y en la Ley de Educación Superior, se les reconoce como Corporaciones de Derecho Privado, y por tanto sujetas a la misma ley, pero también al Código Civil.

El art. 3 de la Ley de Universidades Privadas vigente al momento de obtener el título académico los funcionarios judiciales, establecía que la naturaleza jurídica de éstas instituciones es la de ser corporaciones de utilidad pública, que se organizaron con las reglas del Código Civil,¹⁰⁶ misma naturaleza que reconoce la Ley de Educación Superior en su artículo 25, por tanto estas instituciones constituyen personas jurídicas de derecho privado, y al ser tales, sus actos que emiten en cumplimiento de sus fines: títulos, equivalencias, certificaciones entre otros, constituyen actos de naturaleza privada.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Art. 3.-Las Universidades Privadas tendrán el carácter de corporaciones de utilidad pública y deberán organizarse de conformidad con lo prescrito en el Código Civil respecto a las personas jurídicas.

¹⁰⁷ Art. 25.- Las instituciones privadas de educación superior son corporaciones de utilidad pública, de carácter permanente y sin fines de lucro. Podrán disponer de su patrimonio para la realización de los

Por todo ello sus actos gozan de presunción de legalidad y para destruirla se debe promover un juicio de nulidad, de acuerdo al Código Civil ante instancias civiles. Si tales actos son emitidos contrarios al orden jurídico, habría nulidad absoluta de acuerdo al artículo 1551 del Código Civil,¹⁰⁸ lo cual acarrearía la nulidad del título académico.

Obviamente, este procedimiento no está regulado expresamente, pero se desprende de la normativa que hemos hecho referencia, es decir que lo que se impugna es el acto de emisión del título, anular dicho acto por haberse otorgado sin los requisitos de ley, de lo que puede deducirse responsabilidad, tanto para la administración de la universidad que emitió el título, como para el graduado si éste tuvo participación dolosa o culposa en el acto.

Con los elementos antes planteados se considera, que el anterior proceso debió promoverse por la Fiscalía, o en su caso por el Ministerio de Educación, ya que como se ha expuesto el dictamen que deniega o revoca el registro del título profesional por parte de la Dirección General de Educación Superior, si bien controla la legalidad de la obtención del título Académico, no constituye una sentencia sobre la validez o nulidad de dicho título, la cual tendría que dilucidarse en sede judicial.

Obviamente con la sentencia que declare la nulidad de un título académico, por haberse obtenido sin los requisitos legales, se estaría destruyendo uno de los presupuestos necesarios para ser autorizado como abogado, el cual es poseer el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas en forma legítima.

objetivos para los cuales han sido creadas, así también podrán invertir sus utilidades líquidas en la investigación, para mejorar la calidad de la docencia y la infraestructura y ampliar la proyección social.

¹⁰⁸ Art. 1551.- 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. La nulidad puede ser absoluta o relativa

Esta presunción de legalidad y de buena fe de los títulos obtenidos en las universidades privadas, se obtenía con la sola emisión, ya que de acuerdo a la Ley de Universidades Privadas derogada en 1995, ni los graduados ni las instituciones tenían obligación de registrar dichos títulos, por lo tanto todos los profesionales que obtuvieron sus títulos antes de esa fecha y que no los han registrado, primero no estaban ni están obligados a hacerlo, aunque hoy lo establezca la nueva Ley de Educación Superior, por la proyección de la retroactividad de las normas, y segundo esos títulos se reputan legales hasta que no se demuestre lo contrario.

5.6.1. Efectos de la Declaratoria de Nulidad.

La nulidad es una sanción que la ley impone a los actos que adolecen de vicios y que de acuerdo a la gravedad de los mismos, puede esta ser nulidad absoluta o relativa. La nulidad relativa puede convalidarse por las partes, es decir que puede ser subsanada y puede ser solicitada a petición de parte; en cambio la nulidad absoluta o simplemente nulidad, es insubsanable por el consentimiento de las partes, y puede ser declarada por cualquier ciudadano o de oficio por el Juez, porque ella protege el interés público.

Otra de las características de la nulidad, son sus efectos retroactivos una vez declarada por resolución judicial, la cual llega al extremo de considerar que el acto nunca llegó a existir. A propósito del caso de los títulos irregulares el Dr. Eduardo Gamero Casado¹⁰⁹, expresa: “que si es nulo el acto que reconoce a un ciudadano un determinado título académico, por ejemplo el de Licenciado en Derecho, también serán nulos los actos posteriores en cuya virtud se le autorice el ejercicio de una actividad profesional, como la abogacía, para la que el título sea exigible”.

¹⁰⁹ Gamero Casado, Eduardo, “Derecho Administrativo, Monografía, Validez del acto Administrativo”, Consejo Nacional de la Judicatura, 2001. Pág.80

Se considera que en el supuesto de declarar nulo el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas, los actos posteriores como el registro del título, la autorización para la abogacía y el mismo nombramiento como Juez, quedan afectados por esta declaración.

A raíz de la declaración de nulidad, surge una pregunta lógica, en el sentido de como quedan los actos emitidos por los funcionarios judiciales, en el ejercicio de sus funciones, los cuales fueron nombrados aparentemente en cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. En este marco la doctrina ha encontrado la solución para dejar firmes los actos dictados por funcionarios declarados incompetentes, nos referimos al error común y el interés Público. Entendido el error común, como inexactitud o equivocación sobre un derecho o un hecho como verdad para todos o la mayor parte de la gente. Es un figura del derecho civil que tiene sus antecedentes en el derecho romano y que deja consolidada las situaciones jurídicas cuando gran un-mero de personas realizan actos en la falsa idea de que los están realizando en el marco de la ley y ante funcionarios legalmente facultados, de tal manera de que aun la persona mas sensata puede caer en este error. Esto es aplicable a personas que sometieron sus casos ante jueces aparentemente legalmente nombrados, y que no pueden quedar sus casos en inseguridad jurídica, de ahí que la figura del error común permite consolidar la seguridad jurídica.

El otro elemento a considerar es el interés público, es previsible el caos jurídico que generaría dejar sin efectos las resoluciones judiciales dictadas por los jueces removidos, es por ello la necesidad de anteponer el interés colectivo a casos particulares que afectan solamente a funcionarios judiciales.

5.7. PROCESO REVOCATORIO DE LA AUTORIZACION PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA.

Como hemos hablado en el capítulo anterior, la revocación es un acto emitido por la Administración, con el cual pretende eliminar del ordenamiento jurídico un acto emitido por ella misma, el cual puede ser por motivos de oportunidad o legitimidad.

Esta potestad de la administración como hemos visto tiene sus limitaciones y son las que impone el mismo ordenamiento jurídico, es decir que la competencia y los supuestos de revocación deben estar previamente determinadas por la ley.

Para el análisis de la revocación de la autorización para el ejercicio de la abogacía por parte de la Corte Suprema de Justicia, tomaremos los elementos doctrinarios de la revocación que ya hemos visto en el capítulo anterior y la norma que habilita a la autoridad para actuar en el marco de la naturaleza propia que reviste la autorización para el ejercicio de la abogacía.

5.7.1 Conceptualización de las Autorizaciones

Esta conceptualización no ha escapado a la indeterminación entre los diferentes autores como Otto Meyer, que considera que “la autorización restablece la libertad, por tanto no tiene contenido positivo”¹¹⁰, es decir que ya es un derecho subjetivo del particular que lo tiene de pleno derecho.

El Diccionario de Cabanellas, define la autorización, dentro de otras acepciones como: “ Consentimiento, expreso o tácito, que se otorga a cualquier persona

¹¹⁰ Mayer, Otto “Derecho Administrativo Alemán,” 2a. Edición. Ediciones Depalma: Buenos Aires. 1982

dependiente de otra, o que se halla en la imposibilidad de gestionar en nombre propio o ajeno, con el objeto de que realice lo prohibido o imposible sin tal requisito”¹¹¹. En este sentido se considera que las autorizaciones son permisos concedidos de forma tacita o expresa por un persona nautral o juridica con potestad para ello, para que otra persona o entidad realice una determinada actividad, sin la cual no podria hacerlo, es decir que hay una realción de dependencia y de habilitacion condicionante.

5.7.2. Naturaleza Juridica de las Autorizaciones.

Según el tratadista Gabino Fraga, en su Obra Manual de Derecho Administrativo, la autorizacion “ es un acto administrativo por medio del cual se levanta o remueve un obstaculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho a un particular”.¹¹²,

Para Eduardo Garcia de Enterría, la autorizaciòn “ es un acto de la administracion por la que èsta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al propio tiempo la situacion juridica correspondiente”.¹¹³

Miguel S. Marienhoff, expone que la autorizacion “ es el acto administrativo en cuya virtud un òrgano jurídic o una persona particular, pueden quedar facultados a permitir un acto juridico, o desplegar cierta actividad o comportamiento”¹¹⁴.

¹¹¹ Cabanellas, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”. Editorial Heliasta S. R. L. 21ª Edición. Buenos Aires. 1989

¹¹² Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, SA. Novena Edición, México, 1962

¹¹³ García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, SA, Séptima Edición, Madrid, pag. 139

¹¹⁴ Marienhoff Miguel S, “Tratado de Derecho Administrativo,” Editorial Abeledo Perrot, Cuarta Edición, Buenos Aires Argentina, T.I Pag. 657

Alrededor de las autorizaciones se aglutina una gama de figuras que comparten los mismos matices, las autorizaciones, permisos, licencias, visados, habilitaciones, colegiaciones, dispensas, inscripciones etc., y comunmente son conocidas con el termino de licencias o como autorizaciones, otros permisos y lo usan idistintamente.

5.7.3. Clases de Autorizaciones

Según Eduardo Garcia de Enterría, La legislación actualizada suele utilizar el termino de autorizaciones o licencias, pero en ambos casos se trata de actividades regladas y comparten un genus autorizatorio, dentro de las cuales se encuentran:

5.7.3.1. Autorizaciones Simples: se proponen controlar únicamente la actividad autorizada, dentro de límites determinados que tienen que ver con el orden público y los derechos fundamentales.

5.7.3.2. Autorizaciones Operativas: sin renunciar al control, ni pretender ir mas allá, encausan y orientan positivamente la actividad de su titular, por medio de planes previamente definidos y sujetos a aprobación. La norma suele darle en estos casos ciertos poderes discrecionales a la administración sujetándolas a determinadas condiciones en cuyo caso el incumplimiento puede dar lugar a sanciones y a la propia revocación de la autorización.

5.7.3.3. Autorización por operación y funcionamiento. Se extienden para la exportación o importación de un producto, la construcción de un edificio etc. En la de funcionamiento la realización de una actividad indefinida por el tiempo, creación de un banco, instalación de una industria, apertura de

un hospital etc. En la primera de las autorizaciones el vínculo que se crea es esporádico, realizado el acto se agota la relación.

La diferencia es cuando la autorización se relaciona al ejercicio de una actividad por tiempo indefinido, es una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger el interés público frente a circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir, desconocidas al momento de autorizar.

Esta necesidad de disciplinar el futuro, estriba la complejidad y que no es satisfactorio en la normativa actual, cuyas normas centran su atención al momento de otorgar el permiso. La legislación municipal sobre la autorización de ciertas actividades, norman que las licencias serán revocadas cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento, o sobrevinieran otras que de haber existido habrían justificado la denegación, revocación que no será indemnizada por la administración.

Existe una vinculación necesaria de este tipo de autorizaciones a las circunstancias concurrentes en el momento en que se otorgaron, y el implícito condicionamiento de las mismas a la permanente compatibilidad de la actividad autorizada con el superior interés del público.

Las autorizaciones de funcionamiento responden al carácter de acto condición, títulos jurídicos que colocan al administrado en una relación impersonal en su doble vertiente positiva y negativa, derechos y obligaciones.

5.7.3.4. Autorizaciones Personales

Según Eduardo García de Enterría, en el caso de las autorizaciones personales, el centro de atención se centra en el peticionario, en sus cualidades personales, por lo que la autorización depende de esas cualidades. Es lógico que la norma exija que la actividad sea ejercida por el titular de la autorización,

previa comprobación de las cualidades. Por ello es exigible el mantenimiento de las cualidades concebidas como necesarias para el mantenimiento de la autorización, el incumplimiento daría paso a la imposición de la revocación cuando se verifique que dicha cualidad ha desaparecido.

5.7.4. Naturaleza de la Autorización para el Ejercicio de la Abogacía.

De acuerdo a los elementos doctrinarios que hemos vistos, no hay duda que la autorización para el ejercicio de la abogacía por parte de la Corte Suprema de Justicia es un acto administrativo, en el marco de su potestad administrativa, que le otorga la Constitución y las leyes.

Consideramos que este tipo de autorizaciones se ajusta a las autorizaciones personales que hemos hablado, en donde para ser otorgadas la administración toma en cuenta de las cualidades personales del peticionario, es decir poseer los atributos que exige la Constitución y la Ley Orgánica Judicial, en otras palabras la de poseer un título universitario que lo acredita como Licenciado en Ciencias Jurídicas y por tanto técnicamente formado en el conocimiento del derecho.

En el marco de la discusión que generó la imputación a funcionarios judiciales de haber obtenido sus títulos profesionales en forma irregular, y en los mismos recursos que presentaron los Jueces removidos, se argumentó que la Corte Suprema de Justicia debió aplicar el debido proceso y resolver apegado a derecho, cuestionando que antes de remover a dichos funcionarios era procedente primero revocar la autorización para el ejercicio de la abogacía.

En este sentido pronunciaron su voto razonado las Magistradas Anita Calderón de Buitrago y Victoria Marina de Avilès, con motivo de las remociones

de jueces: “particularmente sostenemos que mientras no se revoque la autorización para el ejercicio de la abogacía otorgada por esta Corte, la misma sigue siendo válida”. Y continua diciendo que, en cuanto al requisito de moralidad notoria, requisito que exige la Constitución: “a nuestro juicio constituye una presunción a favor de toda persona, a menos que se pruebe lo contrario” “debemos recordar a este Tribunal, que nuestra posición respecto de esos expedientes fue que previo a resolver los casos abiertos en contra de jueces, el departamento de investigación Judicial, se decidiera si procedía o no, revocar la autorización para el ejercicio de la abogacía.... pues solo así se podrá remover aun Juez, por no llenar una de los requisitos exigidos por esta Constitución y leyes secundarias”.¹¹⁵

5.7.5. Ausencia de Normativa Para la Revocación de la Autorización del Ejercicio de la Abogacía

5.7.5.1. Constitución de la República y Ley Orgánica Judicial

No obstante ser la revocación de la autorización para el ejercicio de la abogacía uno de los procedimientos recomendados en el marco del debido proceso previos para remover a los jueces, esta vía enfrenta serios problemas normativos que dejó al descubierto los vacíos legales tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica Judicial, lo que se convirtió en una posibilidad al margen del principio de legalidad.

En el artículo 182 numeral 12^o se establece la potestad de la Corte para: “practicar recibimientos de abogados y autorizarlos para el ejercicio de su

¹¹⁵ Voto razonado de las Doctoras Anita Calderón de Buitrago y Victoria Marina Velásquez de Avilès, sobre el recurso de revocatoria presentado por el licenciado José Arturo Herrera, ex juez de Paz de San Rafael Chalatenango, 8 de octubre de dos mil dos.

profesión; suspenderlos por incumplimiento de sus obligaciones profesionales, por negligencia o ignorancia graves, por mala conducta profesional, o por conducta privada notoriamente inmoral; inhabilitarlos por venalidad, cohecho, fraude, falsedad...” . Esta disposición deja clara la potestad y las sanciones que la Corte puede aplicar a los abogados, sin embargo queda al descubierto la no estipulación de la figura de la revocación de dicha autorización.

Por este vacío normativo se ha criticado la atribución de la Corte para tal revocación, considerando la ex-Procuradora Para la Defensa de los Derechos Humanos en su Informe Especial que pronunciara sobre este caso, que la CSJ, ha hecho una interpretación extensiva de sus facultades, puesto que en el citado artículo solo se menciona la suspensión, inhabilitación y nunca la revocación de su nombramiento.

Sobre este punto de la interpretación extensiva de la Constitución, tanto la doctrina y la jurisprudencia constitucional establecen que cuando se valla a limitar derechos a los ciudadanos se debe hacer una interpretación restrictiva de las normas constitucionales, contrario cuando se trate de otorgar derechos, cabe una interpretación extensiva.

La Sala de lo Constitucional en sentencia definitiva a expresado que “Desde la Constitución es exigible una interpretación extensiva de las leyes que amplíen el ámbito de ejercicio de los derechos fundamentales, coadyuvando a la consecución de su pleno goce por todas las personas; y una interpretación restrictiva de aquellas que impliquen una limitación o restricción del ejercicio de los mismos”¹¹⁶

¹¹⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas del día veintitrés de marzo de dos mil uno.

5.7.5.2. Las Normas para Revisar la Autorizacion del Ejercicio La Abogacia

Otro aspecto cuestionado dentro de este proceso de revocacion de autorizacion para el ejercicio de la abogacia ha sido la emision por parte de la Corte Suprema de Justicia del Acuerdo número 287 de fecha diecises de mayo de dos mil dos, por medio del cual se crean las “ Normas para Revisar la Autorizacion del Ejercicio de la Abogacia”, la cual tiene como objeto establecer el procedimiento para revisar el ejercico de la abogacia y en su caso revocar la autorizacion, con lo cual la CSJ ha pretendido llenar el vacio normativa existente.

Sobre este punto la ex-Procuradora en su Informe Especial, objetó el que la CSJ haga uso de una figura juridica que no esta contemplada en la constitucion como es la revocacion de la autorizacion de la abogacia, y que ademas creara un procedimiento especial para tal fin, lo que a su juicio podria configura una violacion al principio de legalidad y al de reserva de Ley. Primero porque està privando de derechos a los funcionarios y abogados que no estan regulados en la Constitucion, ni en leyes secundarias y segundo por que crea un procedimiento mediante un acuerdo, que no tiene la formalidades de ley en su sentido formal, en otras palabras las disposiciones procesales del Acuerdo 287, son facultades o atribuciones de una reserva de Ley.

El concepto de Reserva de Ley surge en el siglo XIX en Alemania, en el que se plantea que es la garantia que cierto ambito de la realidad social solo sera regula por una ley en sentido formal, en la que los ciudadanos tengan participacion por medio de sus representantes mediante el procedimiento de formacion de ley que lleva implicito la discusion publica de los diferentes sectores representados en la Asamblea Legislativa.

En este sentido la Sala de lo Constitucional ha dicho en sentencia que “ese pluralismo, la democracia, libre debate, la publicidad, entre otras cosas, justifican la insitucion de la reserva de ley a favor de la Asamblea Legislativa. El punto de partida es que la reserva de ley no esta constituida sobre un único objeto alcanzando aspectos relacionados basicamente, según el modelo liberal, el patrimonio, la libertad, la seguridad y la defensa, se pueden entender vinculadas a la reserva de ley, ademas de la limitacion a derechos fundamentales.¹¹⁷”

Sin duda este acuerdo es una norma procesal cuyo proposito es restringir derechos fundamentales, al libre ejercicio de la profesion, al trabajo, pero ademas viola el principio de legalidad que establece el sometimiento a reglas previamente determinadas, es decir con anterioridad a los hechos, que permite que al ciudadano tenga seguridad juridica en sus actos. En ese sentido el articulo 15 Cn, establece que: “nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho que se trate y por los tribunales que previamente haya establecido la ley”

Asi mismo el articulo 9, literal “a” de la Convencion Americana de Derechos Humanos, dice: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delitos según el derecho aplicable”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en opinion consultiva No.6 (oc-6/86, ha dicho que “la expresiòn leyes utilizada en el contextos de restricciones de derechos humanos, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir norma jurídica adoptada por el Organo Legislativo y promulgada por el

¹¹⁷ Sentencia de Inconstitucionalidad, ref. 27-99 de 06/, septiembre de 2001.

Organo Ejecutivo según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado¹¹⁸”

La Comisión Especial que nombro la Corte para investigar y recomendar a la misma sobre el caso de los títulos irregulares, recomendo a la Corte que “ si el proceso de graduación se invalida por resolución de las autoridades competentes, la Corte en función de sus atribuciones, prodrà revocar la autorización concedida al investigado, previo el debido proceso”¹¹⁹

De acuerdo al Jefe de la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia Licenciado Mateo Alvarez, en el periodo que comprende nuestro estudio no se ha revocado ninguna autorización para el ejercicio de la abogacía, y como tal no se ha aplicado el mencionado acuerdo que regula el procedimiento para tal fin.

Finalmente se considera que este acuerdo es violatorio al principio de legalidad, como se ha visto contempla elementos que no están previstos en el derecho sustantivos como es la revocatoria, pero además por ser restrictiva de derechos fundamentales protegidas por la Constitución e instrumentos internacionales, estas normas deben ser emitidas en una ley en sentido formal.

5.7.5.3. Declaratoria del Acuerdo de lesividad por la Administración.

Este procedimiento especial de declaratoria de lesividad, que se exige a la administración para la revocación de los actos dictados por ella, a fin de

¹¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Opinión Consultiva” No.6 OC -6/86, La expresión Ley en el artículo 30 d ¿de la Convención Americana de Derechos Humanos, de fecha 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6

¹¹⁹ Informe Final de la Comisión para Investigar los títulos irregulares, mayo de 2002

retirarlos del ámbito jurídico los cuales han generado derechos en los particulares, se regula en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así lo establece en su artículo No.8.¹²⁰ Sin embargo hay un elemento condicionante para la emisión de este acuerdo de lesividad, y es que, este acuerdo debe ser emitido dentro de los cuatro años seguidos desde que se emitió el acto que se impugna, esto implica que pasado cuatro años que la Corte emitió el acuerdo de autorización para el ejercicio de la abogacía, ya no es posible revocar el mencionado acuerdo por esta vía, mas aun si tomamos en cuenta que los jueces tenían mas de cuatro años de haber sido autorizados como abogado, por lo que esta disposición es inaplicable en este caso.

Analizando el problema de la viabilidad de la revocacion de la autorizacion para el ejercicio de la abogacia, vemos que la utorizacion, denegacion o revocacion es un acto administrativo que debe ser reglado, es decir que la noma confiera potestades a los organos administrativos para actuar en cada caso particular, pero esta no es ni puede ser una potestad discrecional de la administracion y principalmente como hemos visto en la revocacion de dichos actos, esto como garantia y sujecion al principio de legalidad y seguridad juridica.

Las autorizaciones se han reconocido por la Doctrina, y asi lo reconoce Eduardo Garcia de Enterría, llevan cierto condicionamiento juridico, o doble vinculacion para el autorizado, es decir otorga derecho y obligaciones, lo que no exceptua o habilita, a nuestro juicio la actuacion de la administracion fuera del marco del principio de legalidad, que de garantia al administrado, por que supuestos puede autorizarse e igualmente por cuales puede revocarse la

¹²⁰ Art. 8.- La Administración Pública podrá demandar la ilegalidad del acto administrativo firme dictado por ella misma, generador de algún derecho, siempre que el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo originó, haya declarado previamente mediante acuerdo, que es lesivo al interés público. Este acuerdo deberá ser emitido dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se originó el acto impugnado. El acuerdo de lesividad será publicado en el Diario Oficial.

autorización. En este marco es aceptado que si por ley se otorgaron dichas autorizaciones, igualmente por ley deben revocarse.

Sobre el particular también se pronunció en su Informe Especial,¹²¹ la ex-Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, por lo que la Corte Suprema de Justicia, respondió mediante pronunciamiento de fecha 18 de junio de 2003, y en el literal “b” dice: “es importante destacar que si una autoridad posee facultades para conceder en nombre del Estado licencias o facultades para ejercer determinadas actividades, de índole que fueren, iguales atribuciones le son concedidas para denegar y en su caso revocar tales autorizaciones. Es irrelevante que la norma lo diga, pues está implícito en la misma.” sobre el particular creemos que la Corte está arrogándose competencias y supuestos revocatorios que como ya vimos no están contemplados en la norma, sin duda la Corte ha hecho en este caso una interpretación extensiva de sus facultades, lo que podría configurar una violación al principio de legalidad lo cual constituye una actuación arbitraria de su parte. En el presente caso se encuentra ausencia de norma que exprese claramente con anterioridad los supuestos por los cuales puede revocarse dichas autorizaciones, desde la Constitución misma hasta la Ley Orgánica Judicial. En ese sentido el Acuerdo 287 de Corte Pleno que pretende regular el proceso de revocación de dichas autorizaciones, adolece de graves violaciones al principio de legalidad. Primero por que el mismo no tiene sustento normativo constitucional, pues la figura de la revocación no la norma ni la Constitución, ni la Ley Orgánica Judicial; segundo porque según es entendido por la doctrina las disposiciones procesales de dicho acuerdo son atribuciones de una reserva

¹²¹ Informe Especial sobre la remoción de funcionarios judiciales y el Acuerdo número 287 adoptado por la Corte Suprema de Justicia para revocar la autorización para ejercer la abogacía a profesionales del derecho, ambos como consecuencia de la investigación sobre títulos universitarios presuntamente irregulares, Procuraduría para Defensa de los Derechos Humanos, a los 12 días del mes de mayo de dos mil tres.

de ley en sentido formal, y mas aun cuando estas pretenden restringir derechos fundamentales.

Despues de este analisis como puede verse, el proceso revocatorio de la autorizacion para el ejercicio de la abogacia, se enfrenta con vacios normativos que no se pueden ingnorar, sin que ello singnifique la violacion del principio de legalidad, en tal sentido consideramos que por muy graves que sean los cuestionamientos a funcionarios judiciales, y por otro lado la presion de sectores economicos y politicos interesados en la depuracion del sistema judicial, ello no justifica la violacion a garantias constitucionales.

5.8. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Analizando las sentencias que permitió la remoción de los treinta ocho jueces, encontramos que la Corte Suprema de Justicia aplicó, el proceso Administrativo sancionatorio disciplinario regulado en la Ley de la Carrera Judicial, el cual tiene carácter sumario y dentro de otras sanciones contempla la remoción del cargo, el cual pasaremos a analizar a continuación. Sin embargo, para comprender mejor la naturaleza de estas facultades administrativas de imponer sanciones a infracciones disciplinarias, es conveniente hacer una breve referencia del Derecho Administrativo Sancionador.

5.8.1. Generalidades del Derecho Administrativo Sancionador

La doctrina entiende que la Administración Pública en el marco del *ius puniendi* del Estado, puede imponer sanciones administrativas contra sus administrados por infracciones a las disposiciones normativas. Luciano Parejo Alfonso, plantea en su obra *Derecho Administrativo Sancionador*, que “ en la potestad sancionadora del Estado se engloban sus dos manifestaciones represoras básicas, las variedades de los ilícitos penales y administrativo, que se corona

con la creación de un Derecho punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador." ¹²²,

Este mismo autor, también ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración materializa actuaciones que se traducen un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, agregando que: "La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general."

La Sala de lo Contencioso Administrativo por su parte ha establecido en diversas sentencias que la potestad sancionadora de la Administración Pública puede definirse como aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico. ¹²³

5.8.2. Aplicación de los Principios del Derecho Penal, al Derecho Administrativo Sancionador.

Es aceptado por la doctrina que el derecho administrativo sancionador, es parte del ius puniendi del Estado y como tal la aplicación de los principios que rigen al derecho penal no escapa al derecho administrativo sancionador, es decir el principio de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, non bis in idem y principio de inocencia.

Fernando Pérez Royo, sostiene que "actualmente constituye opinión absolutamente mayoritaria que las diferencias entre las sanciones administrativas y las jurídico-penales propiamente dichas no son sustanciales,

¹²² Parejo Alfonso, Luciano "Derecho Administrativo Sancionador", segunda edición ampliada, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1994).

¹²³ Sentencia Definitiva del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, ref. 29-G-91.

sino puramente formales. Por ello se solicita unánimemente la aplicación de los principios fundamentales del Derecho Penal, sobre todo la de aquellos que suponen una limitación del poder punitivo del Estado a la sanción administrativa.”¹²⁴

El Principio de Legalidad, exige la descripción precisa en una norma con carácter de ley, las infracciones y sanciones; el de tipicidad, expresa que la conducta contraria a derecho imputada por la administración a un administrado, debe describirse con certeza y exactitud en una ley o reglamento; el de culpabilidad, reclama una conducta culposa o doloso, lo que implica la determinación por medio de pruebas de estos elementos, excluyendo de esa manera la responsabilidad objetiva; el principio proporcionalidad, trata de adecuar la sanción a la gravedad de la responsabilidad en la infracción imputada; el de non bis in idem, que prohíbe el juzgamiento simultaneo penal y administrativo y el de presunción de inocencia, que garantiza que un ciudadano no será sancionado mientras no se demuestre su culpabilidad.

Esta potestad sancionadora de la que está dotada la Administración, en nuestro ordenamiento Jurídico, tiene cobertura constitucional en el artículo 14, que establece la exclusividad punitiva del Órgano Judicial, y por excepción, la Administración.

En el artículo 12 nuestra constitución expone el principio de inocencia: “Toda persona que se le impute un delito se presume inocente mientras no se le compruebe su culpabilidad en juicio público...”

La Sala de lo Constitucional ha dicho que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador: “se insiste en tener presente

¹²⁴ Pérez Royo, Fernando, “Derecho Financiero y Tributario”, Parte General, Quinta Edición, Editorial Civitas 1995. Pags. 175

los principios decantados en la teoría general del delito: principio de tipicidad, principio de legalidad formal, prohibición de la retroactividad, interdicción de la analogía y principio de culpabilidad.”¹²⁵

Sobre estos aspectos la Sala de lo Contencioso Administrativo ha expuesto, que si la Administración no identifica con precisión y certeza la conducta ilícita, la infracción carece de uno de los elementos esenciales: la acción u omisión.¹²⁶

5.8.3. Concepto de Sanción Administrativa

Para Eduardo García de Enterría, la sanción administrativa es “un mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal.”¹²⁷

La Sala de lo Constitucional en sentencia de Amparo, ha dicho que la sanción administrativa es un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (prohibición de una determinada actividad), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente. Asimismo, se afirma que la sanción administrativa es cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora.¹²⁸

¹⁹ Sentencia de Inconstitucionalidad 3-92-AC-6-92, diciembre de 1992.

²⁰ Sentencia del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete ref. 39-D 96

¹²⁷ García de Enterría Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima Edición, Editorial Civitas, Pag.161

¹²⁸ Sentencia de Amparos ref. 780-99 de fecha 28 de Septiembre de 2001

5.8.4. Sanciones Disciplinarias

Dentro de las sanciones administrativas quedan comprendidas las sanciones disciplinarias, sin embargo de acuerdo a la doctrina estas poseen un fundamento particular, dado que a través de éstas la Administración se protege a sí misma, es decir, a su propio orden interno en relación con las personas que trabajan a su servicio. Estas sanciones sólo pueden imponerse a una categoría concreta de personas, los servidores públicos, es decir, el colectivo de personas que trabajan al servicio de la Administración Pública.

Para García de Enterría,¹²⁹ dice que la potestad disciplinaria de la Administración recae sobre los agentes que están integrados en su organización con el objeto de mantener la disciplina interna, y en virtud de la cual puede imponerles sanciones previamente reguladas en la ley correspondiente.

Sobre estas sanciones la Sala de lo Constitucional ha dicho que “se ha sostenido además que las sanciones administrativas disciplinarias son sanciones privativas de derechos no personales o funcionariales, v.g., del derecho a la estabilidad laboral: separación o suspensión temporal; o a la retribución: pérdida de remuneraciones, entre otras.”¹³⁰

Luego de haber expuesto de manera general los elementos y los principios aplicables al derecho administrativo sancionador, se analizará otro elemento que debe concurrir para imponer una sanción, como es la competencia.

¹²⁹ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo II, Séptima Edición, Editorial Civitas, año 2000

¹³⁰ Sentencia de Amparos ref. 785-99 de fecha 23 de Octubre de 2001

5.8.5. Competencia del Órgano Sancionador

La competencia puede definirse como la capacidad para adoptar y ejecutar el acto administrativo. Es el conjunto de atribuciones, potestades, facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.

Ramón Parada, en su obra *Derecho Administrativo*, señala al respecto: "En términos muy elementales, la competencia puede definirse como la medida de la capacidad de cada órgano y también como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que unos y otros están autorizados y obligados a ejercitar".¹³¹

Por su parte, Roberto Dromi, en similares términos explica que "la competencia "es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo".¹³²

La Sala de lo Contencioso Administrativo por su parte ha dicho, "que la competencia es en todo caso una determinación normativa, es decir, debe siempre encontrar su fundamento en una norma jurídica, por lo que el acto administrativo requiere de una cobertura legal, es decir, la existencia de una potestad habilitante que otorgue competencia al órgano o funcionario emisor"¹³³.

Hemos hablado en capítulos anteriores que el Órgano Judicial, tiene una función específica que le asigna la Constitución, que es la de administrar justicia

¹³¹ Parada, Ramón, "Derecho Administrativo", tomo II, decimocuarta edición, Marcial Pons, Madrid, 2000

¹³² Dormí Roberto, "Derecho Administrativo", séptima edición actualizada, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998

¹³³ Sentencia definitiva dictada en el proceso contencioso administrativo ref. 69-S-96, de las nueve horas y cuarenta y siete minutos del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete).

en las diversas materias que establece la misma, pero a la vez desarrolla otra actividad accesoria y esa es la de emitir actos administrativos como parte de la administración pública. En ese marco la Constitución le confiere potestades – competencias- a la Corte Suprema de Justicia en su art. 182 numeral 9º para nombrar a los Magistrado de Cámara, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, removerlos , conocer sus renunciaciones y concederles licencias.

En el mismo sentido el artículo 6 de la Ley de la Carrera Judicial establece: “La responsabilidad de la Administración de la Carrera corresponde a la Corte Suprema de Justicia, al Presidente de la misma, a las Cámaras y a los Jueces. La Corte es el organismo de jerarquía superior”.

En el literal “a” del citado artículo 6, establece que las atribuciones de Corte Suprema de Justicia son:” “Nombrar a los Magistrados y Jueces, de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura,... removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencia”.

En el artículo 57 de la misma Ley, establece la competencia sancionatoria de la Corte Suprema de Justicia: “El tribunal o funcionario competente para imponer cualesquiera de las sanciones de que trata el inciso segundo del Art. 49, será el mismo que tenga la facultad de nombrar al miembro de la Carrera señalado como infractor”. Este artículo 49 inciso primero se refiere a las sanciones disciplinarias, estando comprendidas: la amonestación verbal o escrita; la suspensión en el desempeño del cargo; y la remoción del cargo. Con lo expuesto no queda duda de la competencia de la Corte Suprema de Justicia para nombrar y sancionar con la remoción a los jueces amparada por la Constitución y la Ley de la Carrera Judicial.

5.8.6 Supuestos de Hecho.

Entre los diversos elementos que han de concurrir para la validez del acto administrativo se encuentran los presupuestos de hecho, que no son más que las condiciones propuestas por la norma para que el acto pueda y deba ser dictado por la Administración.

Los presupuestos de hecho son definidos por la doctrina como todos aquellos elementos previos que condicionan la emisión de un acto administrativo. Los actos administrativos, siendo declaraciones de voluntad, condicionan a la Administración Pública a la constatación previa de algunos elementos materiales o inmateriales que dotan al acto de una eficacia intrínseca.

La Sala de lo Contencioso en sentencia definitiva ha expresado que las declaraciones de voluntad vertidas por la Administración Pública, no son consideraciones en abstracto sin eficacia y contenido materialmente verificable, sino declaraciones que conducen inevitablemente a una confirmación o modificación jurídica o material de las condiciones primigenias que dieron origen al acto administrativo, ya sea declarando o constituyendo situaciones que afectan la esfera jurídica del administrado.¹³⁴.

Analizando este presupuesto de validez del acto administrativo y concretamente del acto de remoción del nombramiento de los Jueces, y tomando en cuenta los argumentos de la resolución de la Corte Suprema de Justicia encontramos los siguientes Supuestos de Hecho:

¹³⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: San salvador, a las ocho horas del día trece de agosto de dos mil tres.

“Que el Ministerio de Ecuación no registró el título de Licenciado en Ciencia Jurídicas, a los funcionarios judiciales, por no haber completado el pensum de asignaturas del plan de estudio aprobado por la Universidad que lo graduó, con todo ello le fue otorgado el título académico.”

“Afectar la credibilidad habilitante que caracteriza en general la investidura académica universitaria.”

“El título obtenido en las anteriores condiciones, desacredita moralmente su uso por el sustentante y afecta negativamente su cargo.”

5.8.7. Supuestos de Derecho

En relación a los supuestos de derecho, estamos hablando de los presupuestos normativos o reglados que establecen las causales por las cuales una conducta puede ser sancionada por la administración Pública sin violentar el principio de legalidad en su actuación. Este supuesto de derecho esta directamente vinculado al principio de legalidad y al de tipicidad, es decir que la conducta reprochable por la administración debe estar contemplada en una ley de manera precisa e inequívoca las conductas o actos sancionables.

En relacion al caso que estamos tratando, la Corte toma como base normativa la Constitución de la Republica que establece en su articulo 180 inciso 1º : “Son requisitos mínimos para ser Juez de Paz: ser salvadoreño, abogado de la República, del estado seglar, mayor de veintiún años, de moralidad y competencia notorias; estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su nombramiento. Los Jueces de Paz estarán comprendidos en la carrera judicial.” Además relaciona la causal de remocion que establece el articulo 55 literal “f”: de la La Ley de la Carrera

Judicial, “ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño”.

Analizando los supuestos de hecho y los normativos en el presente caso, no encontramos una determinación o una subsunción precisa entre los supuestos de hecho y los normativos, esos supuestos de hecho no están comprendidos en la Ley de la Carrera Judicial, de esa manera se violenta el principio de legalidad y tipicidad.

Si bien es cierto la constitución establece requisitos para el nombramiento de los Jueces, es la Ley de la Carrera Judicial la que regula el régimen sancionatorio, en la cual se encuentra la causal invocada por la Corte para la remoción, “ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño”. Este supuesto tiene las características de ser genérico, en el cual caben una innumerable cantidad de conductas y actos, cuya determinación queda a facultad de la autoridad administrativa, lo cual es contrario a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador.

5.8.8. Procedimiento Sancionador

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández,¹³⁵ afirman que “el procedimiento aparece como una ordenación unitaria de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos, realizados heterogéneamente por varios sujetos u órganos, operaciones y actos que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final”.

¹³⁵ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo II, Séptima Edición, Editorial Civitas, año 2000

"El procedimiento es pues, un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos.

El tratadista Luciano Parejo Alfonso, señala que "entre los fines del procedimiento administrativo se encuentran: dar satisfacción a las necesidades colectivas en forma rápida, ágil y flexible; cumplir la función de garantía, en cuanto al cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado y, por tanto, susceptible de incidir en la esfera de derechos e intereses legítimos; y finalmente, posibilitar la participación de los administrados en la toma de decisiones por el poder público administrativo.¹³⁶

En relación al caso en estudio, con el dictamen del Ministerio de Educación, que denegó el registro de título académico por no reunir a su juicio los requisitos legales, la presidencia de la Corte Suprema de Justicia ordenó instruir procedimiento disciplinario contra el funcionario judicial, a fin de investigar si posee los requisitos legales para desempeñar la judicatura.

La ley de Carrera Judicial establece en sus artículos 58 y siguientes, que la Corte Suprema de Justicia iniciará el procedimiento de oficio o a instancia de parte, para lo cual se dará audiencia por tres días al funcionario demandado, y con la contestación o sin ella, se abrirá a prueba por quince días pudiendo recabar toda clase de prueba permitida por la ley. Transcurrido el término de prueba se dictara sentencia dentro el término de quince días, y para resolver la autoridad lo hará por medio de la sana critica.

Este procedimiento no obstante estar establecido por la citada ley, es cuestionado por los afectados, en el sentido que el termino de prueba fue insuficiente si tomamos en cuenta que sus títulos y demás documentos fueron

¹³⁶ Citado por la Sala de lo Constitucional en Sentencia definitiva, Ref. 201-C-2001 de 08:00 de 29/10/2003)

secuestrados por la Fiscalía y puestos a la orden de los Tribunales, aunado que muchos de los graduados de universidades privadas cerradas por el Ministerio de Educación, les imposibilitó la presentación de pruebas de descargo en el tiempo que la Ley establece, lo que configuró una indefensión frente a las posibilidades de investigación que tuvo la Corte Suprema de Justicia.

5.8.9. Prueba Aportada

La prueba es el medio determinado por la ley para establecer la verdad de un hecho controvertido, cuya carga corresponde al actor, quien deberá hacer uso de las pruebas conducentes y pertinentes a efecto de respaldar sus pretensiones, y obtener así un fallo judicial.

La prueba debe reunir requisitos como la pertinencia, que debe ser entendida "como la adecuación entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de la prueba en éste. En otras palabras, es la relación de hecho entre los hechos que se pretenden demostrar y el tema del proceso".¹³⁷

El art. 240 del Código de Procedimientos Civiles, establece que las pruebas deben ser pertinentes. La pertinencia de la prueba es entendida como la relación que las mismas guardan con el objeto del juicio y con lo que constituye el tema decisorio para el tribunal, así mismo expresa la capacidad de los medios utilizados para formar la definitiva convicción de aquel. Otro requisito de la prueba es la conducencia, hace referencia a que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho; es decir, que sea idóneo para demostrar los hechos controvertidos en el juicio.

¹³⁷ Quijano Parra Jairo, "Manual de Derecho Probatorio", Santa fe de Bogotá, Novena edición, Editorial Profesional, 1998, Pág. 89).

En relación al presente caso, la Corte presento como prueba pertinente: certificación de notas de equivalencias extendidas por las universidades que graduó a los profesionales; copia de acción académicas; certificación global de notas; resolución del Ministerio de Educación en la que decidió no registrar los títulos; copia del título académico y certificación de expediente que lleva el Concejo Nacional de la Judicatura.

5.8.10. Valoración de la Prueba.

Según la Corte, con la prueba aportado se comprobó que los jueces removidos, la mayoría de ellos estudió en la Universidad de El Salvador donde obtuvieron la calidad de egresados; que la universidad que los graduó les otorgó equivalencias, limitándose a transcribir las materias que cursaron en la Universidad de El Salvador, sin incluir las materias del pensum de la universidad que los graduó; que el Ministerio de Educación negó el registro de dichos títulos por que según dicha institución el solicitante no cumplió todo el pensum exigido por la universidad que lo graduó.

5.8.11. Motivación del Fallo

La motivación del acto administrativo exige que la Administración plasme en sus resoluciones las razones de hecho y de derecho que le determinaron a adoptar su decisión. Un punto trascendental de la motivación es que permite ejercer un control de legalidad, constatando si estas razones están fundadas en Derecho y si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable.

Como requisito formal del acto administrativo de trascendental importancia, es la motivación, la que cumple determinadas funciones que han sido señaladas por Marcos Fernando Pablo: "la satisfacción psicológica de la opinión pública, el permitir un control más completo sobre "iter voluntáis" del agente, y evitar

actuaciones no meditaciones por la Administración, funciones a las que cabe añadir las de dar al afectado el más amplio conocimiento de las razones por las cuales se ha dictado el acto, al hacer más evidente el contenido, facilitar su comprensión a otros órganos administrativos y a los interesados, así como posibilitar la mejor interpretación y aplicación del acto".¹³⁸

La Sala de lo Contencioso Administrativo, en este sentido ha dicho que para cumplir con dicho requisito, las resoluciones administrativas -en particular, aquellas desfavorables a los intereses de los particulares- deben ser claras, precisas y coherentes respecto al objeto del acto o las pretensiones del administrado en su petición, de forma que el administrado conozca el motivo de la decisión, y en su caso de considerarlo conveniente, pueda impugnarla¹³⁹.

Es en este apartado y en el marco del derecho administrativo sancionador, el juzgador está obligado teniendo como base la prueba aportada, a hacer el correspondiente análisis de los principios de la teoría del delito, los cuales como ya dijimos son aplicables a las sanciones administrativas, y en consecuencia se debe establecer la tipicidad, culpabilidad y la proporcionalidad para imponer las sanciones.

En todas las resoluciones de remoción de los Jueces, se reprodujo prácticamente la misma motivación: "En estos términos consta en autos que el título del licenciado (nombre del profesional), por hechos de extremada gravedad suficientemente comprobados afectan la credibilidad habilitante que caracteriza en general la investidura académica universitaria. Además que el simple uso del título obtenido en las condiciones señaladas desacredita la

¹³⁸ Pablo Marcos Fernando, "La Motivación del Acto Administrativo", Editorial Tecnos, Madrid, 1993, Pág. 36).

¹³⁹ Sentencia definitiva de Sala de lo Contencioso, ref. 91-d-2002 de 09:00 de 09/12/2003

moralidad del sustentante y afecta negativamente el desempeño del cargo, por ser aquella uno de los requisitos exigidos por la Constitución, en su art. 180 inc.1º. Por las razones antes comprobadas con posterioridad a sus nombramientos, esta Corte debe fallar con la remoción del cargo de conformidad al artículo 55 literal “f” de la Ley de la Carrera Judicial”.

Como vemos, esta fundamentación se repite textualmente en todos los fallos, por lo que ha sido seriamente criticado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y los afectados mismos, en el sentido que el tribunal no valoró situaciones de hecho y de derecho de cada caso en particular, lo cual significa un menoscabó al deber de motivación de las resoluciones y afecta directamente a la validez del acto. En este sentido la Corte se ha defendido que la fundamentación es la misma por que los elementos materiales objetivo son los mismos en todos los casos y lo que cambia es el nombre del profesional y la Universidad que lo graduó.

Por otro lado en este apartado consideramos que la Corte debió hacer un análisis de los elementos de hecho y de derecho en cada caso particular, aplicando los principios del derecho Administrativo sancionador que hemos hablado.

En este marco, analizando el principio de tipicidad el cual exige que la conducta del administrado que es contraria al derecho, deba estar descrita con certeza y exactitud en una ley o reglamento, sin embargo como ya hemos dicho la causal de remoción que regula la Ley de la Carrera Judicial en su art. 55 literal “f”, es genérica: “ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño”, quedando a criterio de la administración la determinación de que requisito ha sido violado.

Sobre esto conviene citar una sentencia del Tribunal Constitucional Español del 15 de noviembre de 1990, que confirma otra del 27 de junio de 1984, en relación del elemento de la tipicidad en una sanción administrativa, en la cual niega la posibilidad constitucional de sancionar a un administrado o funcionario en base a un tipo legal genérico como el de “incumplimiento de deberes y obligaciones del funcionario.”

En relación al principio de culpabilidad, exige que la conducta atribuida al sujeto sancionado sea dolosa o culposa, que defina claramente su responsabilidad por la conducta sancionada, lo que prohíbe la prueba por meros indicios o valoraciones analógicas.¹⁴⁰ A juzgar por las resoluciones, la Corte no estableció el tipo de responsabilidad de los profesionales en la obtención de sus títulos académicos, mucho menos, si ésta fue de forma dolosa o culposa, adoleciendo dicha resolución de fundamentación y por tanto de un requisito de validez de la misma.

Al no acreditar la responsabilidad de los sustentantes de los títulos, los otros supuestos de hecho a los que se hace alusión como la de afectar la credibilidad de la investidura académica y la moralidad para el ejercicio del cargo, quedan en una valoración subjetiva, sin respaldo material, configurando una violación al principio inocencia que regula el artículo 12 Cn, el cual establece que: “Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio oral y público”.

¹⁴⁰Concejo Nacional de la Judicatura, “Manual de Justicia Administrativa”, 2003

5. 9. RECURSOS ADMINISTRATIVOS INTERPUESTOS.

5.9.1. Concepto

Recurso es el medio que concede la ley para la impugnación de las resoluciones, a fin de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictarlas. Los recursos administrativos constituyen la vía por la cual el administrado legitimado pide a la autoridad superior en jerarquía la revocación o modificación de una resolución que se reputa ilegal. Lo que los caracteriza es la finalidad impugnatoria de las actuaciones que se estiman contrarias a Derecho.

Al respecto Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, afirma que los recursos en sede administrativa, constituyen un medio de control de la legalidad del actuar de la Administración.

Mientras que Roberto Dromi, en su obra "Derecho Administrativo" afirma: "que el recurso, en suma, es una facultad o un derecho que se ejerce como acto de impugnación y defensa de un derecho sustancial. Por lo que frente al recurso de derecho aparece el deber jurídico de la Administración de revisar su propio acto, revocándolo o modificándolo, cuando ha vulnerado, desconocido o incumplido un derecho subjetivo o interés legítimo, por un lado, y por el otro para restablecer el imperio de legalidad transgredida por interés ilegítimo de la propia Administración".

Sobre esto mismo la Sala de lo Contencioso Administrativo a dicho que la admisibilidad del recurso, su trámite será el que contemple la Ley aplicable al caso, respetando las normas elementales de todo procedimiento administrativo para expresar agravios, ofrecer y aportar pruebas, etc. En síntesis, la

tramitación de un recurso ha de sujetarse a las reglas mínimas, que hagan efectiva la garantía de audiencia y la existencia de una fase contradictoria.¹⁴¹

En el caso en cuestión, la mayoría de los Jueces removidos hizo uso de los recursos administrativos que la Ley de la Carrera Judicial les permitía, es decir únicamente el recurso de revocatoria, que de acuerdo al art. 64, debe hacerse dentro del termino de tres días para ante la misma autoridad que emitió el acto de remoción.

Para una mayor comprensión conviene aquí transcribir los argumentos expuestos por el licenciado Arturo Herrera ex Juez de Paz de San Rafael Chalatenango, y de la Corte, en la resolución que deniega la revocatoria del acto de remoción, los cuales en general son similares a otros recursos interpuestos por los ex jueces

1. “Que la Ley de Universidades Privadas, bajo cuya vigencia se le otorgó el título académico, disponía en su art.4 lit. “a”, que en ningún caso los planes de estudio de las universidades privadas, podrían ser inferiores a los de la Universidad de El Salvador, por ello, quien cumpliera y aprobara el plan de estudio de dicha universidad, habría cumplido con la media académica necesaria, para optar al proceso de graduación respectivo.
2. Que cumplió con lo regulado en el art.8 de la Ley de Universidades Privadas, es decir, llenó los requisitos necesarios exigidos a los alumnos de la Universidad de El Salvador para la obtención del título otorgado por la universidad privada y además, no era requisito el registro del título.

¹⁴¹ Sentencia definitiva, Ref. 79-e-2002 de las 12:10 de fecha 16/2/2004

3. Que si reunió los requisitos necesarios para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, tal como consta en la documentación de la Universidad estatal que presento en la Corte y por consiguiente, la resolución del ente educativo, no tiene fundamento legítimo y por ello es arbitraria, de ahí que, la resolución de la Corte no está apegada a derecho.

4. Que de acuerdo al art. 180 Cn, el requisito que lo habilitó para ser Juez de Paz fue el tener la profesión de abogado, la cual aun ostenta, por lo que este tribunal ha violado el debido proceso, ya que para removerlo del cargo previamente debió desautorizarlo como Abogado de la República, lo cual no ha ocurrido.

5. Que de acuerdo a lo manifestado por la Dirección Nacional de Educación Superior, la resolución de no registrar el título no es un fallo definitivo y con carácter firme, ya que aun se puede conocer en segunda instancia y ahí se podría demostrar lo contrario.

En la misma resolución la CSJ, expone los siguientes argumentos:

1. Que en la resolución recurrida ha dejado claro, el reconocimiento de esta Corte al Ministerio de Educación, como el ente responsable del Sistema Educativo, de su aplicación y desarrollo, por ser esa una función de conformidad la Constitución, en consecuencia, no es cierto que el Ministerio, se haya extralimitado en sus funciones, al resolver en forma negativa la solicitud de registro del título del recurrente.

2. Que en el momento de valorar la prueba aportada en este expediente se le ha dado fehaciencia a la resolución del uno de febrero de dos mil uno, emitida por el Ministerio de Educación, donde se determinó no registrar el título por no haber completado el pensum de asignaturas del Plan de Estudios aprobados a la universidad que lo graduó y con los medios de prueba de

descargo aportados por el recurrente , no desvirtúa ni hace variar la resolución que sirve de fundamento al fallo recurrido, por consiguiente no es cierto que haya parcialización al valorar la prueba aportada.

3. Con relación a los requisitos establecidos en la Constitución para desempeñar la judicatura, en la resolución se dice claramente, que cuando el Ministerio de Educación resuelve no registrar el título del recurrente por los motivos antes indicados, afectó la credibilidad habilitante de la investidura académica y en consecuencia, al obtener su título bajo las condiciones señaladas, desacredita moralmente su uso y por ende el cargo desempeñado por el Licenciado Herrera. El recurrente alega, que mientras no le revoquen la autorización para el ejercicio de la abogacía, sigue teniendo los requisitos para ser juez, pero con la resolución del Ministerio de educación, su título ha quedado cuestionado y de igual manera su moralidad por haber hecho uso del título bajo esas circunstancias, de tal manera que el art.180 Cn, al establecer el requisito de la moralidad, este debe cumplirse y mantenerse en forma integral, antes y después del nombramiento de Juez. Por lo tanto los argumentos expuestos por el interesado, carece de fundamentación lógica y legal, no constituyen ni hechos, ni argumentos que desvirtúen los fundamentos en que se sustenta la resolución impugnada.

Por las razones expuestas esta Corte a nombre de la Republica resuelve: Declarase que NO HA LUGAR A LA REVOCATORIA, solicitada por el recurrente. Declarase firme la resolución emitida por esta corte de fecha cinco de septiembre del corriente año”.

Sobre este punto, como ya se ha mencionado, expresaron el voto razonado las Magistradas, Anita Calderón de Buitrago y Marina de Avilès, quienes no concurrieron con su voto a la denegación de la revocatoria porque consideraron

que no se han comprobado los hechos que se le atribuyen a los funcionarios judiciales, pues estos siguen siendo Abogados de la Republica y en consecuencia la moralidad de dichos funcionarios no está cuestionada, ni mucho menos su capacidad como jueces. En tal sentido a su juicio era procedente revocar el acuerdo de remoción.¹⁴²

Por nuestra parte y luego de haber analizado la motivación de las resoluciones de remoción de los jueces, consideramos que la Corte debió revocar dicho acto, ya que no se ha destruido la presunción de inocencia de los afectados y ha violentado principios, de legalidad, debido proceso, estabilidad laboral, seguridad jurídica, consagrados en la Constitución e instrumentos e instrumentos internacionales.

5.10. INPUGNACION ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

Corresponde 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, cuando dichos actos produzcan a los administrados violación a sus derechos o intereses legítimos, contenidos en leyes administrativas o disposiciones de rango inferior a la ley.

En materia contenciosa administrativa, los recursos administrativos desempeñan un rol trascendente, ya que nuestro ordenamiento jurídico exige para la admisibilidad de la demanda en sede judicial, el agotamiento de la vía administrativa.

¹⁴² Voto razonado de las Doctoras Anita Calderón de Buitrago y Victoria Marina Velásquez de Avilès, sobre el recurso de revocatoria presentado por el licenciado José Arturo Herrera, Ex juez de Paz de San Rafael Chalatenango, 8 de octubre de dos mil dos.

El artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa estipula, que “el agotamiento de la vía administrativa se cumple cuando se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente”.¹⁴³

El objeto del proceso contencioso administrativo, es el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, tal como señala el art. 2 de la ley de la materia. De esta disposición se desprende que la fiscalización de los actos de la Administración Pública será ejercida por la Sala de lo Contencioso Administrativo; ello implica que uno de los presupuestos necesarios para la procedencia de la pretensión contencioso administrativa es la existencia de un acto emitido por la Administración Pública, sujeto al Derecho Administrativo.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho que el presupuesto esencial para desencadenar el juicio contencioso administrativo, puede ser aquél con carácter de definitivo; entendiéndose por éstos, los que dentro de un procedimiento administrativo deciden o resuelven el fondo del asunto y que causan estado en sede administrativa, afectando la esfera jurídica del particular.¹⁴⁴

En el caso en estudio, el agotamiento de la vía administrativa se produjo con la interposición del recurso de revocatoria para ante la misma Corte Plena, que era el único recurso que la Ley de la Carrera Judicial les facultaba, pese a ello no hemos conocido que alguno de los ex -jueces removidos optara por iniciar el proceso Contencioso Administrativo, y en cambio interpusieron procesos de Amparos, a pesar que es la instancia Contenciosa Administrativa la vía natural

¹⁴³ Sentencia definitiva, ref. 57-f-2002 de las 14:10 de fecha 13/7/2004

¹⁴⁴ Sentencia definitiva de Sala de lo Contencioso, ref. 113-r-99 de 11:20 de 12/02/2003

para el control de la legalidad de los actos. Sin embargo el Amparo es también una vía apropiada y permitida por la ley, cuando se ha agotado los recursos que la ley permite para impugnar el acto que causa agravio y se pretende buscar una vía mas expedita para la protección de los derechos constitucionales como el de la estabilidad laboral, la seguridad jurídica, inocencia como el presente caso.

Conviene aclarar que el acuerdo de remoción de jueces, no es mas que una resolución de carácter administrativa y no una resolución judicial, no obstante ser la CSJ el máximo organismo jurisdiccional y administrativo dentro del Órgano Judicial, por lo que el inicio del proceso judicial se da ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, que es la encargada de controlar la legalidad de los actos de la administración pública.

5.11. IMPUGNACION DEL ACTO POR MEDIO DE OTROS PROCESOS

5.11.1. El Proceso de Amparo

El proceso de Amparo constitucional, se concibe como un proceso especial extraordinario, que tiene por finalidad la protección a la persona que ha sido agraviada por violación de sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de la libertad personal la cual es tutelada por el Habeas Corpus.

Segundo V. Linares Quintana, expresa que “el Amparo puede definirse como: “la garantía que tiene por finalidad asegurar a los habitantes el goce efectivo de sus derechos constitucionales protegiéndolos de toda restricción o amenaza

ilegal o arbitraria contra los mismo por parte de los órganos estatales o de otros particulares, con excepción de la libertad física”.¹⁴⁵

Según Enrique Vescovi, tomando el término Amparo de forma general, significa “favorecer o proteger y, proviene del vocablo latino “anteperare” que quiere decir prevenir. Añade que el amparo se utiliza como un remedio para proteger derechos fundamentales, en especial los garantizados por disposiciones constitucionales y en algunos países su acción protectora alcanza los consagrados en Tratados Internacionales. Expresa que por su terminología el amparo constituye un mecanismo de protección y preventivo en el sentido que es provisorio, como forma rápida de lograr el fin, por lo cual tiene cierta analogía con las medidas cautelares.”¹⁴⁶

En el marco de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha equiparado los procesos de amparo y hábeas corpus con el recurso sencillo, rápido y efectivo al que hace referencia el Artículo 25º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece las garantías para una efectiva protección judicial.¹⁴⁷

La Constitución de la República en su artículo 247 establece que: “Toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por violación de los derechos que otorga la presente Constitución. En consecuencia el proceso de amparo tiene un doble propósito,

¹⁴⁵ Linares Quintana Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, 2ª Edición Vol.9, Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1977-1987

¹⁴⁶ Vescovi Enrique, Citado por Francisco Bertrand Galindo y otros, “Manual de Derecho Constitucional,” pag. 366, 1ª Edición 1992

¹⁴⁷ Cifuentes Muñoz, Eduardo, “Acceso a la Justicia y Debido Proceso en Colombia, (síntesis de la Doctrina Constitucional), Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Volumen 3, 1999, páginas 271-317.

en primer lugar, el restablecimiento del orden constitucional violado; y en segundo lugar, la reparación del daño causado.

La Ley de Procedimientos Constitucionales en su artículo 12 inciso 3º establece: “La acción de amparo procede contra toda clase de acciones u omisiones de cualquier autoridad, funcionario del Estado o de sus organismos descentralizados, que viole aquellos derechos u obstaculicen su ejercicio”

El mismo artículo impone una condición importante para el acceso a dicha protección y es que: La acción de amparo únicamente podrá incoarse cuando el acto contra el que se reclama no puede subsanarse dentro del respectivo procedimiento mediante otros recursos, lo que se ha interpretado que el impetrante debe agotar los recursos que la ley para tal acto dispone, en aplicación del principio de definitividad.

Sobre este requisito de admisibilidad la Sala de lo Constitucional en sentencia definitiva ha expresado que: “la jurisprudencia de este Tribunal ha consagrado como requisito de admisibilidad de la pretensión constitucional de amparo, una exigencia de carácter dual: por un lado, que el impetrante haya agotado los recursos ordinarios que la ley establece para el procedimiento correspondiente; y, por otro lado, que de haberse optado por una vía procesal distinta a la constitucional, tal vía se haya agotado en su totalidad, aunque la Ley de Procedimientos Constitucionales no distingue entre recursos ordinarios y extraordinarios, reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia constitucional que para el ejercicio de la acción en el proceso de amparo sólo es exigible el agotamiento de los recursos ordinarios que contempla la ley que rige el acto.”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Sentencia definitiva de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: Antiguo Cuscatlán, a las quince horas y quince minutos del día diez de julio de mil novecientos noventa y seis.

De lo anterior se deduce que los ex-jueces removidos, para reclamar por la violación a sus derechos constitucionales, efectivamente estaban facultados para optar, por la vía constitucional -Amparo-, u otras vías que consagra el ordenamiento jurídico, como el Proceso Contencioso administrativo, pues con la interposición del recurso de revocatoria, se agotó los recursos que permite la Ley de la Carrera Judicial.

En el caso que nos ocupa la mayoría de ex-jueces, luego de agotar los recursos administrativos, interpusieron demandas de Amparos ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, demandando a la Corte Plena por el acto de remoción de sus cargos, alegando violación de derechos y principios protegidos por la nuestra Constitución, como: principio de legalidad, derecho a la igualdad, violación al derecho al trabajo y estabilidad laboral, a la seguridad jurídica, violación a una tutela legal efectiva y al debido proceso.

Analizando la conformación de este proceso encontramos que: la parte agraviada, son cada uno de los recurrentes; la autoridad demanda es la Corte Suprema de Justicia Plena, y el tercero competente e imparcial es la Sala de lo Constitucional. Luego de la admisión, la Sala de lo Constitucional pedirá informe a la autoridad demanda, es decir a la Corte Plena, de acuerdo al art. 22 y 24 LPrCn, de igualmente pedirá informe al Fiscal de la Corte; abrirá a pruebas, los alegatos y luego se dictará la sentencia correspondiente.

Si la sentencia es estimatoria la Corte Plena en este caso estará obligada a cumplirla en 24 horas volviendo las cosas al Estado en que se encontraban, es decir restituyendo a los ex jueces de sus cargos, y condenará por daños y perjuicios a los funcionarios en este caso a los Magistrados que firmaron el

acto de remoción y subsidiariamente al Estado, de acuerdo al artículo 35 LPr. Cn.

Esta breve exposición de cómo se ha configurado el Proceso de Amparo con el presente caso, nos permite reflexionar en cuanto a dos garantías que deben cubrir el debido proceso como: la de imparcialidad e independencia, que se consideran en el presente Amparo no se cumplen a cabalidad, pues como sabemos los Magistrados de la Sala de lo Constitucional son parte de la Corte Plena, autoridad responsable de las remociones, y aunque la inhabilitación que establece el Art. 16 Cn. que prohíbe a un Juez conocer un mismo caso en diversas instancias, que en este caso afectaría a los Magistrados propietarios, sea subsanado por el conocimiento de los Magistrados Suplentes.

En referencia al proceso de Amparo y Habeas Corpus, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha dicho que: “no basta con que estos recursos se encuentren previstos de modo expreso en la Constitución o la ley, o con que sean formalmente admisibles, sino que se requiere, además, que sean realmente *adecuados* y *eficaces* para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y para adoptar las medidas necesarias que permitan restablecer el derecho vulnerado”¹⁴⁹

La eficacia permite obtener de manera oportuna y adecuada la protección constitucional al derecho violado, restituyendo o reparando el daño, es la finalidad del proceso de amparo, concebido por la doctrina y la jurisprudencia como un proceso ágil y sencillo por la naturaleza de los derechos invocados, sin embargo en el presente caso no se cumplen tales exigencias, pues después de

¹⁴⁹ Cifuentes Muñoz, Eduardo, “Acceso a la justicia y debido proceso en Colombia”, (síntesis de la Doctrina Constitucional), Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Volumen 3, 1999, páginas 271-317.

mas de cinco años la Sala de lo Constitucional no se pronuncia sobre los amparos interpuestos.

5.11.2. Demanda Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La firma y ratificación por los Estados de múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución de organismos jurisdiccionales y de seguimiento a nivel regional y mundial, ha permitido que hoy en día cualquier ciudadano que no haya obtenido justicia en sus respectivos países, ante violación de sus derechos consagrado en instrumentos internacionales, pueda acceder a la jurisdicción internacional para buscar protección de sus derechos.

Una de esas instancias regionales de protección y promoción de derechos humanos la constituye la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos que tiene las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los Derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

La Comisión es competente para conocer las peticiones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, con relación a los Estados miembros de la OEA, sin embargo como toda instancia se establecen requisitos para admitir las demandas los cuales están establecidos en los Instrumentos, Estatuto y el Reglamento de la Comisión.

En tal sentido el art.31 del Reglamento de la Comisión impone que para conocer de las demandas, el peticionario debe agotar los recursos de la

jurisdicción interna; no obstante estable excepciones: cuando no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados; no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción Interna, o haya sido impedido de agotarlos y haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

En cuanto a la competencia, la Comisión tiene competencia para conocer de la violación de derechos consagrados en alrededor de 9 instrumentos internacionales dentro de los cuales se encuentran, la Carta de la OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, dentro de otros. La Comisión se ha dado a sí misma la facultad de emitir medidas cautelares en casos particularmente urgentes, definidos como aquellos en los que es necesario evitar un daño irreparable a cualquiera de los derechos establecidos en los instrumentos respectivos.

Requisitos de admisibilidad, el primer requisito, ineludible, es establecer que la Comisión tiene, efectivamente, competencia para entenderse del asunto que se le plantea. Al igual que en el derecho interno, esa competencia tiene varias dimensiones.

La competencia por razón de la materia significa que la comunicación debe invocar la violación de un derecho contemplado en la Convención o en otro instrumento sobre el cual la CIDDH tenga atribuciones de adjudicación de controversias. Por esa razón, la denuncia debe referirse a un Estado parte en esos instrumentos, y la víctima presunta debe ser una persona sujeta a la jurisdicción de ese Estado. La competencia *ratione*, significa que los hechos denunciados deben haber ocurrido en un sitio sujeto a la jurisdicción del Estado;

y la competencia *ratione temporis* alude a que esos hechos deben haber ocurrido durante la vigencia efectiva del instrumento cuya violación se alega.

Un segundo requisito, como anteriormente se menciono, es el previo agotamiento de los recursos contemplados en el derecho interno del país respectivo. Esta condición refleja el carácter eminentemente subsidiario de los sistemas internacionales de protección.

Además, su fundamento es tanto la necesidad de que el Estado conozca con anticipación el asunto sometido al sistema internacional, como la oportunidad de remediar la situación violatoria de un derecho en tiempo y forma. Aunque éste es un requisito importante, los sistemas prevén excepciones al agotamiento, en caso de inexistencia de un recurso idóneo en el derecho interno; de demora injustificada en su trámite; y de existencia de un patrón sistemático de negación del recurso que lo haga superfluo en la práctica.

Debe presentarse la petición en los 6 meses siguientes al agotamiento de los recursos internos, a menos que se demuestre que se llevaron a cabo las gestiones para agotarlos y ello no fue posible (artículo 31 del Reglamento). En tal caso, de todos modos la denuncia debe ser presentada en un plazo prudencial desde la última actividad en derecho interno.

Luego de presentada la demanda se corren traslados al Estado demandado con lo cual comienza el trámite de la primera etapa, llamada de admisibilidad. En ella el Estado puede oponer objeciones al tratamiento del asunto, sobre la base de la presunta ausencia de alguno de los requisitos de competencia de la Comisión o de admisibilidad del caso. Se produce así un intercambio de escritos y documentación entre las partes, hasta que la Comisión está en

condiciones de decidir. En ocasiones se fijan audiencias para discutir la admisibilidad.

La Comisión emite un informe de admisibilidad y si acoge la denuncia se abre la etapa de discusión del fondo del asunto. En el mismo acto la Comisión se pone a disposición de las partes para alcanzar una solución amistosa. También se suelen celebrar audiencias de solución amistosa, o bien sesiones de negociación con la presencia del comisionado relator para el país. Si no hay proceso de solución amistosa, o si el mismo fracasa, se recaban medios de prueba de las partes, y en ocasiones se reciben testimonios en audiencia oral. En general, sin embargo, las audiencias en esta segunda etapa son para la presentación oral de argumentos de hecho y de derecho.

Al concluir el debate, la Comisión dicta un "informe del Art. 50" en el que decide si los hechos configuran violación a alguna norma de la Convención o de otros instrumentos. En caso afirmativo, también incluye recomendaciones sobre medidas a adoptar por el Estado para remediar la violación. Este informe se entrega al Estado, y se notifica al peticionario sobre su emisión. El contenido del informe es confidencial por 60 días, plazo dentro del cual el Estado debe comunicar a la Comisión su posición sobre las recomendaciones. Para los países que han aceptado la competencia de la Corte, el envío del caso a la misma debe hacerse dentro de los tres meses de notificado el informe del Art. 50.

De acuerdo con la Convención, la Comisión tiene discreción absoluta para decidir si envía el caso a la Corte o no. En este segundo caso, y también si el caso no puede ir a la Corte por falta de competencia, la Comisión emite un segundo informe, llamado del Art. 51, que es definitivo. En un acto posterior resuelve asimismo su publicación. Conforme a la práctica actual de la Comisión,

y a las últimas reformas a su reglamento, se puede afirmar que: 1) en principio todos los casos que pueden ir a la Corte se remiten, a menos que la CIDDH decida lo contrario sobre la bases de criterios establecidos en el Reglamento (por ej., si el peticionario no tiene interés en ello, o si el Estado está cumpliendo de buena fe con las recomendaciones), y ello por decisión aprobada por mayoría y fundada por escrito. 2) si se emite un informe del Art. 51 en lugar de enviar el caso a la Corte, esta decisión invariablemente se publica.

La descripción anterior del proceso que siguen las denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en caso de violación de derechos humanos nos permite tener una noción de la naturaleza y características propias de esta instancia internacional, lo cual nos permitirá integrar el análisis sobre el caso presentado por los ex jueces salvadoreños removidos de sus cargos.

En el mes de diciembre de 2002 los ex jueces removidos presentaron una demanda ante la CIDDH, en la que denunciaron violación a garantías consagradas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, dentro de los cuales se mencionan:

-Garantías judiciales, reguladas en el art. 8 numeral 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prescribe: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

En este marco manifiestan una serie de violaciones a las garantías Constitucionales y del presente instrumento internacional, que transcribimos a continuación.

1. “Que la CSJ no tiene facultades ni en la constitución ni en la Ley para declarar la irregularidad de documentos como en el caso de los títulos de licenciado en ciencias jurídicas de los ex jueces, por lo que la Corte al encontrar irregularidades tiene que comparecer a un tribunal independiente en igualdad de condiciones con respecto a los sustentante de los títulos a declarar la nulidad de los mismos, sólo de esta manera se garantizaría un juicio justo.
2. Que el Acuerdo de Corte Plena 287 que establece las “Normas para revisar y en su caso revocar la autorización del ejercicio de la abogacía”, no reúne las garantías de un debido proceso, afectando las posibilidades de defensa por que no se cuenta con el tiempo y los medios para preparar la apelación, no hay igualdad de condiciones ya que la misma instancia que resuelve, es también la misma que acusa, por tanto no existe de forma real la independencia e imparcialidad que se exige de una instancia judicial.
3. Que la Corte cometió ilegalidad al sancionar a los ex –jueces con la remoción, teniendo como base una figura de remoción que no está contemplada en la Ley de la Carrera Judicial, como es la de poseer título académico irregular.
4. Que se violó el derecho de defensa, ya que durante el proceso de remoción los ex jueces no tuvieron acceso a elementos probatorios principalmente documentales debido a que algunas de las universidades involucradas habían sido cerradas por el MINED, aunado a ello que sus títulos fueron

previamente secuestrado y puesto a la orden de un juez, lo que configuro un obstáculo para ejercer una verdadera defensa.

Otra disposición de la Convención Americana, invocada como violada, es la que establece el art. 25, que dispone: Protección Judicial:

1. "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Sobre este punto la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a establecido en sentencia que no basta que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo, estableciéndolos formalmente, sino fundamentalmente que ellos sean efectivos, sencillos y rápidos por lo que a juicio de la Corte esto constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención¹⁵⁰.

Por las violaciones anteriormente citadas a la Convención Americana de Derechos Humanos, los ex jueces han solicitado en su demanda:

1. "Que El Salvador adopte toda las medida necesaria tendiente a garantizar el debido proceso para los peticionarios en la determinación de su derechos laborales.
2. "Que el Salvador se abstenga de continuar con la remociones de los Jueces bajo los parámetros que lo viene haciendo hasta tanto no garantice que las

¹⁵⁰ Caso Hamaca Velásquez, nota 4, párrafo 191, sentencia de 18 de agosto de 2000

resoluciones sean resultado de un debido proceso, respetando las garantías procesales y recursos.

3. Corra traslado al Estado del El Salvador para que responda de tales acusaciones.
4. Declare la violación de los artículos 8,25 y 11 de la Convención por parte del El salvador
5. Solicite al El Salvador respeto a las garantías judiciales y una tutela efectiva para los funcionarios judiciales que enfrentan las remociones y establecer una justa reparación de acuerdo a lo establecido en el artículo 63 de la convención de los ex – jueces que hubieren sido removidos ilegalmente.¹⁵¹

Las violaciones a derechos humanos y garantías invocadas por los ex -jueces a la CIDDH, están respaldadas por la Convención Americana de Derechos Humanos, desde ese punto de vista es competente la Comisión de recomendarle al Estado de El Salvador, previo solicitud de informe, adoptar las medidas correspondientes a fin de establecer el debido proceso, para la remoción de los Jueces, esto pasa por el cumplimiento de las garantías constitucionales y derechos fundamentales garantizados en instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para el Estado de El Salvador, obviamente no se busca en esta instancia la condena al Estado, más bien se busca un arreglo de forma conciliatoria entre las partes y la reparación del daño en aquellos casos en que haya producido agravio, todo esto bajo la intervención de la Comisión.

Finalmente, sobre la denuncia interpuesta por los ex – jueces a la CIDDH, a la fecha no se conoce sobre su admisibilidad, o pronunciamiento por dicho organismo internacional.

¹⁵¹ Demanda presentada a la CIDDH, por parte de los Ex – Jueces removidos por la CSJ.

CAPITULO 6

TRABAJO DE CAMPO

6.1. GENERALIDADES

Este capítulo está dirigido a exponer el resultado y análisis de una serie de entrevistas realizadas a distintas personas que de diferentes maneras tuvieron un involucramiento en la problemática de títulos irregulares de Profesionales del Derecho tales como: afectados por la remoción, ex Magistrados de la Corte, así como personas que pertenecieron a la comisión especial que nombro la Corte Suprema de Justicia -CSJ- para la investigación de la problemática.

En las entrevista que presenta el grupo de trabajo de graduación sobre la temática en estudio, se abordan distintos temas de carácter jurídico que contribuyen a ampliar la configuración del problema a investigar aportando una serie de insumos que de manera complementaria hacen mas entendible y explicable el tema de nuestra investigación con lo cual hemos querido integrar la investigación bibliográfica con la investigación de campo realizada.

Es importante destacar que de las persona entrevistadas se aprecian distintos enfoques los cuales responden a sus valoraciones jurídicas e intereses aludidos por sus derechos afectados, esta diferenciación contribuye de gran manera para que nosotros podamos realizar una comparación apegada a la ley y determinar a nuestro criterio cual tuvo que ser o debe ser la decisión de la CSJ para resolver la problemática planteada.

6.1.1. Informe de Entrevista Realizada a la Doctora Anita Calderón de Buitrago ex – Magistrada de la CSJ. 30-07-007

P. *Doctora de Buitrago, a juicio personal la Corte Suprema de Justicia, tenía la competencia jurídica de remover los funcionarios judiciales, por padecer sus títulos de irregularidades en su obtención?*

R. No es competencia de la Corte Suprema de Justicia la vigilancia de los requisitos que deben cumplir en la obtención de los títulos académicos, si no es competencia del Ministerio de Educación realizar ese control y por tal razón exigir el cumplimiento de los requisitos de graduación a las universidades privadas que se dedican a la formación de profesionales.

P. *¿Cual es entonces la competencia de la CSJ en el tema que nos ocupa?*

R. La CSJ deberá de aferrarse a su mandato constitucional claramente señalado en el Art.182 numerales 9,10 y 12 Cn. Es aquí donde claramente la constitución establece sus competencias en el tema de su investigación.

P. *¿Cual es la base de hecho y de derecho que la CSJ utiliza para remover a los 38 jueces?*

R. La Corte Suprema de Justicia, con la información que proporcionó la Sección de Investigación Profesional, resolvió con la figura de remoción del cargo de los treinta y ocho jueces encontrando a juicio de algunos magistrados de la CSJ irregularidades en los títulos académicos e inmoralidad.

P. *¿Cual fue su decisión al momento de votar en plena por la remoción de los funcionarios?*

R. No voté a favor de la remoción si no que en compañía de la Doctora Marina de Avilès, emitimos una resolución razonando nuestro voto y justificando de manera jurídica las ilegalidades que padecía la remoción de los funcionarios, ya

que a nuestro juicio se debió revocar primero la autorización de abogados por que lo que se cuestionaba eran los títulos irregulares y posterior revocar el nombramiento de juez, por que el requisito constitucional establece que para ser juez se debe de ser abogado, en tal sentido la remoción no se adecuaba a los supuestos que plantea la ley.

P. *¿De que manera contribuyó al razonamiento jurídico de la CSJ el informe que presento la comisión especial?*

R. Se nombró una comisión especial para la investigación a profundidad del tema de títulos irregulares, pero sus informes y resoluciones no fueron tomados en cuenta por la CSJ, mas bien esta respondió a una presión de los diferentes sectores: Medios de comunicación, sectores empresariales, el ejecutivo. etc. que con insistencia pedían la remoción de los jueces.

P. *¿Doctora a su criterio la resolución de remoción de los 38 jueces por parte de la CSJ llena los requisitos legales para su ejecución?*

R. La resolución donde remueven a los jueces no fueron particularizadas por cada caso, si no que fueron resoluciones que solo el nombre del funcionario cambiaba sin individualizar pruebas, hechos, circunstancias etc. violentando a todas luces principios constitucionales como: principio de legalidad, principio de igualdad, responsabilidad entre otros.

P. *¿Cuando la CSJ remueve a los 38 jueces, que paso con sus títulos de abogados, se anularon o siguieron ejerciendo la abogacía?.*

R. No hubo nulidad de los títulos de los abogados, mucho menos suspendidos ni inhabilitados solo removidos del la función de juez, todos siguieron ejerciendo sus profesiones, es en este punto donde esta la incoherencia de la resolución de remoción, claro que hubieron dos o tres casos donde se sancionaron penalmente por ser obvio su irregularidad.

P. ¿Como valora las discusiones que se dieron en corte plena sobre la remoción de los 38 jueces?

R. En este tema se abrieron reñidas discusiones en la Corte en pleno quedando evidenciado que el tema que abordamos se politizó y por tal circunstancia no se buscó una salida jurídica al problema si no una vía mas fácil pero colmada de irregularidades contradiciendo preceptos constitucionales y violentando derechos a los ex-funcionarios removidos.

P. ¿Que recursos presentaron los afectados ante la corte y cual ha sido su resultado?

R. Muchos ex-jueces presentaron recursos de Amparo a la CSJ en el que expresan los derechos violentados pero hasta la actualidad no han sido resuelto, el caso sigue abierto mostrando una inseguridad jurídica.

P. ¿Cree que la CSJ se interesó por buscarle una salida viable y apegada a la ley a la problemática?

R. Este es un tema que la CSJ no profundizó ni se buscaron los mecanismos jurídicos viables para darle una solución a la problemática. La Corte más bien resolvió por una presión social. Hay que destacar además que existen muchos vacíos jurídicos en las leyes secundarias que no regulan de manera clara el aspecto sancionatorio para funcionarios judiciales y abogados de la República.

6.1.2. Entrevista con el Licenciado José Arturo Herrera, ex Juez de Paz de San Rafael, Chalatenango. 25 de junio 2007.

P. ¿Licenciado Herrera con que fundamento probatorio la Corte lo remueve de su cargo como juez de paz?

R. La prueba que utilizó la Corte fue el dictamen del MINED que negó la autorización del título, con ese informe que no era válido por que nosotros no nos obligaba la ley de registrar nuestros títulos, la CSJ con la violación del debido proceso y todos los principios y garantías constitucionales fui removido.

P. *¿A su criterio cual debió ser el procedimiento viable aplicado por la CSJ?*

R. Los 38 jueces fuimos removidos sin ser antes desautorizados como abogados, ese tuvo que ser el procedimiento, por que para ser juez primero se debe de ser abogado entonces si el título como abogado es irregular se debe de revocar primero esa autorización, la corte argumento falta a la moralidad por nuestra parte, sin probar por supuesto que éramos inmorales como juez.

P. *¿Significa que usted solo fue removido como juez y no desautorizado como abogado?*

R. Claro, nunca fuimos suspendidos ni inhabilitados todos ejercemos la abogacía y nuestros títulos fueron registrados por el Ministerio de Educación a posteriori.

P. *¿Por que no fueron reinstalados a sus cargos?*

R. Es claro, el sistema estaba cuestionado y a cualquier costa había que maquillar que se estaba depurando la corrupción, esto en detrimento de los que si cumplimos con los requisitos para ser abogados que somos la mayoría, en ese contexto a la Corte no le convenía reinstalarnos debía que complacer a los sectores que presionaban por nuestra remoción.

P. *¿Después de su remoción hubo una segunda instancia que conociera su caso?*

R. Ni siquiera me admitieron el recurso de revocatoria, ni el de amparo que presenté, hasta la fecha no se ha resuelto, mucho menos vamos a hablar de

una segunda instancia en donde se excusan los magistrados propietarios para que asuman los suplentes, era una decisión de la corte de removerlos y de no admitir ni resolver recursos, claro con la excepción de algunos magistrados que se diferenciaron de los que apoyaron la remoción, y que fue muy interesante su razonamiento jurídico, pero que no fue escuchado por la Corte.

P. *¿Que credibilidad jurídica le merece el acuerdo 287 emitido por la CSJ, que tiene como fin revisar la autorización de abogados?*

R. Primero hay que preguntarse con que fundamento constitucional crea la Corte ese acuerdo para juzgar hechos anteriores al acuerdo, gracias que no fue aplicado si no a cualquiera hubieran removido, ese acuerdo a todas luces no es legal.

6.1.3. Entrevista con el licenciado Mateo Álvarez, Jefe de la Sección de Investigación Profesional de la CSJ, 10 de julio de 2007.

P. *¿Cual fue la norma que aplico la CSJ para remover los 38 jueces?*

R. En cuanto a la norma aplicada se aplico el artículo 182 ordinal 9º de la Cn, donde esta establecida la competencia de la Corte para remover. Este articulo unido al 180cn, donde claramente define los requisitos mínimos para ser Juez y dentro de ello la moralidad y si hay falta a la moralidad la Corte tiene la potestad de removerlos.

P. *¿Que motivó la remoción de los jueces por parte de la CSJ?*

R. El motivo de la remoción es por faltar a la moralidad que debe poseer el juez y no por poseer titulo irregular. Por supuesto que la moralidad es requisito mínimo que exige el Art.180cn para ser juez, si se incumple ese requisito la CSJ tiene la facultad constitucional para remover, eso es lo que ocurrió y todo dentro el marco de la ley.

P. *¿Con que prueba la CSJ remueve a los jueces?*

R. La prueba suficiente fue el dictamen del MINED, que resolvió no registrar el título, es ahí donde se detectan que estos jueces no cumplían con los requisitos académicos para la obtención de sus títulos, se detectan materias no cursadas, materias cursadas en tiempo récord, falsificación de certificaciones de notas etc.

P. *¿Cree que en la decisión de la CSJ de remover a los jueces se respeto el debido proceso?*

R. A los jueces se les respeto todas las garantías constitucionales, tuvieron todos los derechos procesales para demostrar que eran inocentes. Además se presentaron pruebas contundentes que imputaban a los jueces.

P. *¿Por que se remueven y no se aplica otra sanción administrativa?*

R. El procedimiento aplicado es el que establece la Ley de la Carrera Judicial, y es la remoción por la inmoralidad demostrada, la constitución claramente lo establece, no pudo aplicarse otra figura sancionatoria.

P. *¿Hubieron revocación a la autorización de abogados?*

R. No se ha revocado la autorización para el ejercicio de la abogacía a ningún abogado, todos los ex – jueces siguen ejerciendo la abogacía, es que el punto no era revocar la autorización de abogados si no remover a jueces por violentar la moralidad que es un requisito exigido en la constitución.

P. *¿Cree usted que los jueces removidos pueden ser reinstalados en un futuro?*

R. Sobre estos casos no se puede hacer nada por que el caso adquirió cosa juzgada y firmeza la resolución?

P. *¿Considera usted que se violó el principio de igualdad al haber exonerado de responsabilidad a los primeros cinco jueces que fueron removidos?*

R. La corte resolvió con base a la información que tenía en ese momento, sobre esos casos nada se puede hacer y la resolución adquirió cosa juzgada.

P. *¿Cree que fue conveniente que los ex – jueces interpusieran recursos de revocatoria y amparos?*

R. Los jueces agotaron la vía administrativa, pero no optaron la vía contencioso administrativa que era lo más adecuado, con eso se hubiera demostrado si en realidad hubo violación a sus derechos por parte de la administración.

**6.1.4. Entrevista realizada al Dr. Mauricio Rodríguez Flores, ex -
Miembro de la Comisión nombrada por la CSJ para la
investigación de títulos irregulares del Profesionales
del Derecho. 10 de agosto de 2007**

P. *¿Como se inicio el problema de los títulos irregulares?*

R. a) Fue a raíz de que el CNJ para proponer a funcionarios para los cargos de magistrados y jueces de primera instancia recomendó el registro del título.

b) Algunos jueces que se presentaron a registrar sus títulos a la Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación, el MINED resolvió que tales títulos no eran registrables por presentar irregularidades.

P. *¿Con relación al informe del fiscal especial sobre su investigación, se pretendía sancionar a todos los que tuvieran estas irregularidades o solamente a los jueces?*

R. a) La investigación apuntaba a depurar, pero la Fiscalía al final informó haber comprobado irregularidades y que los títulos de jueces que no reunían los requisitos legales pues se habían concedido equivalencias de cierto número

de materias por otras que no guardan ninguna relación por ejemplo medicina forense, por cualquier otra.-

b) Además habían validado cantidades de materias en poco tiempo, que es totalmente imposibles por ejemplo. 8 ó 10 materias en seis meses.

P. *¿Tiene la potestad la CSJ de revocar la autorización de un abogado?.*

R. La autorización no es una concesión, es una facultad de la CSJ, si el solicitante llena los requisitos o cumple los requisitos por ende si después está incumpliendo los mismos requisitos puede la corte revocar, es decir volver a quitar lo que había autorizado, lo mismo ocurre con el nombramiento de los jueces.

P. *¿Hubo sanciones penales en los casos que se comprobó dolo por el profesional?*

R. La fiscalía secuestró esos títulos é inició investigación con el fin de aplicar leyes penales algunos casos fueron sancionados penalmente.

P. *¿A que se debió que después de denegado el registro de los títulos por el MINED, al final se registran?*

R. Después se les registraron al serles entregados en los juzgados por que ahí estaban secuestrados y en vista que la Fiscalía no seguía investigando se les devuelven y después fue que se los registró el MINED, con un simple auto que decía "Vistos en segunda oportunidad regístrese.

P. *¿Puede ser revocada la autorización para el ejercicio de abogacía por la CSJ?*

R. Si podía revocarse por que era una habilitación sin ser un servicio que crea derechos

P. *¿Que opinión respecto que los Jueces fueron juzgados por inmoralidad?*

R. Aquí no se juzgo por inmoralidad pues solo se depuraron los jueces de los cuales había resolución de la Dirección de Educación Superior del MINED que sus títulos no eran registrables.

P. *¿Bajo que puntos de vista las universidades privadas estaban cometiendo ilegalidades?*

R. Desde el punto de vista administrativo, pues era notorio que había muchas facilidades para graduarse.

P. *¿Si es puramente administrativa la responsabilidad de estas, era de su competencia el crear un procedimiento al respecto para evitar esas ilegalidades?*

R. Su actuar se consideraba de apariencia de buen derecho.

P. *¿Con relación a los jueces removidos hay posibilidad de una nueva reconsideración a fin de ser restituidos?*

R. Lo de los jueces removidos ya está terminado, el Estado no puede admitir responsabilidad con ese propósito.

6.1.5. Entrevista con la Licenciada Silvia Guillen ex –integrante de la Comisión nombrada por la CSJ, para la investigación de Títulos irregulares a profesionales del derecho. 12 de agosto de 2007.

P. *¿Licenciada Guillen, quisiéramos que a manera introductoria nos diera un bosquejo general de la problemática de los títulos irregulares?*

R. Primeramente hay que decir que en la comisión a la que yo pertencí hubo injusticia y timidez; en el tema que se aborda se ha tomado como títulos falsos

pero hay que separar: personas que falsifican firmas, otras que nunca estudiaron y se lograron graduarse otros que fotocopiaron notas y otros que egresan de la UES se pasan para las universidad privada y se gradúan en tiempo record, esto es la problemática oscura de una minoría pero un 80 % habían cumplido los requisitos académicos

P. *¿El informe final de la comisión a la que usted perteneció tocó el fondo del problema investigado?*

R. La Comisión muestra cierto temor a desafiar al fiscal especial del caso, la Comisión estudió 144 casos con la información que presento el MINED, esta institución fue tajante no separo casos, nosotros analizamos contenido de materias y casos particulares.

P. *¿En esta problemática a quienes se puede responsabilizar?*

R. Hay casos con responsabilidad comprobada para algunos estudiantes, la gran mayoría no tenían irregularidades, eso quedo demostrado, pero también tienen responsabilidad las universidades privadas pero mas responsable es el MINED por ser el ente contralor de la educación superior en nuestro país, viene a querer controlar un problema que había sido descuidado por ellos mismos por muchos años.

P. *¿Cual es su valoración del procedimiento de remoción que realizo la CSJ?*

R. El procedimiento fue arbitrario partiendo del informe del MINED, y fue también error por parte de la CNJ que le pide a los jueces que registren sus títulos cuando ellos no tienen obligación de hacerlo, claro que algunos si les faltaban materias pero por lo menos un 80% no fue así, pues ellos completaron sus materias y eran jueces en su mayoría mujeres que han quedado señaladas como lo peor, lo que agrava el problema es que algunos que tenían títulos fraudulentos no fueron tocados.

P. *¿Que solución se les busco en los caso que el estudiante habían cumplido los requisitos de egresados pero que al pasar a la universidades privadas tenia que cursar más materias y las cursó en tiempo récord o les dieron equivalencias por otras de distinta área?*

R. Algunos de nosotros planteamos que en el caso que el estudiante cumplió con los requisitos y no hubo mala fe, la CSJ debía integrar un acuerdo entre el MINED y la UES y darles oportunidad a de cursar las materias que les faltaban, esa era una vía que no fue escuchada por la corte.

P. *¿A que se debe que la investigación se orientó solo a jueces y no a todos los abogados?*

P. Porque lo que querían era prioritariamente quitar los jueces por presión que tenían de la ANEP, el Ejecutivo y otros sectores. Por ej. El caso de Nora Montoya el Fiscal Especial Vidales en su informe la pone como lo peor de la corrupción, y todos saben que es una mujer que goza del mejor record de evaluación dentro de la historia judicial de nuestro país y dentro del CNJ la mejor evaluada y ha tenido que cargar con ese descrédito.

P. *¿fue legal el acuerdo 287emitido por la CSJ?*

R. Ha sido una cadena de irregularidades este acuerdo no es constitucional, no podía juzgar hechos anteriores al acuerdo y un acuerdo no puede suplantar a la constitución donde claramente se detalla la competencia de la Corte.

P. *¿Por que en la resolución de remoción no se argumenta el hecho de irregularidades en la obtención del titulo si no que por faltar a la moralidad?.*

R. Nunca fue ni será comprobado que la mayoría de profesionales eran inmorales, eso hay que probarlo debe de respetarse la presunción de inocencia, la misma corte ha violado una serie de principios y garantías constitucionales.

P. *¿La CSJ argumenta que en la resolución de remoción se hizo igual razonamiento para todos por que los casos eran iguales?*

R. Ningún caso es igual y ningún caso debe resolverse con el mismo razonamiento, eso es lo más cómodo y delicado para la CSJ, cada miembro de la comisión teníamos asignado unos 30 caso para estudiarlos y ninguno era igual eso significa un razonamiento distinto.

P. *¿Cree que se agotaron las instancias internas antes de acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos?*

R. Aunque no se hubiera agotado aquí no había nada que hacer, la intención de la Corte era removerlos a toda costa, no se le resolvieron los recursos interpuestos ni fueron escuchados, la comisión en este sentido admite recursos cuando no es posible la justicia a nivel interno, lastima que los ex –jueces no le han dado seguimiento al tema no tienen ni un lugar fijo para oír notificaciones.

6.1.6. Doctor Marsel Orestes Posada, Magistrado de la Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia.

Esta entrevista no se pudo realizar ya que el referido Magistrado se excuso para concedernos esta entrevista aduciendo que él es actualmente funcionario judicial, que los casos están abiertos, que hay recursos que resolver y que en su calidad de Magistrado no puede adelantar opiniones o criterios que puedan afectar dichos procesos.

6.1.7. Entrevista con la Licenciada Mirna Perla, Magistrada de la ala de lo Civil de la CSJ.

Se solicito audiencia pero no fue posible, sugiriéndonos que nos avocáramos a la Comisión que nombro la CSJ para el estudio de los diferentes casos.

6.2. ANALISIS SOBRE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.

Las diversas entrevistas que con anterioridad hemos detallado, nos muestran diversas posturas jurídicas sobre la remoción de los 38 jueces, pero no solo queda demostrado los diferentes criterios jurídicos si no además, la posición ideológica a la que representan los entrevistados. En el desarrollo de la entrevista se conocen diferentes puntos de vistas desde los que apoyan la remoción, los que plantean que no había fundamento para removerlos, otros que plantean que no había que removerlos si no, primeramente revocar la autorización de abogados si se comprobaba su responsabilidad.

Entre este conjunto de opiniones, es viable que en este trabajo de graduación quede establecido nuestra posición al respecto, y es que para resolver esta problemática no solo se debe de aplicar las normas internas si no tomar en cuenta el momento coyuntural que atravesaba el Sistema Jurídico en nuestro País.

Primeramente hay que decir que la remoción como un acto sancionatorio es facultad de la CSJ aplicarla, esto si se transgreden los supuestos tipificados previamente en la norma, en el caso de la irregularidad de títulos en ningún cuerpo legal tiene como efecto sancionatorio esta figura, por tal circunstancia la Corte argumenta la remoción de los jueces como causa a la falta de moralidad, aduciendo que el hecho de alterar certificaciones, fotocopiar

constancias, falsificar firmas y cursar materias en tiempos cortos y sin muchos requisitos eso es sinónimo de inmoralidad, lo que provoca una inseguridad jurídica en el sistema judicial.

Claro esta que este es un argumento subjetivo y parcializado de la CSJ, en el cual queda en evidencia la limitada profundidad jurídica y la apatía por solucionar tal situación; sobre este punto argumenta el **Doctor Mauricio Rodríguez Flores** ex miembro de la Comisión especial nombrada por la CSJ para la investigación de los títulos irregulares que “ la CSJ así como tiene la facultad de nombrar jueces, que no es una concesión, también tiene la potestad de removerlos si incumplen la moralidad”, posición que antes hemos demostrado que no es viable ya que se violenta la presunción de inocencia, principio de igualdad, principio de legalidad etc. de cualquier inculpado, por lo que es muestra de un retroceso al derecho inquisitivo lo cual ya debió ser superado.

Es necesario destacar que a juicio de la **Dra. Anita Calderón de Buitrago**, ex magistrado de la CSJ en coincidencia con la **Licenciada Silvia Guillen**, ex miembro de la comisión nombrada por la CSJ para la investigación de títulos; argumentan que las irregularidades de la resolución de remoción de jueces representa una preocupación ya que sin un debido proceso y sin respetar principios y garantías constitucionales se ejecuto tal decisión; por tal circunstancia es evidente que por parte de los jueces removidos no se demostró que su conducta era inmoral, la corte busca esa figura para justificar constitucionalmente la remoción de los funcionarios respondiendo mas bien a presiones de sectores empresariales y político que a todas luces pedían la remoción de los jueces.

Es criticable a criterio de la **Dra. Anita Calderón de Buitrago**, y compartimos esa posición, que la corte no individualizó los caso realizo un mismo razonamiento jurídico en la sentencia de remoción, argumentando que los casos eran iguales; en lo cual queda de manifiesto la falta de motivación jurídica, desacreditando su legalidad, realizando en tal sentido un interpretación analógica de casos con distintos hechos; porque ningún caso puede ser igual, cada uno tiene su particularidad de hechos y circunstancias, razón por la cual no puede ser igual su razonamiento jurídico.

Ha sido de mucha polémica a nivel de profesionales del Derecho e instituciones de protección a los Derecho Humanos, sumándose a esta critica la **Licenciada Silvia Guillen**; y además el licenciado **José Arturo Herrera Alvarado**, ex juez de paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, removido por la CSJ, que el informe presentado por el Fiscal Especial Vidales, en donde indiscriminadamente y sin diferenciar casos, arremete en contra de abogados y jueces, acusándolos de obtener sus títulos de forma fraudulenta. Creemos que una investigación realizada por la representación fiscal debe de llenar las expectativas de una investigación imparcial y objetiva que tenga como fin esclarecer hechos y llegar a la verdad real, el informe Vidales aunque muestra casos donde se comprobó irregularidades en la obtención de títulos, es obvio que representa una minoría, no es justificatorio que se acuse a todos los profesionales de obtener sus títulos de forma irregular, esto es incriminar a las personas sin un juicio previo, donde se demuestren sus responsabilidades. Es pertinente aclarar que funcionarios como el **Licenciado Mateo Álvarez** jefe de la Sección de Investigación Profesional de la CSJ, legitima el informe Vidales argumentando además que a todos los jueces removidos se les respetaron todos los derechos y garantías constitucionales, posición que cuestionamos, por que ha quedado demostrado que a estos funcionarios se les juzgo sin ninguna valoración probatoria , con el irrespeto de la presunción de inocencia y con la

violación de todos los elementos que implica un debido proceso, además queda evidenciado que en el argumento del funcionario antes mencionado coincide con a la posición de la CSJ.

El tema de la irregularidad de títulos se prestó fundamentalmente en una discusión polarizada, en el pleno de la CSJ no existió consenso en la decisión de la remoción de los jueces, posición que es asumida por la **Dra. Anita Calderón de Buitrago**; la mayoría de magistrados sin escuchar el informe de la comisión, sin contemplar los vacíos legales, si la valoración probatoria, sin indagar doctrina de los expertos en el tema, se aferraron a que había que remover a los jueces, destacando en esta decisión que hubo una minoría de magistrados que no avalaron la remoción razonando su voto a la hora de justificar su negativa.

Se hace pertinente a nuestro criterio y en concordancia con la **Licenciada Silvia Guillan**, cuestionar no solo la responsabilidad de la CSJ si no también al sistema educativo representado por el MINED que como ente facultado constitucionalmente es responsable del control de la educación superior y de las universidades privadas, para que estas apegadas a la normativa cumplan sus funciones; en tal sentido, las irregularidades que estas puedan presentar es una manifestación de los vacíos y limitaciones que presenta el MINED en cuanto a su control, es tan manifiesto su descontrol que esta institución después de denegar el registro de los títulos de abogados por ciertas irregularidades un tiempo después resuelve que sean registrados sin ningún argumento justificatorio, además no nos debemos de mostrar ciegos a las verdaderas irregularidades que se dieron en este tema, la FGR comprobó algunos casos en donde ni siquiera algunos supuestos abogados eran bachilleres otros que falsificaron constancias y firmas de funcionarios por lo que fueron sancionados penalmente, claro está que esto representa una minoría

Sobre el elemento probatorio, Justifica el **Licenciado Mateo Álvarez**, que solamente fue necesario para motivar la remoción por parte de la CSJ, el dictamen del MINED, donde denegaba el registro de títulos por encontrar irregularidades en su obtención; este argumento que justifica la remoción de los jueces es cuestionable ya que no se debió contemplar como prueba pertinente y conducente un dictamen enviado por el MINED sin antes realizar por parte de la corte una investigación profunda que realmente demostrara que los ex – jueces eran responsables y por tanto culpables de las imputaciones, y si su argumento de remoción era falta a la moralidad entonces demostrar la inmoralidad de los ex jueces.

CAPITULO 7

7.1. CONCLUSIONES.

Luego de haber expuesto el contenido de los diferentes capítulos de la presente investigación, el grupo de trabajo de graduación ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Que el Ministerio de Educación, no realizó una investigación ni un análisis jurídico suficiente, que fundamentara su dictamen de no registrar los títulos académicos a profesionales del derecho, señalados por supuestas irregularidades en su obtención de sus títulos académicos, muestra de ellos es que fueron registrados los títulos en una segunda oportunidad posterior a su remoción.
2. Que la Corte Suprema de Justicia, violó el debido proceso al remover a los treinta y ocho Jueces, por no haber seguido el procedimiento legal, violando con ello garantías y principios constitucionales como: principio de inocencia, principio de igualdad, principio de legalidad, derecho a una tutela legal efectiva, derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, garantías consagradas además en instrumentos internacionales ratificados por El Salvador.
3. Que la Corte Suprema de Justicia, no ha cumplido con la exigencia de una tutela efectiva a derechos y garantías constitucionales de los jueces removidos, al no resolver los recursos interpuestos por los afectados.
4. Que la Corte Suprema de Justicia no realizó el estudio jurídico correspondiente en cada caso en particular ya que su decisión estaba condicionada por la presión externa de sectores que presionaron por la depuración del sistema Judicial.

5. Que la Fiscalía General de la Republica, no realizó una investigación y manejo de la misma de forma profesional en los casos de irregularidad en títulos profesionales de los funcionarios señalados.

7.2. RECOMENDACIONES.

1. Que el Ministerio de Educación, amparado a las facultades que la ley le otorga debe realizar una investigación y análisis mas completo sobre futuros casos de irregularidades en la obtención de títulos, de tal manera que sus dictámenes estén más fundamentados.
2. Que el Ministerio de Educación debe promover reformas a la Ley de Educación Superior a fin de conferirle al acto de registro, validez del título, garantizando con ello seguridad jurídica al profesional y a terceros, tanto nacionales como internacionales.
3. Que la Corte Suprema de Justicia, deber promover reformas a la Ley Orgánica Judicial, a fin de establecer con claridad las causales por las cuales puede revocarse la autorización para el ejercicio de la abogacía y notariado, y cubrir los vacíos normativos que actualmente adolece la citada Ley.
4. Que la Corte Suprema de Justicia debe aplicar el procedimiento legal tanto para la revocación de la autorización de la abogacía, como la remoción de futuros funcionarios judiciales,

5. Que la Corte Suprema de Justicia, en cumplimiento de una pronta y cumplida justicia, debe resolver los procesos de Amparo que han interpuesto los ex Jueces removidos, pronunciando la sentencia apegada a derecho, confirmando o resarcido los daños causados con la remoción.

6. A la Fiscalía General de la Republica, que debe de investigar de manera mas profesional y responsable, de tal manera que permita la obtención de elementos suficiente probatorios para individualizar y llevar a la justicia a aquellos que han cometido delitos en la obtención o emisión de títulos profesionales.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALSINA, HUGO. **“Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial”**. 2a. Edición. --Buenos Aires, Argentina: Ediar Soc. Anón, 1961

APARICIO, MÉNDEZ. **“Notas para un Estudio Sobre los Caracteres de la Revocación”**. Montevideo, Uruguay. 1949.

ARGÜELLO, LUIS RODOLFO. **“Organización Jurídica Romana”**, Editorial Astrea, Edición 1987.

BIELSA, RAFAEL. **“Derecho Administrativo”**. Tomo I, Buenos Aires, Argentina. 1947.

CALAMANDREI, PIERO, **“Elogios de los Jueces Escrito por un Abogado”**, 3ra Edición, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 1989

CABANELLAS, GUILLERMO. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta S. R. L. 21ª Edición. Buenos Aires. 1989

DE PAREDES, SANTA MARIA, **“Curso de Derecho Administrativo”**, 1961

DIEZ, MANUEL MARIA **“Manual de Derecho Administrativo”**. Tomo I, Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1977.

DROMI JOSÉ ROBERTO, **“Instituciones de Derecho Administrativo”**, 2ª reimpresión, Editorial Astrea Buenos Aires 1983.

ENRIQUE SAYAGUÉS LASO. **“Tratado de Derecho Administrativo”**. Tomo I, Montevideo, 1953.

ENTRENA CUESTAS, RAFAEL, **“Curso de Derecho Administrativo”**, Madrid, 1976.

FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, RECAREDO.” **Tratado de Derecho Administrativo”** Madrid, España. 1926.

FRAGA, GABINO.”**Derecho Administrativo”**, 4ª Edición, Editorial Porrúa México DF.1989

- GAMERO CASADO, EDUARDO. **“Derecho Administrativo”**, Monografías primera edición. San Salvador CNJ Escuela de capacitación Judicial, 2001
- GARCIA TREVIJANIO, GARNICA. **”Los Actos Administrativos de Tramite”** Montecorvo Madrid 1993.
- GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMAS RAMÓN **“Curso de Derecho Administrativo”**, Tomo I y II, Décima Edición, Civitas Ediciones 2000.
- GARCIA PELAYO, MANUEL, **“Derecho Constitucional Comparado”**, Alianza Universal, Madrid 1993.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. **“Elementos de los Actos Administrativos”**, en nueva Enciclopedia Jurídica seis Barcelona 1950.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Vol. I, Séptima Edición. Madrid, 1976.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. **“Tratado de Derecho Administrativo”**. Tomo I, Madrid, España. 1963
- GORDILLO AGUSTIN. **“Tratado de Derecho Administrativo, Parte General”**, Tomo I, Buenos Aires, 1974.
- GÓMEZ ABELEDO, ANTONIO, **“Ética a Nicómaco”**, Editorial Porrúa, México, 1967
- HAURIOU, ANDRE. **“Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”**, Editorial Ariel, 2ª Edición, 1980.
- HELLER, HERMAN. **"Teoría del Estado"**, 1ª Edición Alemania 1939.
- KELSEN, HANS. **“Teoría General del Estado”**. Editora Nacional. México. D.F., 1948.
- LINARES, JUAN FRANCISCO. **“Fundamentos del Derecho Administrativo”** Buenos Aires, Argentina. 1975.
- LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO JOSÉ, **“Génesis y Teoría General del Estado Moderno”**, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1949.

MARIENHOFF, S. MIGUEL. **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1989

MENENDEZ ISIDRO, **“Informe de la Comisión Redactora del Código de Procedimientos Criminales”**, El Salvador, 1857.

NARANJO MESA, VLADIMIRO. **“Elementos de Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”**, Bogotá: Indagraf Editora Ltda., 1984.

PADILLA Y VELASCO RENE. **“Apuntes de Derecho Procesal Salvadoreño”**, 1948.

POSADA, ADOLFO. **“Elementos de Derecho Político”**, citado por Jean Bodino, Los seis Libros de la Republica, Editorial Tecnos, 3ra Edición, 1986.

RIVERO NUÑEZ, CAYETANO Y OTROS. **“El Estado y la Constitución Salvadoreña”**, Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en la República de El Salvador, año 2000

ROZO ACUÑA, EDUARDO. **“Introducción a las Instituciones Políticas”**. 6ª. Edición; Ediciones Jurídicas Ibáñez, Bogotá, 1998.

SARRIA, EUSTORGIO. **“Esquema del Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”**. Bogotá Colombia, Editorial Temis. 1981.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Tomo I, Montevideo, Uruguay. 1959.

SERRA ROJAS, ANDRÉS **“Derecho Administrativo”**. Editorial. Porrúa T. I, y II. México: Editorial Porrúa, 8a. Edición, 1977.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. **“Liberalismo social: Sistemas Liberales en Proceso de Definición, Estabilidad y Superación Para el Próximo siglo XXI”**, 1ª Edición, Editorial Porrúa, 1993.

TENORIO, JORGE EDUARDO y SOLANO, MARIO ANTONIO. **“Al Encuentro de Nuestro Pensamiento Jurídico”**, Edición Especial, Corte Suprema de Justicia, 1999

VALVERDE, ROBERTO SABORIO. “**Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo**”, 2ª edición Editorial Seinjusa Costa Rica, 1986

VARGAS C. GUILLERMO. “**Derecho Administrativo**”.Santiago de Chile. 1940.

VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN. “**Derecho Administrativo**” Tomo IV. Buenos Aires 1956.

ZANOBINI, GUIDO. “**Curso de derecho administrativo**” 6ª Edición, Editorial Milano 1950.

LEGISLACIÓN

Código de Procedimientos Civiles, El Salvador, D. E. de 23 de agosto de 1859, publicado en la Gaceta Oficial de 19 de mayo de 1860.

Constitución de la República de El Salvador, Decreto Constituyente N° 38, de 15 de diciembre de 1983, publicado en el D. O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983

Ley de Educación Superior, D. L. N° 522, de 30 de noviembre de 1995, publicado en el D. O. N° 236, T. 329, de 20 de diciembre de 1995.

Ley de la Carrera Judicial, El Salvador, 12 de Julio de 1990.

Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. D. L. No. 81, del 14 de Noviembre de 1978, publicada en el Diario Oficial No. 236, Tomo 261, del 19 de Diciembre de 1978

Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial. D. L. No. 477, del 19 de Octubre de 1995, Publicada Diario Oficial No. 212, Tomo 329, del 16 de noviembre de 1995

Ley de Universidades Privadas. D.L. No. 244, del 24 de marzo de 1965, publicada en el D.O. No. 62, Tomo: 206, del 30 de marzo de 1965

Ley Orgánica de Aviación Civil de el Salvador. D.L.No. 582 del 18 de octubre de 2001, publicada en el D.O. No.198, Tomo: 353, del 19 de octubre de 2001

Ley Orgánica Judicial. D. L. N° 123, de 6 de junio de 1984, publicado en el D. O. N° 115, T. 283, de 20 de junio de 1984.

PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, **“Informe Especial sobre la remoción de funcionarios judiciales y el Acuerdo 287, adoptado por la Corte Suprema de Justicia para revocar autorizaciones para ejercer la abogacía a profesionales del derecho, ambos como consecuencia de la investigación de títulos universitarios presuntamente irregulares”**, 12 de mayo de 2003

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Corte Suprema de Justicia de El Salvador, **Sentencia Definitiva** de fecha, 5/6/98Exp. 25 E .97

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia, Sobreseimiento en el **proceso de amparo** del 09/II/1999. Referencia: 224-98

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, **Sentencia Definitiva** Ref. 113-R-99 de 11:20 de 12/02/2003

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, **Sentencia Definitiva** Ref. 114-P-2001 de 15:10 de 13/05/2003)

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, **Sentencia Definitivo**, T-557 / 96

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de la corte suprema de justicia: San Salvador, **Sentencia Definitiva** de las nueve horas del día veintidós de mayo del año dos mil dos.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de la corte suprema de justicia: san salvador, **Sentencia definitiva**, de las ocho horas del día cuatro de julio de dos mil tres.

ANEXOS:

1. Oficio enviado por el MINED a la Corte Suprema de Justicia, informando sobre 198 Abogados que no se les registro el titulo académico.
2. Resumen del informe de la Comisión Investigadora de los títulos irregulares.
3. Resolución de la Corte Plena, en la que remueve al Licenciado José Arturo Herrera Alvarado, como Juez de Paz de San Rafaèl, Departamento de Chalatenango.
4. Voto razonado de las Doctoras, Anita Calderón de Buitrago y Victoria Marina Velásquez de Avilès sobre la remoción de jueces.
5. Resolución de la CSJ, en donde confirma la remoción en el caso del Licenciado Arturo Herrera.
6. voto razonado de las Doctoras, Anita Calderón de Buitrago y Victoria Marina Velásquez de Avilès, los recursos de revocatoria de la remoción del cargo en el caso del Licenciado Arturo Herrera.
7. Acuerdo 287 de la Corte Suprema de Justicia, que contiene las normas para revisar y revocar la autorización para ejercer la abogacía.
8. Declaraciones y recomendaciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, donde consta la nomina de los funcionarios
9. Respuesta de la Corte Suprema de Justicia a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el caso de las remociones de los Jueces.

ANEXO No. 1



Ana Evelyn Jacir de Lovo
Ministra de Educación

San Salvador, 11 de septiembre de 2001.

DNES/453/2001

Lic. Alfredo Flores Molina
Sección de Investigación Profesional, Into.
Corte Suprema de Justicia
Presente.

Licenciado Flores:

En relación a su Oficio No. 704, de fecha 3 de septiembre en el que solicita información sobre los poseedores de títulos de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, a quienes se les denegó el registro del mismo en este Ministerio, tengo a bien adjuntar a la presente un listado por Universidad, de un total de 198 personas a quienes se les denegó el registro de su título y/o fue anulado el mismo, por no reunir los requisitos legales.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Atentamente,



Ana Evelyn Jacir de Lovo
Ana Evelyn Jacir de Lovo
Ministra de Educación

RESUMEN DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DE LOS TÍTULOS IRREGULARES

EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Todo inicia a raíz de la comunicación de la Señora Ministra de Educación Evelin Jasir de Lovo a la Corte suprema de Justicia informándole de 198 casos de profesionales del derecho, en que denegaba o anulaba la inscripción de sus títulos en el registro que lleva la Dirección Nacional de Educación Superior (DNES), esta tuvo conocimiento de las irregularidades que presentaban los títulos obtenidos en las distintas universidades privadas del país y entre los cuales se incluía los de algunos profesionales que se desempeñaban como operadores del sistema judicial,

Es éste tema se inicia cuando estudiantes de la Universidad de el Salvador y de otras debido al problema de interrupción de clases por diversas razones, de carácter curricular y proceso burocrático de la aprobación de requisitos de graduación, buscaron graduarse en Universidades distintas a las que iniciaron, ellos se valieron de las limitadas exigencias académicas de esas, que unidas a las deficiencias que llevaron al MINED a Cerrarlas .-

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La Naturaleza de la investigación es de carácter jurídico y pretende dar respuesta a una situación de trascendencia nacional que ha tenido un fuerte impacto en el sistema de justicia. Señalamiento formulado por entidades por entidades publicas CSJ, MINED; CNJ, FGR, encargados respectivamente de autorizar, al ejercicio de la Abogacía velar por el buen funcionamiento del sistema de educación Superior, Seleccionar candidatos, a cargos de magistrados de cámara, jueces de la Republica, la evaluación del desempeño y defender los intereses de la sociedad, ha puesto en entredicho la idoneidad para ejercer tales funciones, con ello puesto en duda la necesaria credibilidad, de que debe gozar, el sistema de administración de justicia, dentro de un estado democrático de derecho.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La comisión fue creada con el objetivo de "Revisarla situación legal de los profesionales de Ciencias Jurídicas autorizados para el ejercicio de la abogacía y que están señalados por supuestas irregularidades advertidas en su proceso de graduación y obtención del título" Para cumplirlo se planteó, el propósito de

determinar las diversas clases de irregularidades que se cometieron, en las universidades privadas en el proceso de graduación de estudiantes.-

ALCANCES Y DELIMITACIÓN

Para ello debía la comisión avocarse a investigar como antes lo dijeron “La situación Legal de los profesionales en Ciencias Jurídicas, autorizados para el ejercicio de la abogacía y que están señalados por supuestas irregularidades, advertidas en su proceso de graduación y obtención del título” de la lista ó universo de 198 casos se excluyeron 53 casos, por que no habían sido autorizados como abogados estos provenian de la Universidad Nueva San Salvador UNAS y la Universidad Militar UMES; quedando 144 casos que se iban a investigar, de los cuales: 87 provenian de la Universidad las Américas ULAES, 56 de la Universidad Salvadoreña USAL y 1 de la Universidad Dr. Manuel Escamilla total 144 casos.-

FUNDAMENTO JURIDICO

Dentro de este apartado se plantea, el marco jurídico dentro del cual se da la problemática y en términos generales, se trata de establecer la regulación, sobre los aspectos relacionados con el otorgamiento de títulos académicos y la autorización, para el ejercicio profesional de la abogacía, tratando de definir dos momentos: Uno, que atañe el proceso de de estudios y la obtención del grado

Académico, y el Otro, referente a la autorización para el ejercicio de la abogacía y el control de su desempeño como abogado y mas como funcionario operador del sistema judicial

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

De los 144 casos de profesionales investigados los resultados son : La investigación reporta que la Mayoría de los profesionales investigados estudiaron en una o mas universidades diferentes a la universidad que los gradúa,, previo a la obtención de su título de licenciado en ciencias Jurídicas. Casi todos en calidad de egresados de la Universidad de el Salvador UES, deciden ingresar a la universidad que los gradúa el 61.81 % de la UES, el resto de Universidades privadas el 38.19%. Y por la diferencia de asignaturas de las universidades receptoras, con relación a la de origen, debió siempre cursar ciertas asignaturas , independiente de su calidad de egresado, requería un periodo mínimo de uno o dos ciclos académicos que refleja la importancia de identificar las universidades que participan en la historia académica, respecto a los casos las universidades

que los graduaron se muestra las dos principales universidades receptoras que son la Universidad Salvadoreña USAL 38.89 % ; la universidad las Americas en un 60.42% y la Universidad Escamilla 0.69.% del total (representados en gráficos de pastel)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante la investigación se logró importantes y variados hallazgos, estacándose aquellos que muestran utilidad para el proceso de toma de decisiones de la Corte Suprema de justicia y la recomendación que pretendía enfrentar la problemática investigada a nivel de la institucionalidad Pública .

A- CONCLUSIONES

1) Con relación al proceso de equivalencias

Los datos corregidos a cerca de los profesionales señalan de forma mayoritario que existen estudios en dos Universidades a las cuales ingresaron a efecto m a efecto de graduarse, razón que justifico la aplicación del proceso de equivalencias de asignaturas, desarrollado generalmente de manera inadecuada, por lo que constituyo la principal fuente de de irregularidades.

La manifestación de esta ineficiencia, por las universidades receptoras, hace concluir que estas no tuvieron la claridad necesaria e análisis de contenidos programáticos, de las asignaturas ni tampoco el interés de verificar el cumplimiento total del pensum de esstudios: En este punto resulta que la investigación realizada no permitió verificar el proceso completo de equivalencias de asignaturas de estudiantes de universidades privadas

2) En Relación con el proceso de graduación

No es Regular un proceso de graduación cuyo principal requisito, la calidad de egresado de la carrera académica, deviene marcado de irregularidades ocasionadas por equivalencias inadecuadas. Además los requisitos del mismo (Seminario de graduación, tesis ó privados) que constituyen un último esfuerzo

Académico del estudiante, en algunos caso9s fueron ejecutados en forma simultánea con el pensum de estudios y en otro, en el tiempo no razonable. que implicó violación a la normativa reglamentaria de graduación. El MINED oportunamente sanciono a las universidades que se vieron involucradas en los hechos relacionados, con el cierre de operaciones académicas.-

3) En Relación al registro de Títulos

El Orden jurídico vigente al tiempo de los hechos investigados, no estipulaban expresamente la obligatoriedad del registro del Título Académico

Su inscripción o no, en los Libros respectivos de la Dirección Nacional de Educación Superior (DNES), no tiene ningún efecto en la validez del Título. Así ha sido reconocido por las autoridades del MINED.

Sin embargo en estos casos no es constitutivo de ninguna anomalía, la solicitud del registro a iniciativa del graduado, y en consecuencia. Tampoco el respectivo pronunciamiento de la DNES, las anomalías expresadas, en la resolución de denegación del registro están fundados en la razón a ser el ente facultado para verificar la validez académica del proceso de graduación del investigado.

En Materia de derecho administrativo, es imprescindible que los actos que dañan o afectan al administrado (Solicitante del registro del Título) estén debidamente motivados, varias resoluciones de la DNES carecen de este Requisito.

Por la naturaleza propia de los informes de carácter técnico emitidos por los colaboradores del Departamento del registro de la DNES, sus observaciones no afectan en ningún momento la validez académica del proceso de graduación.

4) En Relación al Recibimiento de abogados y autorización para el ejercicio de la profesión

Antes de la vigencia de la ley de Educación Superior, no existía la obligatoriedad de del requisito del Registro del título Académico y por lo tanto, su sola presentación material, sin inscripción registral era suficiente para tener por cumplido el requisito en procedimiento de recibimiento y autorización para el ejercicio de la abogacía.

A partir de la vigencia de la Ley de Educación Superior en 1995, quedó establecido el registro de títulos otorgados por las instituciones de Educación Superior, regulado precisamente en el Capítulo correspondiente al desarrollo de las funciones de vigilancia y Control que tiene el MINED, desde entonces debe entenderse su obligatoriedad.

En consecuencia presentados en el procedimiento de recibimiento de Abogados y autorización para el ejercicio de la profesión, desde la vigencia de la Nueva Ley

deberían y deben estar registrados.

La resolución Oficial y firme de la DNES, posterior a la autorización del ejercicio profesional, en donde se declare inválido el proceso de graduación, constituye una razón Legal suficiente para que, previo el debido proceso, la Corte Suprema de Justicia dentro de sus funciones administrativas estudie nuevamente el acto de autorización profesional ocurrida antes de la vigencia de esa Ley y oportunamente dicte la revocatoria o no de dicho acto.

5) En Relación a los procedimientos

En virtud de artículo 182, atribución doce de la Constitución, no hay duda que a la Corte Suprema de Justicia, le corresponde el control de ejercicio de las profesiones jurídicas. Sin embargo su competencia esta limitada a las potestades que la normativa Constitucional le asigna (inhabilitación y suspensión) y al cumplimiento fáctico de las causas, que describo esencialmente referidas a actuaciones profesionales y, en este último sentido las irregularidades de los títulos emitidos estarían expresamente comprendidos solo los casos que trascienden al ilícito penal, en los demás casos de irregularidades.

En los demás casos de irregularidades propiamente académicas administrativas, podrá la corte Suprema de Justicia tomar acciones de carácter administrativos, pero previo una declaración formal y firme del proceso de graduación, emitida por el MINED, por ello es un error afirmar, que el problema de los títulos irregulares esta exclusivamente en manos de la Corte Suprema de justicia.-

Recogiendo el espíritu del instrumento declarativo "Principios básicos Relativos a la independencia de la Judicatura" (ONU 29 de Noviembre de de 1985) Los jueces Señalados por los títulos irregulares tendrán derecho a ser oídos imparcialmente y podrán ser suspendidos ó separados de sus cargos de acuerdo con las normas establecidas. En este sentido, comprobado en un procedimiento la falta de validez académica del proceso de graduación del investigado se deberá dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de la Carrera judicial, especialmente sus (Artículos 54 -A, 55 lit. f.).

RECOMENDACIONES

1) Calificada previamente por el MINED, la validez académica del proceso de graduación de los investigados la corte Suprema de Justicia, debe de oficio iniciar el procedimiento a efecto de estudiar la legalidad de la autorización de la profesión de abogado, determinado ese aspecto se deberá proceder según corresponde a otros procedimientos de carácter disciplinario(suspensión y remoción del cargo)

La Corte Suprema de justicia deberá uniformar criterios para la existencia de un solo procedimiento ante los señalamientos de irregularidades a los funcionarios judiciales

2) El MINED deberá asumir mayor protagonismo en sus funciones de vigilancia y control hacia las universidades, en orden a verificar oportunamente el estricto cumplimiento de las normas relacionadas con los procesos de equivalencia y requisitos y requisitos de graduación, en caso de encontrar irregularidades, el MINED deberá deducir responsabilidades administrativas y exigir el saneamiento correspondiente

Al mismo tiempo el MINED deberá crear los mecanismos y normativa que garanticen la obligatoriedad del registro del título, concediéndole a su inscripción registral, efecto de validez plena para toda institucionalidad del estado.-

3) Es imprescindible para garantizar una mayor confiabilidad al sistema judicial se aprueben las reformas legislativas presentadas por la Corte Suprema de justicia, en relación con los requisitos para el recibimiento y autorización del ejercicio de la profesión de la abogacía.

Esta comisión estima además que la vía de solución a la problemática investigada merece una legislación orientada a hacer cumplir los requisitos académicos faltantes y no a generar disposiciones que consoliden una irregularidad, y que animen a una cultura de irrespeto al estado de derecho.

4) Visto el historial académico de algunos funcionarios judiciales señalados con títulos irregulares, se observa que la mayoría tuvo rendimientos académicos diferentes que no están en correspondencia con la exigencia del cargo, situación que hace necesario para el CNJ. Aplicar un manual de selección de candidatos que garantice proponer el recurso humano más calificado en el servicio de la administración de justicia

5) Sobre la problemática investigada, la FGR, debe comprometerse a realizar acciones, más eficientes y eficaces y en este sentido saber identificar, la naturaleza propia de las diferentes situaciones de irregularidad, detectando casos con los elementos legales necesarios para promover los requerimientos correspondientes, la FGR deberá actuar de inmediato ante las autoridades las autoridades penales para deducir responsabilidades respectivas. Con ese mismo criterio, deberá también profundizar la investigación del resto de casos, señalados con irregularidades con el informe del fiscal especial.-

6) Dentro de las acciones que corresponden poner legalmente especial atención, deberá prestar a la Fiscalía General de la República, al caso de las autoridades

Universitarias vinculadas a la problemática investigada, que presuntamente participaron en la comisión de ilícitos penales, así mismo se recomienda a la CSJ, proceder de inmediato proceder a la apertura de expedientes disciplinarios a los profesionales del derecho que siendo, que siendo autoridades universitarias se vieron involucradas en favorecer procesos académicos irregulares de graduación.-

7) Finalmente se recomienda fortalecer la sección de investigación profesional, dotándola de procedimientos adecuados de autorización y control que garanticen la calidad, eficiencia y la ética de los profesionales del derecho.-

REFLEXIÓN FINAL

La comisión estima necesario señalar que el problema investigado lo ubicamos como producto estructural del sistema de educación nacional de la época investigada, Dentro de ese contexto el papel de las autoridades competentes durante la vigencia de la Ley de universidades privadas, se caracterizó por una muy debilitada actividad, supervisora y de seguimiento, del actuar de los entes privados de educación; la autonomía de estas no puede interpretarse como una libertad plena de acción, sin controles de ningún tipo, la reflexión tiene que ver con el presente y con el futuro, de la relación del MINED con los entes; educativos que autoriza, y con el esfuerzo que debe hacer la Corte Suprema de Justicia y el CNJ en la mejor Selección y evaluación de los miembros de la judicatura pero también de la autorización y control de los profesionales del derecho.

Elementos fundamentales de este problema fueron algunas de las autoridades de las universidades, que hicieron de la noble y fundamental tarea de educar una forma constante e violación del orden jurídico vigente; hicieron de la educación la oferta frágil, e ignorancia total de las que debieron respetar. Hasta el momento han sido los ausentes en todo este debate.

El resultado de toda esta investigación puede ser entendido por las autoridades respectivas, para la solución del resto de los casos. En el trabajo realizado ha sido fundamental la armonía de objetivos y el respeto que privó en la comisión; Nuestra labor ha sido dar una contribución a la vida democrática del país y creemos que la insatisfacción, de una administración de justicia eficaz solo puede superarse, si se inicia un proceso encaminado a encontrarle solución, a la problemática planteada con visión integral que trasciende al tema de los títulos irregulares. en esa fe firmamos, y a continuación las firman de los miembros de la Comisión.

- MARZO DE 2002

El infrascripto Notificador del Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, **HACE SABER:** Que en el Informativo Número 36-2002, iniciado de oficio con base a informe remitido por la **MINISTRA DE EDUCACION**, contra el licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO**, Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, se encuentra la resolución que literalmente **DICE:**.....



ANEXO No. 3

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador a las once horas con cuarenta y cinco minutos del día cinco de septiembre del año dos mil dos.

Las presentes diligencias se han instruido contra el Licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO**, Juez de Paz San Rafael, Departamento de Chalatenango, sobre la base del informe remitido el día once de septiembre del año dos mil uno por el Ministerio de Educación.

LEIDOS LOS AUTOS Y

CONSIDERANDO:

I.- ASUNTO: Que el Ministerio de Educación, que en adelante podrá llamarse el Ministerio, denegó el registro en esa Institución, del título académico a nombre del Licenciado Herrera Alvarado, ya que éste no reunía los requisitos legales para su inscripción.

II.- APERTURA DEL INFORMATIVO: Con la información del Ministerio, la Presidencia, ordenó instruir informativo disciplinario contra el funcionario judicial mencionado, a fin de investigar si posee los requisitos legales para desempeñar la judicatura.-

III.- POSICION DEL AFECTADO: Al contestar la audiencia que en cumplimiento de la Ley de la Carrera Judicial se le confirió al Licenciado Herrera Alvarado, en síntesis expresó:

a) Que se le notificó la apertura del informativo a raíz del informe de la Ministra de Educación Doctora Ana Evelyn Jacir de Lovo, en el que aparece que no se le puede registrar su título por no reunir los requisitos legales.-

b) Que oportunamente expondrá las razones de su inconformidad aún y cuando no fue notificado sobre tal denegativa por parte de la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación.-

IV.- PRUEBA: En autos aparece prueba documental, a continuación se relaciona únicamente la pertinente:

a) Certificación de notas por equivalencias extendida por la Universidad Salvadoreña, el diecisiete de junio de mil novecientos noventa y uno, en la que consta un total de cincuenta materias aprobadas por equivalencias y seis materias cursadas en esa Universidad por el Licenciado Herrera Alvarado, fs. 12 y 13.

b) Copia de la Acción Académica, de fecha diecinueve de junio de mil novecientos noventa, que acredita al Licenciado Herrera Alvarado, como egresado de la Universidad de El Salvador con el plan de estudios de mil novecientos ochenta, fs. 14.

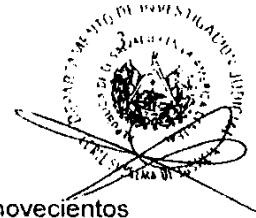
c) Certificación global de notas, extendida por el Secretario de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, con fecha cinco de septiembre de mil novecientos noventa, la cual ampara cincuenta materias aprobadas y cursadas por el Licenciado Herrera Alvarado, fs. 15 y 16.

d) Certificación extendida por el Juez Primero de Paz de esta ciudad, de las Diligencias de Ratificación de Secuestro, donde consta la copia de la resolución del Ministerio en la que se resuelve no registrar el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas del Licenciado Herrera Alvarado, por no haber completado el pensum de asignaturas del plan de estudios aprobado por la Universidad que lo graduó, fs. 21 a 28.

e) Copia del título académico otorgado por la Universidad Salvadoreña el veinte de diciembre de mil novecientos noventa y uno (fs. 27).-

f) Certificación del expediente académico del Licenciado JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO, que lleva la Unidad Técnica de Selección del Consejo Nacional de la Judicatura (fs. 103 a 150).-

Con la prueba vertida, toda de naturaleza instrumental, se ha establecido lo siguiente:



1) Que estudió en la Universidad de El Salvador, desde mil novecientos ochenta y tres a mil novecientos noventa, la carrera de Ciencias Jurídicas cursando y aprobando cincuenta materias.-

2) Que la Universidad Salvadoreña otorgó equivalencias por un total de cincuenta materias y seis cursadas en dicha Universidad.-

3) Que el Licenciado José Arturo Herrera Alvarado, obtuvo su grado y título académico en la Universidad Salvadoreña, al que el Ministerio negó su registro, por no reunir los requisitos legales, al no cumplir con todo el pensum exigido por la Universidad que otorgó el título.-

V.- VALORACION Y FALLO: Según el Art. 54 Cn. ""El Estado organizará el sistema educativo para lo cual creará las instituciones y servicios que sean necesarios"", y el Art. 61 último inciso Cn., establece que ""El Estado velará por el funcionamiento democrático de las instituciones de Educación Superior y por un adecuado nivel académico""; éstos principios son desarrollados por la ley secundaria donde se establece que el Ministerio de Educación es el ente regulador de dicho sistema, con las pruebas documentales agregadas en autos se ha comprobado que el Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, estudió la carrera de Ciencias Jurídicas en la Universidad de El Salvador, de la que obtuvo la calidad de egresado y que posteriormente obtuvo su título académico de la Universidad Salvadoreña, previo haberse sometido a un proceso de equivalencias, que no obstante el Ministerio detectó que éste no cumplió con el pensum de materias exigidas; aún con todo lo anterior el grado académico le fue otorgado, siendo esta la razón por la que el Ministerio desaprobó el registro del referido título por resolución del día uno de febrero del año dos mil uno, por la Dirección Nacional de Educación Superior, por no haber completado el pensum de asignaturas del Plan de Estudios aprobado a la Universidad que lo graduó,

afectando en consecuencia la credibilidad académica del mismo, entidad que tiene la facultad de llevar el registro de títulos a la que el Licenciado Herrera Alvarado, se dirigió para solicitar la inscripción correspondiente; oportunidad en que se verificó el hecho que dió lugar a la denegativa con el resultado obtenido.

Que si bien es cierto, que tanto en la Ley de Universidades Privadas y el Decreto Cien, en lo relativo a registrar el título en el Ministerio, en la primera de ellas no lo estableció como obligación; y en el Decreto, en su Art. 2 establece que los títulos obtenidos antes de la vigencia de la Ley de Educación Superior, serán reconocidos por las autoridades correspondientes; pero en ninguno de esos cuerpos legales legitima la existencia de títulos que fueron obtenidos en forma irregular.

Que esta Corte ha conocido parte de la problemática de los títulos irregulares y en ellos, se ha reconocido al Ministerio como el ente regulador de todo el sistema educativo y también se dijo que esas resoluciones eran efectivas y sin perjuicio de las acciones y responsabilidades que pudiesen deducirse y determinarse ante las autoridades competentes. En estos términos, consta en autos, que el título del Licenciado Herrera Alvarado, por hechos graves suficientemente comprobados afectan la credibilidad habilitante que caracteriza en general la investidura académica universitaria; además, el Título obtenido en las condiciones señaladas, desacredita moralmente su uso por el sustentante y afecta negativamente el desempeño del cargo, por ser aquella uno de los requisitos exigidos por la Constitución Art. 180 Inc. 1º. Por las razones y hechos comprobados con posterioridad a su nombramiento, esta Corte debe fallar con la remoción del cargo que desempeña de conformidad con el Art. 55 literal f) de la Ley de la Carrera Judicial.

POR TANTO: Con base a las razones expuestas, disposiciones legales citadas, y Art. 1 Inc. 1º, 6 Lit (a), 22, 55 Lit. (f), 57 y siguientes de la Ley de la



Carrera Judicial, esta Corte a nombre de la República **RESUELVE:** a) **REMUÉVESE**, del cargo de Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango al Licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO;** b) Aclárase que la presente resolución se dicta sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad que pudiera establecerse en procesos o procedimientos distintos al presente; c) En su oportunidad emitase el Acuerdo correspondiente.- Hágase ¹⁰ Saber.- RÚBRICA DE DIEZ MAGISTRADOS Y LA DE LA SECRETARIA QUE AUTORIZA.-

VOTO RAZONADO DE LAS DOCTORAS ANITA CALDERON DE BUITRAGO Y VICTORIA MARINA VELÁSQUEZ DE AVILES.



ANEXO No. 4

No hemos concurrido con nuestro voto a firmar la resolución de remoción del cargo del Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, del licenciado JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO, por las razones siguientes:

I) Porque a nuestro juicio, no se ha establecido, la falta de los requisitos legales exigidos por el Art. 180 de la Constitución de la República, 62 de la Ley Orgánica Judicial y demás leyes atinentes, para ejercer el cargo de Juez de Paz que es la causa de remoción por la que se dió inicio a la investigación y sancionó al funcionario judicial indicado, tomando como base el Art. 55 letra f) de la Ley de la Carrera Judicial.

Particularmente sostenemos, que mientras no se revoque la autorización para el ejercicio de la abogacía otorgada por esta Corte, la misma sigue siendo válida.

En cuanto al requisito de moralidad notoria, a nuestro juicio constituye una presunción a favor de toda persona, a menos que se pruebe lo contrario y en autos, no se ha establecido que de parte del licenciado Herrera Alvarado, exista inmoralidad por haberse graduado en una Universidad distinta de la que egresó, ni por ostentar y usar un título universitario, pues la legislación pertinente posibilitó la incorporación de un estudiante de una Universidad a otra, bajo ciertas condiciones, entre ellas, que las materias cursadas en una Universidad fueran equivalentes a las contempladas en el Plan de estudios de la Universidad que lo graduó. La decisión de dar por equivalente una materia por otra, es un acto administrativo del cual sólo es responsable la Universidad y autoridades que lo decidieron. Por supuesto que si se comprueba que el profesional investigado, participó en un fraude o falsedad, o sobornó a la autoridad que aprobó sus equivalencias, la presunción a su favor, no sólo cede totalmente, sino que constituye un ilícito penal que debe ser investigado; pero en el caso sub júdice, ello no consta en autos.

II) Por otra parte, este mismo Tribunal en los primeros meses del año próximo pasado, pronunció resolución de exoneración de los Jueces de Paz de Arcatao, Santa Cruz Michapa, Lislique, San Isidro, Segundo de Paz de Usulután y de Primera Instancia de Santiago de María, en casos similares al del señor Juez de Paz de San Rafael. La única variable es que el expediente se abrió con base al informe del Consejo Nacional de la Judicatura que señalaba anomalías en la expedición de títulos de algunos jueces. Pero el fondo del asunto era exactamente el mismo y se apoyaba en nota de la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación en el que se hacía constar el no registro del título o en su posible anulación si estaba registrado, en atención a que el abogado no había cursado todas las materias que exigía la Universidad que lo graduó. En dichos

expedientes al emitirse resolución de exoneración, se reconoció claramente por parte de esta Corte " que por no haberse confirmado los señalamientos hechos por el Consejo Nacional de la Judicatura y el informe adjunto de la Dirección Nacional de la Dirección Superior de Educación, el título académico que acredita la obtención del grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas extendido al funcionario judicial por ahora hace fé y es procedente así reconocerlo."

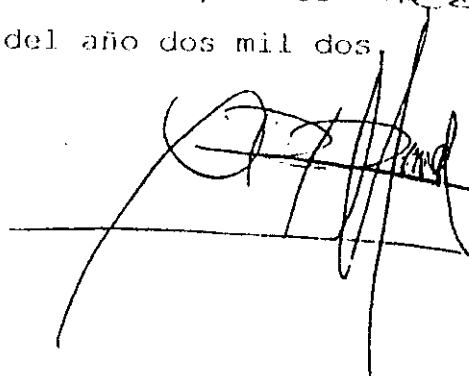
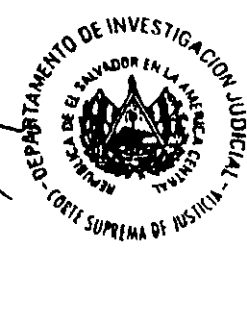
La Corte en este caso le ha dado valor de plena prueba a un dictamen que antes puso en duda negándole valor. Por lo demás podemos señalar que el principio de igualdad ante la ley no ha sido tomado en consideración en esta decisión de remoción, tal como lo dejamos señalado en el párrafo anterior.

Por lo demás, debemos recordar a este Tribunal, que nuestra posición respecto de estos expedientes, fue: Que previo a resolver los casos abiertos en contra de jueces, en el Departamento de Investigación Judicial, se decidiera si procedía o no, revocar la autorización para el ejercicio de la abogacía, otorgada por la Corte, pues sólo así, se podría remover a un juez, por no llenar uno de los requisitos exigidos por la Constitución y leyes secundarias.

Queremos dejar constancia, que nuestra decisión no contradice la adoptada por esta Corte de abrir expedientes de investigación y remoción, en contra de aquellos funcionarios judiciales que ostentan el cargo sin llenar los requisitos para su ejercicio, prevista en el literal f) del Art. 55 de la Ley de la Carrera Judicial, de fecha anterior, la que acompañamos firmemente con nuestro voto, pues jamás avalaremos situaciones de fraude, falsedad e inmoralidad.

San Salvador, a los cinco días del mes de septiembre de dos mil dos.
RUBRICA DE DOS MAGISTRADAS.-

Fiel y conforme con su original con la cual fue debidamente confrontada y para que le sirva de legal notificación al licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO**, se le extiende la presente en la ciudad de San Salvador, a los ~~cinco~~ ^{diez y nueve} días del mes de ~~septiembre~~ del año dos mil dos.

El infrascripto Jefe del Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, **HACE SABER:** Que en el Informativo Número 36-2002, iniciado de oficio con base a informe remitido por la Ministra de Educación, contra el Licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO**, Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, se encuentra la resolución que literalmente dice:



ANEXO No. 5

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las once horas con cincuenta y cinco minutos del día tres de octubre del año dos mil dos.

A sus antecedentes el escrito presentado por el Licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO**, Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, por el cual interpone el recurso de revocatoria contra la resolución emitida por este Tribunal con fecha cinco de septiembre del corriente año, en la que se acordó removerlo de su cargo, con base al Art. 55 Lit. f) de la Ley de la Carrera Judicial; en su escrito el recurrente ha expuesto:

a) La Ley de Universidades Privadas, bajo cuya vigencia se le otorgó el título académico, disponía en su Art. 4 Lit. a), que en ningún caso los planes de estudio de las Universidades Privadas, podrían ser inferiores a los de la Universidad de El Salvador, por ello, quien cumpliera y aprobara el plan de estudio de dicha Universidad, habría cumplido con la medida académica necesaria, para optar al proceso de graduación respectivo de aquéllas.

b) Que cumplió con lo regulado en el Art. 8 de la Ley de Universidades Privadas, es decir, que llenó los requisitos necesarios exigidos a los alumnos de la Universidad de El Salvador para la obtención del título otorgado por la universidad privada y además, no era requisito el registrar el título.-

c) Que si reunió los requisitos necesarios para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, tal como consta en la documentación de la Universidad Estatal que presentó en esta Corte y por consiguiente, la resolución del ente educativo no tiene fundamento legítimo y por ello es arbitraria, de ahí que, la resolución de la Corte no está apegada a derecho.

d) Que el no haber cursado asignaturas penales en su pensum de estudio de la Universidad de El Salvador, porque optó por las materias civiles (las optativas), en ningún momento puede ser motivo para invalidar el curso y aprobación de su pensum de estudios de la Universidad donde se graduó.

e) Que de acuerdo al Art. 180 Cn., el requisito que lo habilitó para ser Juez de Paz fue el tener la profesión de abogado, la cual aún ostenta, por lo que este Tribunal ha violado el debido proceso, porque para removerlo del cargo previamente debió habersele desautorizado como abogado de la República, lo cual no ha ocurrido.-

f) Que de acuerdo a lo manifestado por la Dirección Nacional de Educación Superior, la resolución de no registrar el título no es un fallo definitivo y con carácter de firme, ya que aún se puede conocer en Segunda Instancia y ahí se podría demostrar lo contrario.

g) Que la Corte en los primeros meses del año próximo pasado, tramitó expedientes en los cuales pronunció exoneración de varios Jueces, en casos exactamente idénticos al presente; a dichos Jueces se les señalaba las mismas anomalías en la expedición de su título; resolviendo que por no haberse confirmado los señalamientos hechos por el Consejo Nacional de la Judicatura y el informe de la Dirección Nacional de Educación Superior, hacían fé y era procedente así reconocerlo.-

Este Tribunal, ante los argumentos expuestos hace las siguientes consideraciones:

1º) En la resolución recurrida se ha dejado claro, el reconocimiento de esta Corte al Ministerio de Educación, como el ente responsable del Sistema Educativo, de su aplicación y desarrollo, por ser esa su función de conformidad a la Constitución, en consecuencia, no es cierto que el Ministerio, se haya extralimitado en sus funciones, al resolver en forma negativa la solicitud de registro del título del recurrente.- También se dice en la resolución impugnada, que en resoluciones anteriores, este Tribunal conoció parte de la problemática de los títulos irregulares, pero esas resoluciones eran sin perjuicio de las acciones y responsabilidades que pudieran deducirse y determinarse ante las autoridades



Antonio Sáenz

competentes, o sea que siempre que se dieran nuevos elementos o hechos se podría investigar, por consiguiente, no se ha vulnerado el principio de igualdad jurídica, porque en este informativo hay hechos y circunstancias diferentes a aquéllos.

2°) Que en el momento de valorar la prueba aportada en este expediente, se le ha dado fehaciencia a la resolución del uno de febrero del dos mil uno, emitida por el Ministerio de Educación, donde se determinó no registrar el título, por no haber completado el pensum de asignaturas del Plan de Estudios aprobados a la Universidad que lo graduó y con los medios de prueba de descargo aportados por el recurrente, no desvirtúa ni hace variar la resolución que sirve de fundamento al fallo recurrido, por consiguiente no es cierto que haya parcialización al valorar la prueba aportada.-

3°) Con relación a los requisitos establecidos en la Constitución para desempeñar la judicatura, en la resolución se dice claramente, que cuando el Ministerio de Educación resuelve no registrar el título del recurrente por los motivos antes indicados, afectó la credibilidad habilitante de la investidura académica y en consecuencia, al obtener su título bajo las condiciones señaladas, desacredita moralmente su uso y por ende el cargo desempeñado por el Licenciado Herrera Alvarado.- El recurrente, alega, que mientras no le revoquen la autorización para el ejercicio de la abogacía, sigue teniendo los requisitos para ser Juez; pero con la resolución del Ministerio de Educación, su título ha quedado cuestionado y de igual manera su moralidad por haber hecho uso del título bajo esas circunstancias, de tal manera que el Art. 180 Cn., al establecer el requisito de la moralidad, éste debe cumplirse y mantenerse en forma integral, antes y después del nombramiento de Juez.- ✓

Por tanto, los argumentos expuestos por el interesado, carece de fundamentación lógica y legal, no constituyen ni hechos, ni argumentos que desvirtúen los fundamentos en que se sustenta la resolución impugnada.-

En tal virtud y por las razones expuestas esta Corte a nombre de la República, resuelve: a) Declárase que **NO HA LUGAR A LA REVOCATORIA** solicitada por el recurrente; b) Declárase firme la resolución emitida por esta Corte de fecha cinco de septiembre del corriente año; c) Emitase el Acuerdo correspondiente.- Hágase Saber.- Rubrica de diez Magistrados y la de la Secretario que autoriza.-

VOTO RAZONADO DE LAS DOCTORAS ANITA CALDERON DE
BUITRAGO Y VOCTORIA MARINA VELÁSQUEZ DE AVILES

ANEXO No. 6

No hemos concurrido con nuestro voto a firmar la anterior resolución que denegó la revocatoria solicitada por el señor Juez de Paz de San Rafael, Departamento de Chalatenango, por considerar que tal resolución no está apegada a derecho.

La Corte le ha dado pleno valor a una resolución administrativa de la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación en la que el fin principal era **no registrar el título aunque la razón alegada fue por no haber completado el pensum del Plan de Estudios de la Universidad que lo graduó.**

La Corte, a través del Departamento de Investigación Judicial abrió expediente en contra del funcionario judicial indicado, teniendo como fundamento el literal f) del Art. 55 de la Ley de la Carrera Judicial.

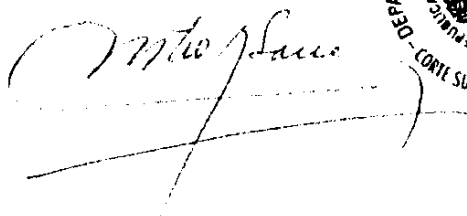
Creemos que no se han comprobado los hechos que se le atribuyen al Licenciado JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO, pues éste sigue siendo abogado de la República; su moralidad no está cuestionada ni tampoco su capacidad como Juez.

Por esas consideraciones a juicio nuestro era procedente revocar la resolución que lo removió como Juez de Paz de San Rafael y en ese sentido es nuestro voto.

Reiteramos los argumentos que expresamos en el voto razonado y discordante con la resolución de remoción.

San Salvador, a los tres días del mes de octubre de dos mil dos. **Rubrica de dos Magistradas.-**

Fiel y conforme con su original con la cual fue debidamente confrontada y para que le sirva de legal notificación al Licenciado **JOSE ARTURO HERRERA ALVARADO**, se le extiende la presente en la ciudad de San Salvador, a los ocho días del mes de octubre del año dos mil dos.



ANEXO No. 7

ACUERDO No. 287.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a los dieciséis días del mes de mayo de dos mil dos.

La Corte Suprema de Justicia,

CONSIDERANDO:

I.- Que el Ministerio de Educación remitió a la Corte Suprema de Justicia un listado de profesionales del derecho a los cuales se detectó irregularidades en la obtención de su título académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas;

II.- Que en atención a lo comunicado, la Corte constituyó una Comisión Especial Investigadora de Títulos Irregulares, en cuyo informe aparecen señalamientos en el mismo sentido;

III.- Que sobre la base de dichos informes se hace necesario investigar la legalidad del acuerdo por el cual se autorizó para el ejercicio de la abogacía a las personas señaladas en los mismos, en igual sentido, deberá investigarse otros casos similares de los que se entere la Corte Suprema de Justicia;

IV.- Que el cuerpo normativo que rige la materia relacionada con la autorización de la abogacía establece como requisito para otorgarla, poseer título de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales o de Licenciado en Ciencias Jurídicas; situación que debe existir no sólo al momento de la autorización sino en la prosecución del ejercicio de las prerrogativas que la Corte Suprema de Justicia le concede, por lo que al existir un señalamiento que afecte la legitimidad de dicho título, se hace necesario investigar tal situación y de comprobarse, emitir la resolución correspondiente por la autoridad competente, que es la misma que concedió la autorización.

V.- Que para hacer la investigación es necesario la tramitación de un procedimiento en el que se respete el debido proceso que la Constitución reconoce, lo cual corresponde establecer a esta Corte.

POR TANTO:

En uso de sus facultades legales,

Acuerda las siguientes:

Normas para Revisar la Autorización del Ejercicio de la Abogacía

Objeto.

Art. 1.- Las presentes normas tienen por objeto establecer el procedimiento administrativo para revisar la autorización del ejercicio de la abogacía, y en su caso, revocarla, en razón de señalamientos de irregularidad en la obtención de los títulos de Licenciado en Ciencias Jurídicas, formulados, ya sea por el Ministerio de Educación, la Comisión Especial de la Corte nombrada al efecto, la Fiscalía General de la República o por cualquier otro medio oficial.

Denominaciones.

Art. 2.- Para los efectos de estas normas se usarán las siguientes denominaciones:

- a) "La Ley", para referirse a la Ley Orgánica Judicial;
- b) "La Corte", a la Corte Suprema de Justicia;
- c) "La Corte Plena", a la reunión de todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia,
- d) "La Sección", a la Sección de Investigación Profesional;
- e) "El Fiscal", al Fiscal de Corte;
- f) Persona autorizada, aquella que obtuvo autorización para ejercer la profesión de abogado, que es objeto de investigación.

Órgano Competente.

Art. 3.- Corresponderá a la Sección, instruir las diligencias de investigación reguladas en las presentes normas y recabar las pruebas necesarias para confirmar la legalidad o falta de legalidad de la autorización para el ejercicio de la abogacía en razón de títulos de grado cuestionados; ello

separadamente de cualquier otra actuación que con anterioridad se haya iniciado en instancia judicial o administrativa de la Corte. En caso de existir otras diligencias administrativas en la Corte, oportunamente la Presidencia de la Corte podrá ordenar su acumulación, según corresponda.

Resolución

Art. 4.- La Corte Plena en cada caso particular y de acuerdo a sus investigaciones, revocará la autorización, que se hubiere obtenido en contravención a las normas legales, reglamentarias y estatutarias.

Solicitud de Documentación

Art. 5.- La Sección deberá solicitar:

- a) Al Ministerio de Educación, informe sobre el proceso de graduación de la persona investigada, el que deberá incluir: el nombre de la persona investigada, la Universidad en la cual obtuvo su título académico, las acciones tomadas por el Ministerio en relación con la Universidad de que se trate, si el investigado aparece o no en los registros académicos de la Universidad que lo graduó, si cumplió con todos los requisitos para obtener el título que lo acredita como Licenciado en Ciencias Jurídicas; en caso de no haberlos cumplido, el detalle de los que le faltaría, y las medidas concretas que el Ministerio ha tomado en ese caso. Para tal efecto, deberá anexar los documentos o fotocopias certificadas que acrediten la información proporcionada.
- b) Al Fiscal de Corte, informe sobre si en contra de la persona investigada se ha abierto proceso penal, delitos que se le imputen y si a la fecha se ha instruido proceso judicialmente, agregando certificación de la evidencia con la que cuente.
- c) A los tribunales que estén conociendo de los procesos penales instruidos en contra de la persona autorizada, informe sobre la situación del proceso, juntamente con certificación de los elementos de prueba con que se cuente.
- d) Al Consejo Nacional de la Judicatura informe si en el procedimiento de selección o evaluación ha detectado alguna irregularidad en la

autorización para el ejercicio de la abogacía de la persona autorizada, debiendo acompañar a su informe la certificación de los elementos de prueba de que disponga.

Derechos

Art. 6.- El abogado cuya autorización sea objeto de investigación tendrá especialmente derecho: a) a ser informado de la apertura del expediente administrativo; b) a actuar por sí, o por medio de representante que él designe; c) a intervenir en el procedimiento de la manera regulada en las presentes normas.

Procedimiento.

Art. 7.- La Sección, al tener conocimiento de los señalamientos de irregularidades en la obtención de los títulos de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales y de Licenciado en Ciencias Jurídicas, formuladas por el Ministerio de Educación, por la Comisión Especial de la Corte nombrada al efecto, por la Fiscalía General de la República o por cualquier otro medio oficial, abrirá por orden del Presidente de la Corte, el expediente respectivo e inmediatamente agregará, en su caso, la documentación recibida, revisará sus archivos y anexará un informe pormenorizado del recibimiento y autorización para el ejercicio de la abogacía a favor de la persona investigada y verificará si tal persona desempeña algún cargo en el Órgano Judicial.

Notificación

Art. 8.- La Sección, realizadas las diligencias indicadas en el artículo anterior, notificará a la persona investigada la apertura del expediente, quien dentro de tercero día, a contar del siguiente al de la notificación, deberá exponer sus argumentos en relación con las irregularidades que se le atribuyen y señalará lugar para oír notificaciones y la persona comisionada para recibirlas.

Con la contestación o sin ella, se oirá al Fiscal de Corte para la siguiente audiencia.

Medios de Prueba

Art. 9.- Los hechos y circunstancias relacionados con las irregularidades atribuidas en la obtención del título académico contra la persona autorizada para ejercer la abogacía, podrán ser establecidos por cualquier medio legal de prueba.

Apertura a Prueba

Art. 10.- Con la opinión del Fiscal, o sin ella, las diligencias se abrirán a pruebas por el término de diez días; período dentro del cual se deberán producir o presentar las pruebas pertinentes. La Sección podrá oficiosamente recabar las pruebas que estime procedentes. En todo caso, aquellas serán incorporadas con citación del interesado.

Resolución

Art. 11.- Terminado el período de prueba, las diligencias quedarán concluidas para resolver lo principal.

Plazo

Art. 12.- La Corte Plena dictará en un plazo que no excederá de doce días resolución razonada revocando o no la autorización para el ejercicio de la abogacía.

Recurso

Art. 13.- Contra la resolución pronunciada, se admitirá el recurso de revocatoria, mutación o reforma. Este recurso se interpondrá por escrito

debidamente fundado dentro de los tres días contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva.

Carácter Definitivo

Art. 14.- La resolución que pronuncie la Corte Plena por el recurso anterior quedará firme y producirá efectos después de notificada.

Disposiciones Generales.

Art. 15.- Para los efectos de sustanciación de las diligencias a que se refieren las presentes normas, es entendido que la autoridad competente, en el caso de la Sección, es el Jefe de la misma; y, cuando se refiere a la Corte Plena o a la Comisión de su seno, lo será el Presidente de la Corte.

Art. 16.- Todas las notificaciones a que se refieren las presentes normas, deberán realizarse, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas de pronunciado el auto o resolución de que se trate, con entrega de copia o fotocopia de la resolución de acuerdo a las reglas generales.

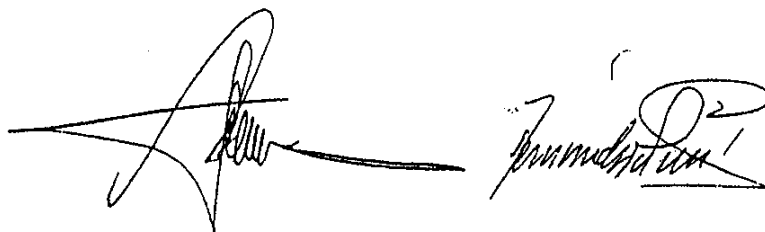
Los plazos a que se refieren las presentes normas comprenderán únicamente días hábiles.

Suspensión

Art. 17.- En caso de que la persona investigada se encuentre desempeñando una judicatura, la Corte Plena, luego de recibidos los informes a que se refiere el Art. 7 de las presentes normas, procederá de conformidad a lo dispuesto en el Art. 54-A de la Ley de la Carrera Judicial.

Vigencia

Art. 18.- Las presentes normas se aplicarán a partir de su aprobación por la Corte Plena y deberán entregarse al interesado en la primera notificación.



U...

J. G. ...

*...
...
...
...
...*

[Large scribble]

*...
...
...
...*

[Large scribble]

MANIFIESTA POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

[Signature]

VI. Declaraciones y Recomendaciones de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos.

87. Por tanto, la suscrita Procuradora con fundamento en el análisis efectuado en el presente informe, **DECLARA Y RECOMIENDA:**

- a. Dar por establecida la violación al derecho humano a un debido proceso legal por inobservancia de los principio de legalidad, de igualdad y seguridad jurídica, así como al derecho a la estabilidad laboral en perjuicio de los siguientes ex funcionarios judiciales, Joaquín Osmar Vallejos Meléndez, Aura Sofía Cañas Orellana, Santos Ernestina Martínez Chávez, Alejandro Antonio López Fuentes, Lillian Leticia Ruiz Portillo, Sonia Ivonne Berduga S. de Rivera, Rosa M. Iam Pérez de León, Manuel de Jesús Herrera Turcios, Dina Idalia Ramos Lara, Edgar Amilcar Sánchez Turcios, Rigoberto Hernández Guído, Anexandro Rivera Linares, Sara Rebeca Pérez Campos, Guillermo Aquino, Jacinto Antonio González Henríquez, José Arturo Herrera Alvarado, Luis Arnoldo Lara Rodríguez, Sandra Marlene López de Manganci, Mauricio Rodríguez Rojas, Coralía Marina Artiga Avalos, Rosa Emilia Zaldaña de Aldana, Ana Dinora Rodríguez de Fuentes, Medardo Romero Cornejo, David Romero Rodríguez, Luis Adalberto Gómez Benítez, Boris Wilfredo Núñez Henríquez, Blanca Daysi Alberto de Ayala, Carlos Alberto Vásquez, Alfredo Ernesto Zarceño Ortiz, Oscar Alfredo Amador Orellana, Rosa Elsa González B. de Moreno, Cristina Elizabeth Batarse Rodríguez, Víctor Manuel Rugamas Guerra, Mario René Morán Eguizabal, Carlos Eduardo Mendoza Orellana, Ana Isabel Ponce Herrera, Carlos Antonio Zelaya Zelaya y Rafael Ángel Jérez Pinto.
- b. Señala como responsables a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, a excepción de las Doctoras Anita Calderón de Buitrago y Victoria Marina Velásquez de Avilés, quienes, en todos los casos denunciados ante esta Procuraduría, mediante voto razonado no concurrieron a firmar las resoluciones de remoción.
- c. Dar por establecida la violación al debido proceso por inobservancia del principio de legalidad en perjuicio de todos y cada uno de los Abogados afectados con la aplicación del Acuerdo 287, que contiene la «Normas para Revisar la Autorización de Ejercicio de la Abogacía», emitido por la Corte Suprema de Justicia, el 16 de mayo de 2002.
- d. Señala como responsable de la precitada violación a los señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- e. Recomienda a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en lo sucesivo, abstenerse de aplicar el Acuerdo 287, que contiene las «Normas para Revisar la Autorización de Ejercicio de la Abogacía», adoptadas el 16 de mayo de 2002.
- f. Recomienda a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, que a partir de la notificación del presente Informe, con base en los criterios establecidos en el mismo, inicie un procedimiento de revisión de todos los procesos de remoción y en los casos que corresponda, dictando resoluciones debidamente fundamentadas, reinstale al funcionario judicial separado de su cargo en forma ilegítima, y que en un plazo de treinta días informe sobre los resultados de tal procedimiento.

- g. Recomienda a los señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que en lo sucesivo, en todo acto que conlleve a una afectación a los derechos laborales de sus funcionarios y empleados, observe plenamente las garantías contenidas en el debido proceso.
- h. Recomienda al Fiscal General de la República que en forma diligente y exhaustiva continúe con la investigación de la emisión de títulos irregulares y que, según corresponda, ejecute las acciones respectivas, a fin de determinar la legalidad o ilegalidad de los títulos obtenidos por los profesionales señalados en el Informe elaborado por el señor Roberto Vidales.
- i. Asimismo, recomienda al Fiscal General, que en lo sucesivo, instruya a sus agentes auxiliares para que la investigación sobre la comisión de eventuales delitos sea emprendida con imparcialidad, seriedad y objetividad, a fin de evitar involucramientos indebidos; tal como ocurrió en el caso de la Licenciada Mirna Antonieta Perla Jiménez.
- j. Recomienda al Consejo Nacional de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Educación, en lo sucesivo ejercer un mejor control sobre la información propia o que reciban, cuya divulgación atente contra el derecho a la dignidad de las personas.

VII. NOTIFICACIONES

88. Notifíquese el presente informe a los siguientes funcionarios e instituciones estatales:

- a. A la Corte Suprema de Justicia en Pleno.
- b. Al Doctor Agustín García Calderón, Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- c. Al Licenciado Belisario Artiga, Fiscal General de la República.
- d. Al Consejo Nacional de la Judicatura.
- e. Al Ministerio de Educación.
- f. A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- g. A la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador.
- h. A los denunciantes y demás personas o instancias relacionadas en el presente reporte.
- i. A la población en general.

Dado en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador, a los doce días de mes de mayo de dos mil tres.

ANEXO No. 9

**Corte Suprema responde a Procuradora
para la Defensa de los Derechos Humanos**

San Salvador, 18 de junio de 2003
Ref. Pres/192



Señora Procuradora para la
Defensa de los Derechos Humanos,
Doctora Beatrice Alamanni de Carrillo
Presente.

Caso Títulos Irregulares

No. 5-P.— CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, dieciocho de junio del año dos mil tres.— El Tribunal, de conformidad al punto número 1 de la sesión de Corte Plena de esta fecha, ante el informe especial de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, sobre la remoción de funcionarios judiciales y el acuerdo No. 287 adoptado por la Corte Suprema de Justicia para revocar autorizaciones para ejercer la abogacía a profesionales del derecho, ambos como consecuencia de la investigación sobre títulos universitarios presuntamente irregulares, se acordó contestar a la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, de la siguiente forma:

El día 20 de mayo de 2003 se notificó a la Corte Suprema de Justicia por parte de esa Procuraduría, el "INFORME ESPECIAL SOBRE LA REMOCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES Y EL ACUERDO No. 287 ADOPTADO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PARA REVOCAR AUTORIZACIONES PARA EJERCER LA ABOGACÍA A PROFESIONALES DEL DERECHO, AMBOS COMO CONSECUENCIA DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE TÍTULOS UNIVERSITARIOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES", emitido a los dieciséis días del mes de mayo de dos mil dos.

Al respecto me permito hacer de su conocimiento, que en reunión de Corte Plena se acordó comunicarle lo siguiente:

A) RESPETO DE COMPETENCIAS E INFORME

Este Supremo Tribunal deja constancia de su respeto a las funciones que la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos posee, en base a nuestra Constitución. Su importancia para la institucionalidad salvadoreña es incuestionable. Sin embargo, es ineludible mencionar que sus actuaciones, fundamentadas en su autoridad moral, carecen de impario y en consecuencia deben tomarse con la mayor seriedad, pero en su justa dimensión de constituir recomendaciones.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia como máximo Tribunal de El Salvador, tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en diversas materias que el Art. 172 Cn., puntualiza. Adicionalmente el Art. 182 Cn., prescribe atribuciones puntuales de este Tribunal y entre ellas, en su atribución 12ª., le encomienda practicar recibimientos de Abogados, autorizarles para el ejercicio de la Abogacía y del Notariado, suspenderles, inhabilitarles, etc. En el campo del control profesional la Ley máxima le asigna la autorización para el ejercicio de las profesiones mencionadas; en consecuencia le atribuye asimismo la facultad de denegar esa autorización y de revocarla en su caso.

El Informe Especial de la señora Procuradora cuestiona entonces dos acciones que esta Corte ha impulsado debidamente: facultada por la norma constitucional y por la legislación secundaria:

- a) La remoción de funcionarios judiciales por poseer títulos universitarios irregulares, y
- b) Las Normas para Revisar la Autorización del Ejercicio de la Abogacía, incorporadas en el Acuerdo 287 emitido por esta Corte Suprema el 18 de mayo de 2002.

B) REMOCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES.

El informe de mérito en su apartado No. 87, declara que se tiene por establecida la violación al derecho humano a un debido proceso legal por inobservancia de los principios de legalidad, de igualdad y seguridad jurídica, así como al derecho a la estabilidad laboral, en perjuicio de ex funcionarios judiciales que se mencionan en el mismo apartado.

La opinión anterior se fundamenta, según el informe, en los argumentos siguientes:

- 1) El numeral 20 del informe de referencia expresa que los dictámenes y resoluciones emitidos por la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación, en relación a los títulos Irregulares, no son definitivos y que ha existido una presión enorme del Consejo Nacional de la Judicatura y de la Corte Suprema de Justicia para que se anule el registro de títulos. El numeral 22 del mismo informe agrega que la actuación de la Corte Suprema de Justicia en este asunto "podría no responder a una real intención por optimizar la administración de justicia y por tanto podría estar motivada en razón de dar una respuesta ante la opinión pública, dada la trascendencia que el tema tomó ante la misma".

Las afirmaciones anteriores no sólo permiten dudar de la seriedad del informe, sino que además lo descalifican por parcial y falta de objetividad. Por lo anterior, esta Corte rechaza enérgicamente esas afirmaciones, pues considera que las mismas no constituyen argumentos válidos que sustenten moral y jurídicamente las recomendaciones que se hacen.

La afirmación de que los dictámenes emitidos por el Ministerio de Educación por medio de la dependencia competente, no son definitivos ni tienen asidero jurídico, amerita además el siguiente comentario: corren agregadas a los expedientes respectivos resoluciones emitidas por la autoridad administrativa competente en las cuales no aparece que su emisión tenga carácter provisional. Los documentos emanados del Ministerio de Educación, como entidad rectora y fiscalizadora de la educación superior existen, y esta Corte, respetuosa de las competencias respectivas, está obligada a tomarlas en debida consideración.

- 2) Se aduce que el sistema de emisión de resoluciones que la Corte adoptó para remover a los funcionarios que se señala en el informe, fue el de reproducir una serie de formatos de resolución en los que únicamente se sustituyó la fecha, el nombre del funcionario sujeto a remoción y algunos detalles como sería la denominación de la Universidad que lo graduó. Se agrega, que la Corte no valoró objetivamente las circunstancias de hecho y derecho que motivaron esas decisiones ni tomó en cuenta las peculiaridades de cada caso en particular.

Las resoluciones emitidas, afirma esta Corte, poseen los elementos para afirmar que se ha dado pleno cumplimiento al deber de motivación. Se encuentran en ellas los antecedentes de hecho, la relación de hechos probados y los fundamentos de derecho requeridos para tener por debidamente motivada una resolución. El deber de motivación no impone una determinada extensión en el planteamiento de los hechos; a lo que obliga es a exponer las razones de la resolución; en tanto que en ellas se refleja lo que consta en el proceso y se guarde la debida relación y congruencia con la situación que se plantea. En los casos a que alude el informe, las circunstancias concurrentes son las mismas (asignaturas no cursadas, equivalencias mal otorgadas, incumplimiento de plan de estudios, no tener calidad de egresado, etc.) La prueba vertida coincide en los casos analizados. En consecuencia de lo dicho, el razonamiento no puede ser diferente ni debe sorprender. Por el contrario, las afirmaciones del informe evidencian la igualdad de tratamiento en los casos referidos. ¿Qué diferencia puede existir entre el sustentante al que se le imputa no haber cursado la asignatura "X" y otro que no cursó la asignatura "Y" del plan de estudios respectivo?, ¿o entre la imputación de no haber cursado 5 asignaturas respecto a otro al que le faltaron 15?. La razón o motivación de la causa de la irregularidad es la misma.

- 3) El informe de la señora Procuradora destaca como aspecto de especial relevancia, el hecho que la Corte en Pleno argumentó en sus resoluciones que "el uso del título obtenido" en circunstancias presuntamente irregulares, "afectaba" los requisitos exigidos en el Art. 180 Inc. 1º de la Constitución, lo cual no es cierto. La Corte afirmó lo siguiente: "el simple uso del título obtenido en las condiciones señaladas, desacredita la moralidad del sustentante y afecta negativamente el desempeño del cargo, por ser aquella uno de los requisitos exigidos por la Constitución, Art. 180, Inc. 1º. Por las razones y hechos comprobados con posterioridad a su nombramiento, la Corte estaba obligada a fallar con la remoción del cargo que desempeñaba, de conformidad con el Art. 55 literal f) de la Ley de la Carrera Judicial.

- 4) Se plantea asimismo en el informe que, con anterioridad, la Corte exoneró a 6 funcionarios judiciales que se encontraban en situación similar a la de los Jueces y Juezas removidos, lo cual violenta los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Lo anterior es falso. En las resoluciones aludidas se aclaró que las mismas se dictaban sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad que pudiese establecerse en procesos o procedimientos diferentes.

- 5) Señala el informe que no se otorga la garantía del debido proceso al no conceder la doble instancia o doble posibilidad de decisión y que en consecuencia una resolución pueda ser impugnada y sometida a revisión por autoridad diferente. Se aduce, en los casos planteados, que la autoridad que ha tomado la primera decisión es la Corte en Pleno y que no existe Tribunal diferente o superior que revise lo actuado por la primera.

Al legislar sobre recursos, el Art. 64 de la Ley de la Carrera Judicial establece que en caso de remoción de Magistrados, Jueces de Primera Instancia, o de Paz, la resolución admitirá recurso de revocatoria. Esa es la Ley.

- 6) Finalmente, señala el informe que con la remoción de 38 Jueces cuyos nombres en el mismo se puntualizan, se ha violado el derecho humano al trabajo y se ha producido una "grave afectación a la estabilidad laboral", a la que todo empleado o funcionario público tiene derecho.

La Sala de lo Constitucional ha sido consistente en señalar que lo que comúnmente se conoce como el derecho al trabajo es más bien derecho a la estabilidad laboral; que ese derecho no implica inamovilidad; que la estabilidad laboral es relativa pues la Constitución no puede asegurar el goce de ese derecho a aquellas personas que hayan dado motivo para que se decreta su separación o destitución; que se tiene derecho a conservar un cargo si se dan ciertos factores, entre los cuales están: que no se cometa falta grave que la Ley considere causal de remoción y que se tramite procedimiento en el que se aseguren oportunidades reales de defensa al afectado (Sentencias de Amparo Ref. 3-98, 25 de abril 2000, 21-99 de fecha 12 de julio de 2000, 829-99, 21 de nov. 2000, 418-99, 7 nov. 2000, 417-99, 19 de dic. 2000, 14-98, 21 de nov. 2000). En los casos a que alude dicho informe no puede, en consecuencia, aducirse por la Procuraduría violación de ningún derecho, pues los mismos se han resuelto en base a la Constitución y a la Ley.

C) PROCEDIMIENTO DE REVOCATORIA DE LA AUTORIZACION DEL EJERCICIO DE LA ABOGACIA.

En su informe, la señora Procuradora reconoce que a la fecha del mismo, la Corte Suprema de Justicia no ha resuelto ninguna revocatoria de autorización para el ejercicio de la abogacía. Lo que ella objeta es el Acuerdo 287 que contiene las Normas para Revisar la Autorización del Ejercicio de la Abogacía, emitido por la Corte Suprema de Justicia el 18 de mayo de 2002. Al respecto, este Tribunal deja constancia de lo siguiente:

- a) *De conformidad al Art. 182, atribución 12ª de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia posee la atribución y obligación de controlar el ejercicio de la Abogacía y del Notariado como profesiones. Asimismo, es la autoridad o poder que en nombre del Estado practica recibimientos de Abogados, los autoriza para el ejercicio de su profesión e iguales facultades ejerce respecto de los Notarios. La misma norma constitucional atribuye a la Corte la posibilidad de sancionar a dichos profesionales con la suspensión y con la inhabilitación. En ambos casos resolverá con solo robustez moral de prueba.*
- b) *Es importante destacar que si una autoridad posee facultades para conceder en nombre del Estado autorizaciones, licencias o facultades para ejercer determinadas actividades, de la índole que fuere, iguales atribuciones le son concedidas para denegar y en su caso revocar tales autorizaciones. Es irrelevante que la norma lo diga, está implícito en la misma. De tal suerte que la facultad de revocar cualquier autorización no precisa mención expresa y si es en la norma constitucional que se la considera comprendida, admite aplicación directa de la normativa fundamental, aun cuando no exista procedimiento preexistente. Así lo acepta unánimemente la doctrina.*

Otro aspecto a puntualizar es que cuando se habla de revocatorias de cualquier autorización, por no llenar los requisitos para haber obtenido ésta, no estamos ante un caso de sanción, ante una expresión punitiva del Estado de ninguna naturaleza. La revocatoria es simplemente la consecuencia de no llenar los requisitos requeridos y de haberse constatado esa realidad. En el caso concreto que nos ocupa, efectivamente la autoridad competente estableció que los títulos universitarios de determinados jueces removidos fueron obtenidos sin haber llenado los requisitos académicos que la Ley previamente exigía y que esta circunstancia fue posteriormente evidenciada.

Asimismo, ante la ausencia de un procedimiento que garantizase la uniformidad y permitiese con la mayor amplitud las posibilidades de defensa y audiencia de los sustentantes portadores de títulos irregulares, la Corte consideró necesario para desarrollar mejor la normativa constitucional, crear el procedimiento por medio del mencionado Acuerdo 287.

Es absolutamente incorrecto sostener que el Acuerdo 287 viole el debido proceso por inobservancia del

principio de legalidad. Al contrario, dicho Acuerdo posee base constitucional y es una garantía adicional para los poseedores de títulos irregulares.

c) En lo que se refiere a la reserva de Ley, el informe de mérito nos merece los siguientes comentarios:

- 1) Basándose en el principio de reserva de Ley, la Corte dictó el Acuerdo 287. La Ley fundamental y la Ley Orgánica Judicial desarrollan lo relativo a la autorización para el ejercicio de la Abogacía y del Notariado. Dicha autorización tiene asidero constitucional y legal. En consecuencia y como es obvio, si se faculta para autorizar, también se faculta para revocar y para denegar. Ni la revocatoria ni la negativa son sanciones.
- 2) La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional (Ref. 8-97/13-97 sobre la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro) es contundente al indicar lo siguiente: "los principios, derechos y obligaciones contenidos en la Norma suprema requieren de una concreción o regulación normativa la cual se realiza por disposiciones jurídicas infraconstitucionales entre ellas las leyes. De acuerdo con la doctrina sustentada en dicha sentencia, tal regulación no tiene que ser necesariamente por ley formal, es decir, que cumpla con el procedimiento de formación prescrito en los Arts. 133 a 143 Cn." Cabe agregar que cuando la Norma suprema utiliza el término Ley, no siempre se refiere a decretos de contenido general emanados de la Asamblea Legislativa. Concluye la Sala que la determinación de las materias en que existe reserva de ley debe hacerse caso por caso, verificando la existencia de los supuestos que priorizan a la Asamblea Legislativa sobre otros Organos y entes revestidos de potestades normativas. En la situación que nos ocupa, la competencia normativa corresponde sin ninguna duda a esta Corte y en consecuencia ella, para desarrollar con mayor amplitud la atribución que la Constitución le asigna, puede dictar normas contentivas de procedimientos en los cuales se tramiten situaciones como la revocatoria para el ejercicio de la abogacía.

POSICIÓN SOBRE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS

La Procuraduría, con base en los razonamientos desvirtuados, plantea las siguientes recomendaciones:

- 1- En el numeral 87 literales f) y g) del Informe Especial, se recomienda que se inicie un procedimiento de revisión de todos los procesos de remoción y en los casos que corresponda se dicte resolución, debidamente fundamentada, reinstalando al funcionario judicial separado de su cargo y que en lo sucesivo en todo acto que conlleve a una afectación a los derechos laborales de los funcionarios y empleados, se observen plenamente las garantías contenidas en el debido proceso.
- 2- Por otra parte en el numeral 87 literal e) se recomienda que en lo sucesivo, esta Corte se abstenga de aplicar el Acuerdo 287 que contiene las Normas para Revisar la Autorización del Ejercicio de la Abogacía, adoptadas el 18 de mayo de 2002.

Respecto a estas recomendaciones, esta Corte declara que ha sido respetuosa de las competencias de los otros organismos del Estado involucrados en el tema que nos ocupa y no ha tomado decisiones a la ligera. Estima que las recomendaciones formuladas carecen de sustentación; que respecto a las mismas, de acuerdo a lo que establece el Manual para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, su aceptación es voluntaria; que las actuaciones de esta Corte han sido de estricto apego al derecho y han perseguido siempre garantizar el debido proceso. En razón de lo expuesto, considera que no tiene ninguna recomendación que scatar y por el contrario espera que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos rectifique sus declaraciones y recomendaciones, con estricto respeto de las atribuciones y competencias constitucionales de esta Corte Suprema de Justicia. COMUNIQUESE.-