

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURIDICAS AÑO 2006
PLAN DE ESTUDIO 1993



“LA REFORMA A LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARTE SUSTANTIVA”

TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTAN:

IRAHETA CERROS, MIGUEL ARMANDO
PORTILLO CAMPOS, SANDRA GUADALUPE
ROMERO, NELSON MAURICIO

DIRECTOR DE SEMINARIO:

LICENCIADO JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, ENERO DE 2007



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

DRA. MARIA ISABEL RODRÍGUEZ

VICE-RECTOR ACADEMICO

ING. JOAQUIN ORLANDO MACHUCA GOMEZ

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA

DRA. CARMEN ELIZABETH RODRIGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL

LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS

FISCAL GENERAL

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANA

LIC. MORENA ELIZABETH NOCHES DE ALDANA

VICE-DECANO

LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

SECRETARIO

LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACION

LIC. BERTA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA

DIRECTOR DE SEMINARIO

LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ

ASESOR METODOLOGICO

LIC. VICENTE SALVADOR IGLESIAS MEJIA

D E D I C A T O R I A

A Dios Todopoderoso y a la Virgencita que me han dado sabiduría, entendimiento y fortaleza para poder culminar la carrera;

A mi Madre Blanca Alicia Cerros, valuarte que ha sido fundamental y que sin sus consejos, apoyo esmero y dedicación, al darme una luz siempre en mis problemas, nunca hubiera terminado esta carrera; y a mi Padre Juan Miguel Iraheta por sus consejos y apoyo,

A mi esposa Edith Roxana Cartagena que me ayudo con su apoyo moral e incondicional en momentos difíciles de esta carrera supo soportar conmigo hasta terminar,

Mi Hermano que en parte aguanto mi genio y darme apoyo en lo que le solicitaba y a mis tíos y tías que me apoyaron y dieron ánimos para seguir adelante y no decaer, y siempre ayudarme en lo que yo necesitaba muchas gracias de todo corazón a todos.

Miguel Armando Iraheta Cerros

DEDICATORIA

A Dios, su Hijo Jesucristo y su Espíritu Santo, sea toda la gloria y honra, por estar cada segundo de mi vida, dándome amor, fortaleza, apoyo y sabiduría.

A mis padres Marta Lilian Campos, los amo, gracias por su sacrificio, oraciones, consejos, noches de desvelo; por toda su ayuda, a Pablo Portillo (Q.D.D.G), por su dedicación y haberme guiado por el camino del bien e instruido en amor con sus sabios consejos.

A mis hermanos, están en mi corazón, Daniel Portillo (Q.D.D.G), Claudia gracias por tu amor comprensión, apoyo y dos regalos únicos Pablito y Danielito; Mayra, gracias.

A mi abuelita Casta Soto, por todo su amor, paciencia y oración constante por mi vida.

A mi novio, Nelson Romero por su ayuda, paciencia, tiempo y dedicación en la realización de este trabajo.

Sandra Guadalupe Portillo Campos.

D E D I C A T O R I A

A Dios Todopoderoso, por haberme permitido llegar hasta este nivel.

A mis padres, Ana Gloria Romero López y Carlos Mauricio Romero.

A mi Abuela, Marta Leticia Vda. De Romero.

A mis hermanos, quienes han colaborado en el desarrollo de este trabajo.

A mi novia Sandra Portillo, agradezco su colaboración, dedicación y consejos.

Nelson Mauricio Romero.

INDICE DEL CONTENIDO

	<i>No. Pág.</i>
INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTOS DE ADMINISTRACION Y DEL DERECHO DMINISTRATIVO	
1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	
ADMINISTRATIVO	1
1.1.1. Historia del Derecho Administrativo	1
1.1.2. La Administración (Concepto)	1
1.1.3. El derecho administrativo Alcance y definiciones	2
1.1.4. La función Administrativa su nacimiento	3
1.1.5. La Jurisdicción Contenciosa Administrativo en El Salvador	5
CAPITULO II	
MARCO HISTORICO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	
2.1 ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACION PUBLICA	9
2.1.1 Estado de Derecho	9
2.1.2 Formas de sometimiento del Estado	13
2.1.2.1 Sumisión parcial de ciertos actos estatales al derecho	14
2.1.2.2 El imperio de la Ley o sistema de "Rules of Law"	15
2.1.2.3 El Regimen Administrativo	16
2.2 LA ADMINISTRACION PÚBLICA	16
2.2.1 La Administración como poder	17
2.2.2 Potestad imperativa o de mando	18
2.2.3 Potestad Reglamentaria	19

2.2.4	Potestad Ejecutiva en Sentido Estricto	19
2.2.5	Potestad Correctiva y disciplinaria	19
2.2.6	Potestad Jurisdiccional	20
2.3	LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PERSONA	21
2.3.1	Formas que reviste la Administración Publica	21
2.3.2	Administración Activa	22
2.3.3	Administración Jurisdiccional	23
2.3.4	Administración Fiscalizadora	23
2.4	CONTROL JURISDICCIONAL	24
2.5	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	25
2.5.1	Origen y desarrollo de lo contencioso administrativo a nivel Universal	25
2.5.1.1.	Origen y desarrollo del contencioso Administrativo en Francia	29
2.5.1.1.1.	Periodo de la Revolución Francesa	29
2.5.1.1.1	Sistema implementado en el año VIII	30
2.5.1.1.3	fecha de decisiva en la evolución del sistema francés	32
2.5.1.2	Origen y desarrollo del contencioso Administrativo en Inglaterra.	32
2.5.1.3.	Origen y desarrollo del contencioso Administrativo en los Estados Unidos de Norteamérica	37
2.5.1.4.	Origen y desarrollo del contencioso Administrativo en Alemania	42
2.5.1.5	Origen y desarrollo del contencioso Administrativo en España	45
2.5.2	Historia de la Jurisdicción contencioso Administrativa en El Salvador.	47

CAPITULO III

MARCO TEORICO-DOCTRINAL Y JURIDICO APLICABLE AL PROBLEMA DE INVESTIGACION

PRIMERA PARTE

MARCO TEORICO-DOCTRINAL SOBRE LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

3.1	GENERALIDADES DE LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	62
3.1.1	Concepto de la Jurisdicción contencioso Administrativa	62
3.1.2	Acatamiento al Principio de Legalidad	62
3.1.3	Adecuación de la Ley al medio salvadoreño	63
3.1.4	Naturaleza de las disposiciones de la ley	63
3.1.5	Principios del proceso contencioso Administrativo	64
3.1.5.1	Situación en El Salvador	69
3.2	OBJETO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	71
3.3	CARACTERISTICAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	71

SEGUNDA PARTE

	MARCO JURIDICO APLICABLE AL PROBLEMA DE INVESTIGACION	76
3.4	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	76
3.4.1	Legislación Primaria	77
3.4.2	Legislación Internacional que regula lo Contencioso Administrativo	78

CAPITULO IV

CONTENIDO DE UNA FUTURA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR

4.1	CONTENIDO DE UNA FUTURA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR	81
4.1.1	Disposiciones Generales	82

4.1.2	Ámbito de Aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos	82
4.1.3	Derechos de los Administrados	83
4.1.4	Principios Generales del Procedimiento Administrativo	84
4.1.5	Regulación del Acto Administrativo	85
4.1.6	Requisitos de los Actos Administrativos	85
4.1.7	Eficacia de los Actos Administrativos	88
4.1.8	Ejecución de los Actos Administrativos	88
4.1.9	Nulidad de los Actos Administrativos	89
4.2	TRAMITACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	90
4.2.1	Los interesados	91
4.2.2	Iniciación del procedimiento	93
4.2.3	Supuesto en que el órgano administrativo al que se dirige un escrito resulte incompetente	96
4.2.4	Términos y plazos	97
4.2.5	Notificación de los Actos Administrativos	99
4.2.6	La Prueba	105
4.2.7	Audiencia a los interesados	106
4.2.8	Terminación	106
4.3	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	107
4.4	LA REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	110
4.4.1	La revocatoria por razones de legalidad y revocatoria por razones de oportunidad	110
	4.4.1.1 Revocatoria por razones de oportunidad	110
	4.4.1.2 Revocatoria por razones de Legalidad	111
4.5	ACTOS DECLARATIVOS DE DERECHOS	111
	4.5.1 Actos no declarativos de derechos	111
4.6	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	112

CAPITULO V

PRESENTACION, ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION DE CAMPO ACERCA DE LA REFORMA A LA LEY DE JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARTE SUSTANTIVA.

5.1 PRESENTACION DE RESULTADOS	117
5.1.1 Características de la población entrevistada	117
5.1.2 Codificación de la opinión de los entrevistados con base a la entrevista realizada	118
5.1.2.1 Planilla de codificación para las respuestas de los entrevistados	118
5.2 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION	121
5.2.1 Cuadro, Gráficos Estadísticos y su interpretación	121
5.3 ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS TERMINALES	131
5.3.1 En relación a las hipótesis de trabajo	131
5.3.2 En relación a los objetivos de investigación	137

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES FINALES	139
6.1.1 Generales	139
6.1.2 Particulares	140
6.2 RECOMENDACIONES FINALES	141

BIBLIOGRAFIA	152
---------------------	------------

ANEXOS

I N T R O D U C C I O N

El presente documento constituye la presentación final del trabajo de graduación, para optar al grado de Licenciados en Ciencias Jurídicas, sobre el tema de Investigación intitulado: *LA REFORMA A LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARTE SUSTANTIVA*.

La Universidad de El Salvador, considerada como una de las máximas Instituciones de estudios de educación superior, abierta a todos los sectores de la sociedad salvadoreña, fue fundada el dieciséis de febrero de mil ochocientos cuarenta y uno, siendo una de sus primeras facultades en su manifestación histórica la “Facultad de Jurisprudencia, Filosofía y Teología”, ya que así se le llamaba a la hoy entonces “Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales”, quien en su Administración Académica actual, exige como requisito previo a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Jurídicas, que todo aspirante esta obligado a presentar su correspondiente Tesis, ósea “*Una disertación escrita sobre una determinada disciplina jurídica objeto de estudio libremente escogida*” ; que en el caso en comento la disciplina jurídica sobre la cual versará el presente estudio es : **Derecho Administrativo**.

El propósito central de la presente investigación, es exponer de una manera sistemática los diversos elementos, pasos y procedimientos que definen y enfocan el proceso investigativo realizado por medio de una investigación científica, jurídica y de campo, la cual se encuentra estructurada en seis capítulos, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

El Capítulo Uno: comprende el desarrollo histórico y los principales conceptos de Administración del Derecho Administrativo, de una manera breve y sistemática se da a conocer los antecedentes históricos, del Derecho Administrativo, el concepto de lo que se debe de entender por Administración, los alcances y definiciones del Derecho Administrativo, el nacimiento de la

función administrativa, y una noción general acerca de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en El Salvador.

Posteriormente en el **Capítulo Dos**, se expone un segundo marco histórico que trata, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, partiendo de las principales generalidades acerca de la Administración Pública y el Estado de Derecho, posteriormente se determinan aspectos generales de la Administración Pública. Casi finalizando se explica el control jurisdiccional y luego la temática acerca de los antecedentes históricos de lo Contencioso Administrativo, a nivel universal y nacional.

En el capítulo uno y dos se han expuesto, dos historias muy importantes para el abordaje de la temática en comento, es decir, los antecedentes históricos del Derecho administrativo y los antecedentes históricos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El Capítulo Tres, establece lo relativo al fundamento teórico y normativo aplicable a la presente investigación.

Este capítulo comprende dos apartados principales, en el primer apartado se desarrolla el fundamento teórico doctrinal sobre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, abordando aspectos como: conceptos, naturaleza jurídica, principios etc.

El segundo apartado, expone el tratamiento jurídico aplicable al problema de investigación, es decir constitucional e internacional que tiene incidencia directa con la temática en comento.

El Capítulo Cuatro, aborda un apartado lustre y principal para llevar a cabo esta investigación, y muy atrevidamente, se puede decir, un tema que parece que a las Autoridades salvadoreñas no les interesa su creación y mucho menos su promulgación; como lo es el contenido de una futura Ley de

Procedimientos Administrativos en El Salvador, que como es de conocimiento general no existe tal Ley en nuestra región local.

En este apartado se expone ciertas propuestas de cómo debería de ir estructurada dicha Ley acorde a la necesidad jurídico administrativa salvadoreña.

El Capítulo Cinco: comprende la presentación, análisis e interpretación de los resultados de del presente documento se trata de comunicar, analizar, y valorar críticamente los resultados obtenidos durante el desarrollo de la investigación de campo, auxiliándose por medio de la entrevista estructurada de diez ítems a cinco informantes claves básicos en esta investigación, cuatro de ellos son parte del personal administrativo de la Sala de lo Contencioso Administrativo y el otro informante clave forma parte del personal administrativo de Casa Presidencial de la República de El Salvador.

Este apartado, contiene tres partes principales: la primera, relativo a una breve descripción de las características de la población entrevistada y auxiliándose de la construcción de una planilla se logro procesar y codificar las principales respuestas dadas por lo informantes claves durante el desarrollo de la investigación de campo.

Una vez codificadas tales respuestas, y ya recabada la investigación de campo se inicia con el segundo apartado, siendo el procesamiento de la información obtenida por medio de la elaboración de tablas de frecuencia simples de todas las respuestas dadas a las preguntas obtenidas en la entrevista, y codificarlo de acuerdo a un numero asignado a cada una de las categorías estructuradas.

Posteriormente de acorde a la trascendencia investigativa de cada cuadro estadístico se elaboran los respectivos gráficos estadísticos los cuales

constituyen un valioso instrumento primordial para describir fenómenos estudiados y constituyen la fase de reunión, organización y análisis de Interpretación datos.

También se incluye un tercer apartado siempre dentro del capítulo cinco, denominado comprobación y análisis de las Hipótesis jurídicas de Trabajo, tanto la de carácter general como específico; así como también lo relativo a la verificación de los objetivos originalmente planificados en el diseño de investigación, para que de esta manera luego de un proceso de deducción lógica de análisis y síntesis, determinar si tanto las hipótesis como los objetivos de investigación se ha cumplido en su totalidad, parcialmente o por lo contrario no se cumplieron.

El Capítulo Seis: comprende las conclusiones, recomendaciones y consideraciones finales de la presente investigación.

Se plantean las respectivas conclusiones generales y específicas del presente documento, que constituye básicamente nuestra tesis jurídica, por medio de un resumen de las impresiones más fundamentales generadas a lo largo de toda la investigación tanto teórica, jurídica, como de campo, que de todo el informe investigativo desde su planificación hasta su ejecución se ha venido desarrollando; siendo su propósito el darle un sentido práctico a la presente investigación, así como también las respectivas recomendaciones o sugerencias que se desprenden de las conclusiones que modestamente servirán o contribuirán a corregir algunas debilidades u otros aspectos negativos que habría que enfrentar para darle una de entre tantas soluciones al problema planteado.

Finalmente se presentan las referencias bibliográficas utilizadas conforme a la profundización de la presente Investigación, tanto las obras utilizadas durante la fase de planificación y ejecución del mismo, como

algunas otras referencias bibliográficas de ser consultadas para estudios posteriores.

También se agrega una sección de anexos el cual incluye: el modelo de la cedula de entrevista que se utilizo para el desarrollo de la investigación de campo. Y la Propuesta Oficial de la Ley de Procedimientos Administrativos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1.1 Historia del Derecho Administrativo.

Hablar del Proceso Contencioso Administrativo, es hablar de la Administración Pública y del Derecho Administrativo en sí.

En ese contexto la Historia del Derecho Administrativo es la historia de un Derecho que consagra la subordinación del hombre a una organización impersonal y ha sido el Derecho que ha consagrado con efectividad jurídica, la libertad y los derechos del hombre frente a la Administración.

Con el Derecho Administrativo se ha enfrentado en primer término con la idea de Administración, ya que de ésta deriva la nota calificadora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

1.1.2 La Administración (Concepto).

La Administración ofrece una doble estimativa: En sentido objetivo y subjetivo. **Objetivamente** existe una noción etimológica, que expresa que administrar significa “*prestar servicios*”, derivándose de la palabra latina **administratio** y **ad ministrare**, significando “**servir a**”; y es una acción, una realización de actividades para un fin. **Subjetivamente** la Administración implica una estructura orgánica, un Ente ò pluralidad de Entes a los que ésta atribuida la función de administrar.

La Administración en sentido objetivo, es la realización de actividades hacia un fin, que puede ser de diversa índole, produciéndose el siguiente resultado: **a)** Si el fin gestionado es de índole privado, se esta frente a una actividad administrativa de tal carácter, **b)** La Administración Pública supondrá la gestión de un fin público.

1.1.3 El Derecho Administrativo. Alcance y Definiciones.

La noción del Derecho Administrativo, conexiona los valores jurídicos con la idea de la actividad de la Administración Pública, presentando un doble problema. El primero de carácter general, esencialmente normativo de los valores jurídicos que el Derecho encierra, la consagración de un deber ser, de una regla de conducta que produce la secuencia de que toda noción jurídica pueda subsumirse en las ideas de poder y deber. El segundo es de índole especial referente a la estructuración normadora de la juricidad que gira en torno a la relación jurídica que tiene su presupuesto básico en las relaciones vitales entre distintos sujetos, que han de ser reguladas y coordinadas a los efectos de lograr el orden entre las mismas.¹

El Derecho Administrativo, en sentido objetivo, es un conjunto de normas cuyo contenido supondrá la regulación de una determinada categoría de relaciones, siendo las administrativas. Las tendencias restrictivas que limitan la misión del Estado para la realización del Derecho. Estas teorías, nacen en la segunda mitad del siglo XVII, teniendo como base el movimiento espiritual de la Ilustración, que rompía el vínculo de la vida cultural al dominio teológico y consagraba la libertad de investigación en el orden científico; caracterizándose por su fè absoluta en la libertad y el recelo ante las reformas

^{1/} **García Oviedo E. Martínez.** Manual de Derecho Administrativo, Pág. 15

sociales producidas por el Estado para proteger a los débiles, inspirados en la idea que el Derecho es ante todo una norma de conducta ².

Diversos autores de los primeros tiempos de esta Ciencia se detuvieron en el punto que el *Derecho Administrativo es un conjunto de normas jurídicas de carácter administrativo* refiriendo su objeto al simple comentario de las Leyes Administrativas. El Derecho Administrativo y el criterio subjetivo de la función del Gobierno y la Administración, en conjunto queda referida al Poder Ejecutivo que desde entonces, es el que realiza más actos de administración, el que más administra y hasta el punto que sino exclusivamente, al menos mayoritariamente la Administración se concentra en el Poder Ejecutivo. Nace lógicamente, una tendencia de calificar la Función Administrativa como la función realizada por el Poder Ejecutivo, y la idea de definir el Derecho Administrativo como el Derecho regulador del funcionamiento del Poder mencionado.

1.1.4 La función administrativa su nacimiento

El significado etimológico de la voz Administración, en cuanto a la aplicación de medios a fines, de servicio que solo el Poder Ejecutivo reúne los requisitos necesarios para el desarrollo de la Función Administrativa, adquirió la hegemonía en Francia y coadyuvó a la Revolución, sus Doctrinas aspiran a que el Estado adopte una mera actitud pasiva y deje de obrar en los asuntos económicos. Es el “*laissez faire, laissez passer*”, es decir “**Dejar hacer, dejar pasar**”.

Esta relacionada con la acepción inglesa del “*fair play*”, es decir, dejar “el campo libre”. La acción pública debe limitar a remover todos los obstáculos

² / *Ibíd.* Pág. 16

que se oponen al libre juego de la oferta y la demanda que caracteriza la actividad netamente privada.³

Históricamente ha de interpretarse ésta Doctrina como una enérgica protesta con el Principio de la Omnipotencia del Estado, siendo su objetivo señalar la línea divisoria demarcadora de la competencia del mismo.

En el Estado, el Principio Individualista ha ido perdiendo progresivamente aplicabilidad, a favor de otras tendencias que mantienen que la Sociedad y el Estado deben procurar por la solidaridad y evitar el desamparo de los individuos precariamente dotados. Desde esta perspectiva el Estado es el Gestor del bienestar universal, y no puede concebirse manifestación alguna de la actividad humana que no sea dentro de la órbita de la acción pública. El fin del Estado debe ser el desarrollo de los valores de la comunidad en cuanto a la integración de pluralidad de hombres, debiendo atender a su perfeccionamiento la función de Justicia que le corresponde como Ente de representación social y que, por ende, se le atribuye el cuidado de los fines sociales que la sociedad espontáneamente no cumpla, interviniendo en su virtud, en las relaciones interindividuales para superar el desequilibrio entre las mismas, que deriva del libre juego de aquellas, del egoísmo y la desigualdad, es aquí donde entra el Proceso Contencioso Administrativo como el mecanismo de protección a los derechos del administrado.

De esta forma el 24 de Mayo de 1872,⁴ al proclamarse el Consejo de Estado de Francia; juzgando soberanamente en Materia Contencioso

³/ **Ibíd.** Págs. 6, 7

⁴/ **Dr. Cuestas, Humberto Guillermo Revista "Sentencias"**, Corte Suprema de Justicia, Quince años de Jurisdicción Contencioso Administrativa, Artículo "**Breve Reseña Histórica**

Administrativa, atribuyéndole a título definitivo el ejercicio de la justicia delegada. De ésta manera, el Consejo al haberse desprendido e independizado totalmente de la Administración Pública, asume función jurisdiccional plena, independiente, vigorizante y decisoria, constituyéndose en un Tribunal Especial para juzgar los actos administrativos, consecuentemente, en Francia que es la cuna de **La Jurisdicción Contencioso Administrativa**, el nacimiento de ésta jurisdicción es el resultado de dos reglas fundamentales: Por una parte, la que prohibió a los Tribunales Judiciales intervenir en los asuntos administrativos y la otra referida a que establezca la separación de la Administración activa de la Administración Contenciosa.

Actualmente nadie justifica el Sistema Francés por la desconfianza a los Tribunales de Justicia, sino se confía en la idoneidad y capacidad del expresado Consejo, arquitecto de un gran Sistema Jurídico de garantía para los administrados, basta recordar la afirmación de *Goicochea*⁵ cuando dijo: “¿si se me preguntase quién ha prestado mayor servicio de libertad durante el siglo XIX, las Asambleas Revolucionarias defendiendo los derechos del hombre, o el Consejo de Estado Francés con su Jurisprudencia sobre el recurso por exceso de poder?, yo respondería sin vacilar: la obra del Consejo de Estado ha sido para la libertad, cien veces mas eficaz y provechosa⁶.”

1.1.5 La Jurisdicción Contencioso Administrativa en El Salvador

En El Salvador varias Constituciones entre los años 1939 y 1962 determinaron la creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

del Establecimiento del Tribunal Contencioso Administrativo”, 1ª Ed. San Salvador, 1995, Pág. 2.

⁵/ *Ibíd.*

⁶/ *Ibíd.* Pág. 3

Propuestas que se concretizaron en el año de 1978,⁷ durante el desarrollo de la Constitución de 1962, a finales de los años setenta se observaba la necesidad de tutelar los derechos e intereses que surgen de los particulares y de la Administración Pública, discutiéndose así el Tribunal idóneo, acorde a la Constitución por medio del Ministerio de Justicia, con la participación del Órgano Judicial. El Art. 47 de la Constitución, en el que señalaba las facultades de la Asamblea Legislativa, entre esas facultades se encontraba la creación de la Jurisdicción la cual conocería en materia Civil, Mercantil y Laboral; designándole al Poder Ejecutivo el conocimiento de asuntos Contenciosos Administrativos.

Fue de esta forma como el Ministerio de Justicia presentó un Proyecto de Ley donde se instituía el Tribunal Contencioso Administrativo con independencia absoluta de la Administración, además se propuso que el Tribunal se integrará con siete Magistrados divididos en dos Salas, una conocería de materia puramente administrativa y la segunda Sala de los aspectos fiscales.

La Corte Suprema de Justicia objetó lo referente a la división de dos Salas y propuso que se integrará una sola. Dentro de la Corte Suprema de Justicia, se elaboró un segundo Proyecto que fue aprobado por el Órgano Ejecutivo y con el concurso de ambos, se presentó a la Asamblea Legislativa para su examen. Finalizando con su promulgación el 14 de Noviembre de 1978 la **“Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”**, entrando en vigencia el 1 de enero de 1979, y se establece tal Jurisdicción en el país.⁸

⁷ / Ayala, José Maria, Frati de Vega, Karla y otros, Manual de Justicia Administrativa, 1ª Ed. San Salvador, Concejo Nacional de la Judicatura, 2003, Pág. 132

⁸ / **Ibíd.** Pág. 133

Es necesario mencionar que la Sala de lo Contencioso Administrativo, únicamente ha sufrido una reforma: se derogó el literal **f)** del artículo 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Por otra parte se modificó el número de Magistrados que integran la Sala, en un inicio fueron tres dado que conforme al D.L.N° 40 publicado en el Diario Oficial NC122 tomo 324 del primero enero de mil novecientos noventa y cuatro⁹, se reformó la Ley Orgánica Judicial incrementando el número a cuatro Magistrados.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa desde su aprobación en 1978, vino a constituirse en el instrumento del control jurisdiccional de los actos dictados por la Administración Pública, como pieza fundamental del nuevo Estado de Derecho, garantizando con ello los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración Pública.

En El Salvador el control al que se ha referido es novedoso. Pues la Constitución de 1950 establecía la posibilidad de creación de un Tribunal de esa naturaleza, sin embargo, es hasta 1979 donde la norma secundaria le da vida a dicha aspiración Constitucional, constituyendo uno de los más importantes sucesos en el Derecho Público Salvadoreño del siglo pasado, ya que antes de esa fecha, el Derecho Administrativo de nuestro país se circunscribía a establecer las facultades y competencias del Estado para efectos de administrar; no obstante; aparte del amparo, no existía un mecanismo idóneo que permitiera impugnar los actos administrativos que implicarían la vulneración a un derecho subjetivo o un interés legítimo de un administrado.

⁹ / **Ibíd.** Pág. 143

Si bien es cierto que, en el plano teórico la tutela contra los actos administrativos de forma judicial nace en 1979, pero el verdadero auge de la Justicia Administrativa surge a finales de la década de los noventa, situación que aún está presente y se acrecienta cada vez más y ello se debe a que los temas de Derecho Administrativo son los prevalentes en la actualidad. Como ejemplo se puede citar: **La Privatización de los Servicios Públicos**, las atribuciones de los Entes reguladores de los servicios públicos, los conflictos de competencia entre la Administración Central y Municipal, la tutela efectiva de los derechos de los consumidores o usuarios, etc.¹⁰

Sin embargo, las casi tres décadas transcurridas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa desde su aprobación, se han dado numerosos y trascendentales cambios en el Ordenamiento Jurídico, en las Instituciones Político-Administrativas y en la Sociedad. Por lo que la actual Ley no cumple con el Principio fundamental de la Seguridad Jurídica (Artículo 2 Cn); pues no ésta acorde a la realidad y a las demandas que la Sociedad dirige a la Administración, por lo que es necesario un cambio en las disposiciones de la Parte Sustantiva de la Ley, para adecuarlas a la nueva realidad jurídico-político-administrativa del país.

Además, no se cuenta aún con una Ley de Procedimientos Administrativos que sirva de instrumento para el agotamiento de la vía administrativa, como requisito previo para hacer uso de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

¹⁰ / **Vid.** www.csj.gob.sv/corte/principal/curr_csj/mag_teno.htm.

CAPITULO II

MARCO HISTORICO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

2.1 ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACION PÚBLICA.

2.1.1 Estado de Derecho

Se conoce que todo Estado de Derecho ha de construirse sobre dos pilares básicos: a) El del sometimiento de los Poderes Públicos a la Ley y al Derecho y b) El control judicial de respeto a los derechos y garantías que el Ordenamiento Jurídico reconoce a los ciudadanos.

Una de las piezas claves que garantiza la veraz existencia de ese Estado de Derecho está conformada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa al tener por objeto:

- El control de la legalidad de la actuación de la Administración Pública.
- El asegurar la protección y tutela judicial de los derechos y libertades legítimas de los ciudadanos.

Se conoce que el sentido y la finalidad propia del Derecho Administrativo consiste, de forma sustancial, en lograr que las Administraciones Públicas (que configuran la más importante expresión de los Poderes Públicos, tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa) respeten las normas abstractas contenidas en un cierto Ordenamiento Jurídico, establecer piezas jurídicas que, en los supuestos de trasgresión de ese Ordenamiento por parte de dichas Administraciones, aseguren a los ciudadanos la disponibilidad o tenencia de suficientes instrumentos objetivos que posibiliten la defensa y el reconocimiento efectivo de sus derechos e intereses legítimos.

Lo anterior, lleva a la noción de Estado de Derecho, que es aquella Sociedad políticamente organizada donde la Ley esta sobre los Gobernantes y no a la inversa. Por lo mismo la Ley rige por igual entre todos los ciudadanos.

Parece simplista y mal intencionada la crítica que se le hace al término de Estado de Derecho, en el sentido que todo Estado para su funcionamiento, crea Derecho y por lo mismo sería un Estado de Derecho; en esta posición se abandona totalmente el verdadero sentido de lo que este término desde sus orígenes quiso significar, verdadero sinónimo de libertad y seguridad para el gobernado.

El primer jurista que uso la expresión Estado de Derecho fue Roberto Von Mohl en su obra "Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates", publicada en los años 1832 y 1834 en la cual se hace resaltar el hecho de que este autor da al Estado de Derecho una categoría entre las diversas clases de Estado que se pueden dar, por ejemplo Patriarcal, Despótico, etc.

El término Estado de Derecho ha sido usado desde varios puntos de vista, así muchos Tratadistas del Derecho, lo han adoptado dándole a su propia concepción el respaldo que su brillo intelectual le proporciona, y han servido todas éstas acepciones para nutrir la Ciencia del Derecho Público y permitir poco a poco su desarrollo.

Así que, a través del tiempo el Estado de Derecho para Merkl es sinónimo de Estado y junto con la teoría Kelseniana el Estado como Ente creador de normas que hacen del Estado de Derecho el Monopolizador del Derecho, llegando Kelsen a afirmar que Estado y Derecho es lo mismo.

Siguiendo los lineamientos de estos dos pensadores se llega a la criticada posición de que todo Estado es un Estado de Derecho.

Históricamente el Estado de Derecho se opone al Despótico, a la Dictadura, etc. Si bien cualquier Estado tiene relación con lo jurídico, solo el Estado de Derecho pone la Ley sobre la voluntad de los gobernantes.

El Estado de Derecho, es una construcción jurídica, siendo posible una vez que se consagran los principios políticos inspiradores de la Revolución Francesa.

Estos principios son, los típicos del Constitucionalismo: La declaración de los derechos del ciudadano, que se conciben como anteriores al Estado ya las limitaciones ineludibles a su actividad, y la División de Poderes, como Principio de Estructuración orgánica de la comunidad política. En todo caso, la idea que preside esta construcción es la del aseguramiento de la libertad de los administrados.

El Estado de Derecho reacciona en contra de la arbitrariedad como dice **Legaz y Lacambra** *“el Derecho puede ser negado, bien en sus exigencias de fondo, o en su forma, siendo éste último el momento típico de la arbitrariedad; es decir, la negación del Derecho en cuanto a su forma”*..

Se deduce de aquí que la arbitrariedad, en principio no puede identificarse con la injusticia, pues tratándose de conceptos distintos cabe una arbitrariedad injusta y asimismo, una arbitrariedad justa. Por su parte, también el Derecho puede ser injusto; ahora bien, lo que no puede decirse es que el Derecho sea arbitrario, pues, siendo la arbitrariedad la negación del Derecho

en cuanto a su forma, ello sería como decir que el Derecho es y no es al mismo tiempo.

Queda sentado con esto, que el progreso formal indudable que significa la instrucción del Estado de Derecho no prejuzga; empero, otro necesario progreso en el terreno de la justicia es la lucha contra la arbitrariedad que se planteó en el ámbito del quehacer judicial.

Posteriormente y en algunas concepciones del Estado de Derecho, la lucha contra la arbitrariedad se plantea en el terreno administrativo, así cada vez más el gobernante y el funcionario encuentra su voluntad restringida por la supremacía de la Ley y la exigencia de la legalidad, en la actuación administrativa.

Asimismo en el ámbito judicial con anterioridad la Ley y el proceso habían derrotado la arbitrariedad y le llega el turno a la Administración para que el gobernante ceda ante la Ley.

En seguida hay una nueva concepción de Estado de Derecho, determinando que es sinónimo de Estado Constitucional, ya sea con Constitución formal o no, pero en el supuesto principal de que el Jefe de Estado, tenga limitada su autoridad por un Órgano con atribuciones iguales o superiores. Al aceptar la limitación de su Estado (Administración) por un Órgano de facultades iguales o superiores, este no podría ser otro que un Órgano Jurisdiccional independiente; en definitiva un sometimiento de la Administración a la jurisdicción y de ambas a la Ley.

Por último existe una concepción más restringida del Estado de Derecho, en la que se encuentra plasmada la justicia administrativa, en el que

se dice que un Estado de Derecho no puede ser tal, si uno de los principales controles de la legalidad es “**El Contencioso Administrativo**”. Consecuencia de esto dice Merkl “queriendo o sin querer un voto de desconfianza a la Administración y un voto de confianza a la justicia”.

El autor alemán Lorenz Stein dice: “que se debe poner un límite al grande y poderoso Organismo de Gobierno para asegurar la autonomía de la Ley, la auto administración y la esfera del individuo ante el poder gubernamental”. Pero estos límites solo se pueden lograr mediante efectivos controles, siendo el mejor de ellos el jurisdiccional; siendo este control (Contencioso Administrativo) el más eficaz.

2.1.2 Formas de sometimiento del Estado.

El sometimiento del Estado al Derecho y por ende al Gobierno, no es, según algunos autores entre ellos el notable Tratadista español **Fernando Garrido Falla** nota esencial del Estado, sino que los Estados pueden o no otorgar tal sometimiento, todo ello se ha venido conformando en el transcurso de la historia.

El examen de la evolución del Estado Moderno (*entendiendo por tal, la forma de Organización Política que surge en Europa después del Renacimiento*) ilustra tres modos o formas como el Estado se ha sometido total o parcialmente, al Derecho.

Estos modos de sumisión son los siguientes:

- a) Sumisión parcial de ciertos actos estatales al Derecho
- b) El imperio de la Ley o Sistema de “Rules of Law”.
- c) El Régimen Administrativo.

Los cuales se detallan a continuación.

2.1.2.1 Sumisión Parcial de ciertos Actos Estatales al Derecho

La Doctrina del Fisco, fue una obra de los jurisconsultos del Estado Policia, creado con el único afán de someter al Estado parcialmente al Derecho. Tomaron sus bases de la observación empírica de que muchas veces el Estado en su actuar, lo hacia sin diferenciarse en absoluto de cómo actuaban los particulares.

Así se fue conformando poco a poco, la noción de la doble personalidad del Estado, actuando como Ente Soberano investido de todo su poder, y como Ente Privado el Fisco, el cual podía ser llevado ante los Tribunales para que respondiera de las resultas de su actuación. De esta manera todo el actuar privado del Estado se le atribuyó al Fisco y este lado de la doble cara del Estado, ya se vislumbraba como una persona jurídica antes que el Estado en su totalidad fuese considerado como tal.

El Fisco obraba cuando la actuación del Estado no iba investido de fuerza, entonces se sometía en sus actuaciones al Derecho Civil, caso contrario el actuar del Estado como tal, era inconcebible y disparatado pretender someterlo a un Órgano Jurisdiccional. La Doctrina del Fisco hasta la actualidad no ha sabido desprenderse del pensamiento jurídico, puesto que aún se le encontró aplicación cuando el Estado “mandaba”, siempre que su mandato tuviese repercusión pecuniaria, esto fue posible pues, sobre el Fisco y no sobre el Estado que hacia recaer sus efectos de tales mandatos así, el Estado explotaba y al Fisco se le imponía la obligación de pagar la indemnización, y el Estado cobraba el impuesto, pero sí cobraba dos veces al

Fisco se le imponía la obligación de restituir lo cobrado demás. Se ve pues, la importancia de esta Doctrina, en la consecución parcial del sometimiento de ciertos actos del Estado al Derecho.

2.1.2.2 El Imperio de la Ley ò Sistema de “Rules Of Law”.

Esta forma de sometimiento del Estado, consiste en la sumisión de esté a una unidad normativa referida a los Órganos Jurisdiccionales que establecen el Derecho aplicable. Este Derecho único, conlleva la regulación de las actividades de los particulares entre ellos, así como la del Estado con relación a aquellos, siendo un mismo Derecho para las dos situaciones.

En Inglaterra donde se popularizó la regla de *“rule of law”*, su posición se fundamentó en la experiencia francesa, a pesar de que conocía que las relaciones entre el Gobierno Francés y sus Funcionarios por una parte y los particulares por la otra, estaban reguladas por normas que eran de Derecho pero que diferían del Derecho que regula las relaciones solamente entre particulares, difiriendo así con la concepción actual de “Imperio de la Ley”.

El termino *“rule of law”* (*imperio de la Ley*) se refiere a la Ley Común, que debe imperar tanto para particulares, como para la Administración, rechazando el Derecho Francés que daba reglas para los particulares y reglas especiales para la Administración (Derecho Administrativo).

Contrario a la concepción actual de imperio de la Ley, que para esta investigación es la obligación del Funcionario Público y de la Administración en conjunto, ceñir todo su actuar a lo que la Ley manda, prohíbe o permite.

Así pues el Estado demostró en esa época que era posible que sus actuaciones estuvieran sometidas a la Ley Común, aplicable a las relaciones entre los particulares. Siendo esto posible cuando la Administración Central es poco desarrollada, haciendo factible una Administración Judicial, a través de los distintos tipos de writs que los Tribunales podrían dirigir a los funcionarios.

2.1.2.3 El Régimen Administrativo.

Este Sistema supone una superación al Estado Policía, y su teoría del Fisco, puesto que aquí todo el Estado esta sometido al Derecho, pero no a la Ley Civil, aplicable a los particulares, sino a un Derecho Público dentro del cual se presume la legitimidad de los actos ejecutados.

Esta situación no da una carta abierta a la arbitrariedad o al despotismo, puesto que la presunción de legitimidad de los actos de la Administración admiten prueba en contrario, así el particular puede impugnar de ilegales los actos que le perjudiquen, si bien la carga de la prueba a el le corresponde, si se determina la ilegitimidad del acto, una jurisdicción especial deberá declararlo así.

Con lo cual surge el Derecho Administrativo, como un Derecho Público Especial, que rige el actuar del Estado sin caer en lo arbitrario, ni en el Derecho Común, y con un procedimiento y competencia especial, **lo Contencioso Administrativo.**

2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Tal como lo afirma el maestro Guillermo Cabanellas, que Administración Pública es *“el Poder Ejecutivo pero no estático, sino accionando con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la Sociedad en las actividades y servicios públicos”*.

Según el Diccionario de la **Real Academia de la Lengua Española**, dice que Administración viene de la palabra latina “Administratio” compuesto de las palabras ad y ministrare que significa servir. Según otros tratadistas, administrar es la contracción de la frase ad, manus, trahere lo cual da una idea de manejo o gestión así, en un sentido amplio es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines.

Se alude a gestión de asuntos e intereses pero una gestión subordinada, por lo general se le da a este término un carácter económico. Ya en sentido restringido, la Administración es la actividad toda del Estado, encaminada a alcanzar sus fines, concepto que tiene gran relevancia y significación jurídica pues corresponde al de Administración Pública.

Las acepciones que puede tener la Administración Pública, son varias:

- a) Como Ciencia: Es un conjunto de principios doctrinarios o teóricos, aplicables al Estado para el cumplimiento de sus fines.
- b) Como Actividad: significa la acción concreta del Estado, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas.
- a) Como Persona: para expresar el conjunto de Órganos que realizan la actividad estatal.

2.2.1 La Administración como poder.

La Administración Pública actúa como poder, para la consecución de sus fines, valiéndose de los atributos y prerrogativas del poder del Estado.

Al decir Vicente Santa María de Paredes, “al Poder Ejecutivo o Administrador, le corresponde realizar hechos dirigiendo o practicando los fines permanentes y tutelares del Estado, en todos los Órganos de la vida

social, adquiriendo, conservando y aplicando los medios necesarios para conseguirlos. Cabe hacer la distinción entre Poder Ejecutivo y Administración ya que guardan una relación entre sí de género a especie.

Así, aunque la Administración Pública actúe como poder no tiene categoría de Poder Público y está subordinada al Poder Ejecutivo y al Legislativo, ya que siendo la Administración Pública la que actúa como poder, haciéndolo en virtud de facultades delegadas, llamadas Potestades Administrativas que el Estado le confiere.

2.2.2. Potestad imperativa o de mando.

La potestad imperativa, es la facultad que la Administración tiene de dar órdenes y obligar a su cumplimiento según definición de Vicente Santa Maria de Paredes. Es importante distinguir si está facultad de la Administración es discrecional o reglada.

Es reglada una facultad, cuando en su ejercicio deba enmarcarse estrictamente en normas específicas dadas por Leyes, Decretos o Reglamentos, dándole así al administrador la línea inquebrantable de su actuación.

La facultad será discrecional, cuando su ejercicio se deja un poco a criterio del administrador, en cuanto a oportunidad y método de ejecución; pero en algún modo se le da una total libertad de actuación, ya que cuando menos se determina la competencia y finalidad de la actuación del agente público.

La potestad discrecional, tiene su justificación en que no toda conducta puede estar regulada hasta el más mínimo detalle, y no puede prever el legislador cada uno de los innumerables casos que la Administración resuelve en su constante actividad.

2.2.3 Potestad Reglamentaria.

Esta consiste, en la facultad de dictar normas de carácter general (reglamentos), con el objeto de que se aplique la Ley u otras disposiciones, siempre que regulen el ejercicio de sus propias atribuciones.

Los Reglamentos que dicta la Administración Pública, tienen todos los caracteres formales de una Ley: generalidad, impersonalidad y abstracción; pero difieren de las Leyes en que en la escala jerárquica de la norma jurídica, se encuentran por debajo de las Leyes y así como las Leyes deben ser constitucionales, los Reglamentos deben ser legales, debiendo limitarse a las disposiciones de la Ley y aplicarlas.

2.2.4 Potestad Ejecutiva en sentido estricto.

Esta facultad, consiste en que la Administración Pública puede obligar a cumplir lo que ordena o a ejecutarlo ella misma, por la presunción de legalidad de sus actos. Es un Poder para realizar en el orden material, los actos específicos que corresponden al cumplimiento de lo ordenado en Leyes y Reglamentos. En sentido estricto es la actividad que le corresponde a la Administración Pública dentro de su esfera.

2.2.5 Potestad Correctiva y Disciplinaria.

La potestad sancionadora, en cuanto correctiva, es el poder de sancionar las infracciones cometidas a los Reglamentos y Ordenes, emitidas

en ejercicio de su facultad imperativa, y en cuanto disciplinaria, sancionar las faltas de los empleados de la Administración cometidas en el funcionamiento de los cargos encomendados.

Ambas potestades, constituyen una sola y la diferencia consiste en las personas que reciben la sanción, ya sea un particular en general o bien un funcionario publico, pero en ambos casos la facultad debe ser por naturaleza reglada.

2.2.6 Potestad Jurisdiccional.

Lo que se llama potestad jurisdiccional, es la facultad que el Estado otorga a la Administración, para revisar sus resoluciones a instancias del afectado por medio de los recursos administrativos, ya sea de reposición o jerárquicos. El de reposición ante la misma Autoridad que dictó la resolución y el jerárquico se interpone ante la Autoridad de superior jerarquía.

La petición que el particular hace de estos recursos no reviste los caracteres de juicio, ya que la resolución de éste recurso es interna “vía gubernativa”. Los procedimientos de estos recursos son por lo general producto de la costumbre administrativa y por excepción dado por las Leyes.

La Doctrina acepta en su gran mayoría haber agotado la vía administrativa, es decir, todos los recursos que pueden ser presentados ante la misma Administración, para que quede abierta la vía ante los Tribunales encargados de conocer contenciosamente del reclamo.

Pero existe una posición en la cual se dice que la función jurisdiccional de la Administración no es tal, porque el administrador decide sobre la petición o reclamo del administrado, siendo Juez en su propia causa; así en las

decisiones jerárquicas de la Administración, se dice, que sin tercero imparcial no hay jurisdicción.

2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PERSONA.

Dentro del Estado se realizan actividades ya sea de naturaleza jurídica o material, dentro de la cual, la Administración Pública necesita actuar y participar como sujeto activo y pasivo de derechos y obligaciones. Para ello tiene que dotar a sus Organismos de personalidad jurídica, es decir, de capacidad de ser titular de derechos y ejercerlos, así como también de contraer obligaciones, las cuales pueden ser de derechos públicos o actos de gestión privada por el Derecho Común.

Las personas de Derecho Público, manifiestan que de la Administración Pública, deriva su existencia en último término del Estado; estando dotadas de todas o algunas de las potestades públicas, teniendo imperio dentro del Sistema y sujeción a determinados medios de control. Son por estos medios que en definitiva los particulares pueden entrar en contienda con la Administración.

2.3.1 Formas que reviste la Administración Pública.

Doctrinariamente, se ha establecido que la Actividad Administrativa debe estar dirigida en tres sentidos diversos que corresponden directamente a la manera de obrar, consultar y deliberar los conceptos que se consideran como fundamento de la Administración Pública, llegándose pues a conformar dicha Administración Pública de la siguiente manera: Administración Activa, Administración Consultiva y Administración Jurisdiccional.

En ciertas legislaciones a lo anterior se agrega un cuarto, el control, que vendría a conformar también a la Administración Pública como Administración Fiscalizadora.

En conclusión, pues, se ha llegado a determinar que la Administración solo puede realizar su actuación en obrar a través de cuatro maneras y por medio de cuatro Órganos que son:

- ⊖ **Administración Activa**: Es la que se encarga de obrar como autoridad realizando actos de imperio.
- ⊖ **Administración Consultiva**: Es el cuerpo consultivo para asuntos especializados o técnicos de importancia,
- ⊖ **Administración Jurisdiccional**: Es representante del interés público del Estado, frente al Derecho de los particulares.
- ⊖ **Administración Fiscalizadora**: como Organismo Fiscalizador de servicios públicos, para que de una manera eficaz y conveniente se satisfagan los fines de esos cuatro aspectos administrativos.

2.3.2 Administración Activa.

Dentro de esta Administración, se comprende el estudio referente al conjunto de autoridades administrativas, siendo en este caso autoridad, todos aquellos funcionarios públicos que tienen atribuciones propias por virtud del cargo que desempeñan.

Se compone esta Administración de Organismos Unipersonales, por lo que requiere para su actividad resoluciones con gran imperio y sobre todo firmes, además una actuación rápida y eficaz. La intervención de varias personas en este caso será inconveniente, puesto que dilataría las

resoluciones y a su vez no serían enérgicas y podrían poner tropiezos a la realización efectiva de ellas.

La labor que se desempeña dentro de este Órgano, es de decisión y ejecución al mismo tiempo. Los más importantes actos y operaciones de las potestades administrativas son de su competencia en sus realizaciones esta la verdadera obra de la Administración.

La importancia de su estudio reside que mientras estén claramente establecidas sus normas y de manera delimitada las atribuciones y deberes de cada Autoridad, más fácilmente, con menos tropiezos y conflictos se llegará al fin deseado por el legislador.

2.3.3 Administración Jurisdiccional.

Como es sabido, la Administración Pública, es representante del interés público en la vida jurídica, pero en sus relaciones con los particulares será común que este interés se coloque en situación contraria al Derecho Privado. Es de aquí precisamente donde emana el Contencioso Administrativo. Debiendo la Administración actuar en defensa del interés público que representa.

2.3.4 Administración Fiscalizadora.

Uno de los mecanismos de control de la actividad administrativa recomendado por la Ciencia de la Administración, son los controles administrativos.

La función de la Administración Fiscalizadora, consiste en someter a control la actuación general de sus funcionarios y examinar sus actos y operaciones, a

fin de que cumplan el deber de oficio y cumplan con las prescripciones de la Ley del Servicio.

Su fundamento es en virtud de la legalidad administrativa, y al principio de que todos sus Órganos se sometan al Ordenamiento Legal establecido.

2.4 CONTROL JURISDICCIONAL.

Una vez agotados los controles administrativos, existen los recursos que el particular tiene frente a la propia Administración, iniciando una acción para impugnar los actos ilegales que le fueren lesivos.

Este control es ejercido por el Órgano Jurisdiccional, a instancia de un particular, con la figura jurídica de un litigio, en la que la Administración se convierte simplemente en una parte, parte reo, enfrentándose a la otra, constituida por el particular afectado y ambas partes discutiendo sobre un acto ò hecho administrativo que ha lesionado un derecho ò interés legítimo. Finalmente un Organismo Jurisdiccional, independiente de las partes con facultad para resolver el reclamo y ejecutarlo.

El control meramente administrativo conlleva un procedimiento que podría llamarse jurídico-administrativo, pero que no reúne en manera alguna los caracteres y garantías del proceso judicial, como en el caso del Contencioso Administrativo. A través de la historia se ha tratado de escapar del control jurisdiccional, por algunas deficiencias que se dieron en los Estados Polícías, pero en los Estados Modernos, se observa la necesidad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.5 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.5.1 Origen y Desarrollo de lo Contencioso Administrativo a nivel universal

En este apartado, se expondrá como es que se originó lo Contencioso Administrativo y cuales fueron los principales países que lo implantaron, a que se debió la necesidad de su origen y como se fue desarrollando a través de la historia en los principales países donde mas auge ha producido desde sus inicios hasta nuestros días, así como también la influencia en el Contencioso Administrativo en el Salvador.

Los países que más han tratado de esta cuestión son los países europeos y anglosajones. Se hará un esbozo de cómo se originó en estos países en general, para luego analizar las diversas legislaciones. Haciendo un breve y superficial recorrido a través de cada Legislación, tratando de esclarecer los puntos más importantes y de mayor relevancia dentro del contexto.

Una de las cuestiones de Derecho Público, que más ha preocupado a los jurisconsultos de Europa, es lo que puede llamarse Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Hasta hace menos de treinta años, muchos jurisconsultos no podían dilucidar esta cuestión, y no entendían de una manera clara en que consistía dicha Jurisdicción. Decían pues, que tanto Jurisdicción como Contencioso, eran dos palabras que estaban reñidas entre sí y que todas las cuestiones eran Contencioso o puramente administrativas. En el primer caso, son pleitos

que suscitaban controversias, en las que el Estado era solo una parte y el Poder Judicial era el único Juez, en el segundo caso las decisiones del Poder Ejecutivo no podían ser sometidas al juicio y a la revisión de otro Poder, que destruyendo sus actos vendría a menoscabar su autoridad.

A través de los estudios realizados por los diversos jurisconsultos dentro de las diversas legislaciones, han llegado a la plena convicción de la necesidad de implantar lo Contencioso Administrativo dentro de sus regímenes jurídicos, sin importar su Sistema de Gobierno dentro de los países libres, viniendo a darse una divergencia de ideas en cuanto al Tribunal que ha de ejercer esa Jurisdicción y a los procedimientos que se han de seguir ante los Tribunales.

A través de la historia se han dado tres grandes movimientos revolucionarios, cuyo fin principal era hacer de sus Naciones, Naciones libres e independientes, los cuales son: La Revolución Francesa en 1789, que proclamó ante la Europa Continental y el mundo entero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, para ese tiempo ya la Inglaterra había acordado para los barones sublevados los principios consignados en la Carta Magna, y los Estados Unidos de América habían dado ya al mundo el ejemplo de lo que puede hacer y puede valer una legislación gobernada por una Constitución escrita.

Dentro de estos movimientos revolucionarios, lo que respecta a las cuestiones que forman la materia de lo Contencioso Administrativo, fueron tratadas por los grandes pensadores de dichos movimientos, pues ello era parte fundamental de las Naciones cuyo régimen que querían implantar era el de la libertad.

La Magna Carta, el Bill of Rights y el Habeas Corpus, se podían considerar trípede en la que se apoyaban las libertades individuales en Inglaterra. Ellas eran cesiones del poder a favor del pueblo, reglamentaciones que obligaban a respetar el derecho de los gobernados.

Mas tarde en 1776 en Estados Unidos de Norteamérica, cuando los puritanos se vinieron a establecer en estas tierras como Naciones libres, su principal preocupación al dictar su primera Constitución escrita, fue la de suprimir la Supremacía del Derecho Soberano, y establecieron dentro de los limites precisos las atribuciones de los gobernantes como allegados del pueblo y los derechos de los ciudadanos eran superiores e independientes del poder de los gobernantes.

Montesquieu que fue uno de los estudiosos de la Constitución Norteamericana, se admiró que el pensamiento imperante de aquella época era el que a través de la creación de la Suprema Corte de Justicia Federal de los Estados Unidos, investida de las facultades necesarias se garantizarán todos los derechos y se apoyarán todas las libertades de los ciudadanos. Este Organismo gozaba de todas las garantías de estabilidad e independencia, pues estaba totalmente separado de la influencia gubernativa; estaba investido de una potestad cercana a la potestad absoluta puesto que sus decisiones eran infalibles.

Dentro de todo ello existió un error, pues los abusos a los errores del Poder Ejecutivo cuando actuaba como Autoridad en aplicación de las Leyes, Reglamentos ò Decretos, no entraban dentro de las facultades del Supremo Tribunal, existiendo un vacío ya que quedaban algunos derechos sin garantía; y estos venían a conformar la materia Contencioso Administrativa.

Teniéndose como consecuencia de ello, abrir un Tribunal al cual se le llamó la Corte de Reclamos (Et Court of de Claims), que no es otra cosa que un Tribunal de lo Contencioso Administrativo; que era para aquellos, que reclamaban contra medidas del Poder Ejecutivo cuando procede como Poder Público, en desempeño de sus funciones reglamentadas.

Esta Corte de Reclamos fue incorporada al Poder Judicial y solo quedaban fuera de todo exàmen y de todo juicio, aquellos actos que el Poder Ejecutivo produjese como actividad política, en uso de sus facultades discrecionales, y que no pueden ser reglamentadas por leyes no precisados por disposiciones anteriores a su producción.

Siendo así, como empezó a originarse entre los anglosajones los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para garantía de los derechos del ciudadano contra los abusos del gobernante. En 1789, se dio la Revolución Francesa, para ese tiempo La Fayette y sus compañeros ya conocían los saludables efectos que había producido en sus 13 años de vigencia la Constitución de Estados Unidos, ya que estos habían participado en la Guerra entre Inglaterra y sus Colonias.

Ignorándose tal verdad, pudo pasar como una creación francesa nacional, que no es más que la Milicia Norteamericana, con un nombre distinto; entonces pudo presentarse la Declaración de los Derechos del Hombre como resultado de la propaganda filosófica del siglo XVIII, que al compararse con la Constitución Norteamericana, se da cuenta que los principios de libertad y las garantías para asegurar los derechos fueron tomados de los actos de la Convención Francesa de 1789 por las prescripciones de dicha Constitución.

En 1791 discutió en la Convención Constituyente Francesa con los criterios de esa época, los tres primeros proyectos y la que aparece, como materia digna de legislación peculiar.

Siendo así, los primeros en instaurar este Sistema fueron: Inglaterra, Estados Unidos y Francia, sirviendo de gran importancia y excelente ejemplo para todas aquellas Naciones que querían fundarse en un régimen de libertad y democracia.

2.5.1.1 Origen y Desarrollo del Contencioso Administrativo en Francia.

Si se remonta al Sistema Francés, se tienen que distinguir tres períodos que son:

- 1) Período de la Revolución Francesa,
- 2) Sistema implantado en el año VIII, y
- 3) Fecha decisiva en la revolución de dicho Sistema.

2.5.1.1.1. Período de la Revolución Francesa.

Las grandes luchas que se han dado a través de la historia han sido por la independencia de la justicia frente a los poderes absolutos del rey, la separación de la función de juzgar del resto de las funciones estatales, ha sido el fundamento de esas cruentas disputas, y se dan con más intensidad cada vez que el Principio de Independencia va poco a poco desapareciendo, dentro de un Sistema Legal.

Así pues la Revolución Francesa, es un ejemplo de esa lucha por la justicia frente a los Poderes del Soberano, el cual abarca todo. En esa época se dieron grandes luchas de clases, las confusas ideas filosóficas

nacionalistas iban en contra de las religiones, las opiniones de los Enciclopedistas se aceptaban como principios absolutos. Los juristas revolucionarios se dejaron deslumbrar con las ideas sobre la Separación de Poderes y aceptaron dicha Doctrina sin más análisis y profundidad y esto solo debió ser un principio, se llevó a elevar a la categoría de Dogma Constitucional.

Todas estas ideas se vinieron a reflejar en la organización del control jurisdiccional, sobre las actividades administrativas. Luego la Revolución, viene a consagrar lo que después se llamará el Principio de la Legalidad de la Administración, que proclamaba el deber de que las distintas Autoridades Administrativas ajustasen su actividad a las normas legales, y es cuando nace el llamado “Sistema Administrativo”, que se basaba en el Principio de la Separación de Poderes interpretado en forma muy peculiar: La total separación de las autoridades administrativas de las judiciales. Esto se tradujo en el dictado de numerosas leyes, que luego fueron incorporadas a la Constitución, las cuales venían a impedir a los Jueces bajo pena de severas sanciones, inmiscuirse en los asuntos administrativos. Estas Leyes vinieron a sentar un divorcio total, absoluto entre la Justicia y la Administración.

2.5.1.1.2 Sistema implantado en el año VIII

El Sistema que se trató anteriormente, no ofreció garantía alguna a los administrados, dándose una tremenda confusión de funciones, ya que en dicho Régimen no se estableció ninguna Institución de Orden Jurisdiccional, que viniera a sustituir las funciones que le fueron excluidas al Poder Judicial. Trayendo como lógica consecuencia de ello las críticas de los administrados

lesionados y de los políticos, por el aumento anormal del volumen de las funciones que había sufrido el Poder Ejecutivo.

Toda esta irregularidad condujo a que el Sistema fuera profundamente modificado durante el Periodo Napoleónico. Entonces comienzan a crearse Órganos Especiales para conocer de tales reclamaciones, pero ninguno de éstos Organismos iban a tener funciones jurisdiccionales; eran solo cuerpos consultivos que se limitaban a emitir dictámenes.

Surgiendo así, el Sistema de “Jurisdicción Retenida”. Consistiendo en que un Órgano Independiente ejerce aparentemente la jurisdicción, pero sus decisiones están sujetas a la aprobación final de la Administración; o sea venía a ser la Administración la que resolvía los conflictos. Esto se vino a constituir en la Teoría de Administrados-Juez, lo que atentaba contra el principio de la División de Poderes y la Separación de Funciones.

El Ministro-Juez no era más que la Administración juzgando sus propios actos, su función venía a ser solo administrativa y no jurisdiccional pues faltaban todos los elementos esenciales para que fuera de esa última clase, es decir, que hubiese conflicto entre dos normas y una Autoridad Independiente que dirimiera ese conflicto.

Debido a todo esto, se creó por medio de la Constitución del Año VIII, un Consejo del Rey, cuya función era preparar proyectos de decisiones los cuales eran sometidos, para su aprobación, al Jefe de Estado. Era pues, un Cuerpo Colegiado con carácter consultivo, no tenía las facultades de decidir, ya que la fuerza ejecutoria de sus dictámenes surgía siempre y cuando el Jefe de Estado lo suscribiese. No eran sus funciones jurisdiccionales, sino que accesorias a pesar de denominarse “Justicia Retenida”. Nacieron también los

Consejos de Prefectura cuyas atribuciones eran similares a las del Consejo de Estado.

2.5.1.1.3 Fecha decisiva en la Evolución del Sistema Francés.

En virtud de Ley, el Consejo de Estado que se caracterizaba por ser Órgano Consultivo, llegó a ejercer verdaderas funciones jurisdiccionales. Dicha Ley estableció que el Consejo de Estado estatuyó soberanamente sobre los recursos en materia Contencioso Administrativa. Tradujendose en la facultad que tenía dicho Consejo de decidir por los litigios administrativos. Esta ley fue dada el 24 de mayo de 1872, y se considera la fecha decisiva en la evolución del Sistema Francés, pues viene a marcar el nacimiento de la “Jurisdicción Delegada”.

A partir de esta fecha se dieron numerosas Leyes, para reformar y mejorar dicho Sistema debido al aumento de demandas administrativas que se dieron a través de los años.

2.5.1.2 Origen y Desarrollo del Contencioso Administrativo en Inglaterra.

Jeremías Bentham gran jurista inglés, fue uno de los que más influenciaron con sus Doctrinas Utilitarias, entre los años 1825 a 1870, época que se denominó “Benthamismo o Individualismo”, este jurista hizo mucho en el campo del Derecho Inglés.

Pero más tarde, fue Alberto Dicey, el que con sus Doctrinas y concepciones influyó enormemente en la visión científica, y aún vulgar, que en ese tiempo se venía teniendo del Derecho Público. Su principal obra al respecto se denomina “Introducción al estudio de la Ley de la Constitución”, y apareció por primera vez en 1885.

Para Dicey, solo existía una clase de norma y una clase de Órganos con la facultad de declarar el Derecho, éstos eran los Tribunales Ordinarios de Justicia. Establece la unidad del Derecho, todo hombre no importando su clase y su condición debía ser juzgado por el Derecho Común del Reino sometido a la jurisdicción de sus Tribunales; con ello proclama la “igualdad ante la ley”. Todo el Sistema típicamente denominado Judicialista se basó en sus ideas.

Claro es, todas las cuestiones concernientes al Gobierno o a sus Agentes debían ser concedidas por los Tribunales Ordinarios del Reino, esta fue la idea que imperó en Inglaterra, durante mucho tiempo. Es la época en que la Doctrina de Rule of Law recibe formulación clásica, trayendo como consecuencia la negación del Derecho Administrativo, que en el imperio pasa a tomarse como artículo de fe.

Más tarde al verse en problemas Inglaterra de aplicar estas Teorías primero la de Bentham, luego la de Dicey, debido a la dificultad de adaptarlas a las nuevas tendencias modernas de post-guerra, se ve el Sistema Inglés lanzando inexorablemente por la pendiente del Intervencionismo Estatal. Con ello los ingleses, se dieron cuenta de la rigidez de su Sistema y que además la labor de la Administración no solo consiste en no interferir las libertades fundamentales, sino que, su principal función es la de realizar servicios, con ello tuvieron la necesidad de crear nuevos Organismos para satisfacer las

necesidades impostergables que todo Estado Contemporáneo tiene la obligación de dar a sus administrados.

Mediante estos Organismos hubo necesidad, de satisfacer las necesidades urgentes e imperiosas, que son consecuencias naturales de una guerra. Convenciéndose de que el Intervencionismo Estatal no era programa de un partido determinado, sino una realidad fuera de la órbita partidista que se asentó en Inglaterra como algo necesario e inamovible.

Una de las causas principales que dieron origen a la creación de los Tribunales Administrativos Ingleses ha sido el Intervencionismo Estatal, mediante el cual se fueron creando numerosos organismos, que cada día iban teniendo mayores atribuciones, hasta llegar a ejercer competencias en materias judiciales, las que inicialmente solo las podían ejercer los Tribunales Ordinarios del Reino.

Se llegó a comprobar que mediante la intervención del Estado en las actividades privadas, los inconvenientes que entorpecían la actividad administrativa por la constante intervención judicial en dichas actividades, sobre todo por lo inadecuado que resultaba la aplicación del procedimiento judicial tradicional a las causas administrativas, ya que los Jueces Ordinarios, no estaban en condiciones de apreciar debidamente los hechos ni conocer el Derecho vinculado a cada causa en particular.

Siendo así también, causa de la creación de dichos Tribunales la falta de aptitud por parte de los Jueces Ordinarios, conduciendo todo ello a la creación de otros Órganos diferentes, las Cortes Tradicionales del Reino, las cuales poco a poco las fueron reemplazando. La misión de dichos órganos era controlar jurisdiccionalmente las actividades de la Administración, sin que

fuesen obstáculos para el desarrollo de las nuevas y múltiples tareas encomendadas a ésta.

Debido a que el Sistema Judicialista, era demasiado rígido y el nacimiento de los nuevos Organismos, se vino a justificar la delegación de funciones jurisdiccionales, en manos del Poder Ejecutivo. Esto, los juristas ingleses, no querían aceptarlo del todo, es decir, con respecto a la Common Law, no se aceptaba del todo la validez de la delegación de funciones, puesto que estos juristas seguían influenciados por las ideas de Dice y solo le daban la competencia a los Tribunales Ordinarios del Reino, para conocer de los asuntos del Gobierno y sus Agentes.

La fuerza de los hechos vino a demostrar la rigidez de ese Sistema. Pero era tal su empeño de aferrarse al Sistema Tradicional, que siempre la decisión final de las causas se daba por el Poder Judicial. El Parlamento Ingles reconoció, contra las decisiones de los Tribunales Administrativos, un recurso ante la Autoridad Judicial.

Todo ello no duró mucho tiempo, pues con el transcurso de los años, los casos se fueron haciendo innumerables y las leyes ya no pudieron prever el remedio adecuado contra las decisiones de naturaleza jurisdiccional provenientes de Órganos Administrativos; tanto que se llegó a restringir mediante Leyes sucesivas el número de casos en que podían interponerse los derechos, que como remedios de la Common Law, eran siempre ejercitables salvo una disposición expresa en su contra.

Dada la gama de problemas que se venían suscitando, se desencadenó una violencia de reacción, tanto de los juristas tradicionales como de los que abogaban por la creación de Tribunales Administrativos con

facultades propias de decisión. Los primeros reclamaban que las libertades y el tradicional "Rule of Law" estaban siendo pisoteados por una burocracia absorbente y los segundos contra la delegación de funciones por ver en ella una configuración burocrática, cuya finalidad era mermar la independencia del Poder Judicial y someter el Parlamento al Ejecutivo.

Esto llegó a tener sus consecuencias, se nombró una Comisión Ministerial, integrada por seis miembros de la Cámara de Los Comunes, por cinco prestigiosos Abogados y tres Funcionarios Administrativos con basta experiencia.

En 1932 dieron a conocer un reporte que elaboró dicha Comisión, en el cual no condenó en términos absolutos, la delegación de facultades jurisdiccionales en el Poder Ejecutivo ya que la práctica la imponía, tampoco pretendió darle auge a la primera afirmación de Dicey sobre la ilegalidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por los Tribunales Administrativos. Si se pronunció a favor del mantenimiento del Régimen Judicialista Tradicional, no como monopolio de la función jurisdiccional por el Poder Judicial, sino como aquel Sistema en que solo la decisión final de los asuntos contencioso administrativo, correspondería al citado Poder.

La Comisión terminó su labor, estableciendo la conveniencia de delegar al Poder Ejecutivo, facultades propiamente judiciales con la menor frecuencia posible, salvo que las necesidades de la práctica lo exigiesen y que en tales casos fuesen ejercidas por un Tribunal Ministerial, no sometido a la influencia de la opinión o a las Directivas de un Ministro.

La Comisión rechazó la creación de un Sistema de Tribunales Administrativos, Inglaterra pues, ha continuado distribuyendo las funciones

jurisdiccionales entre las Cortes de Justicia y los Tribunales Administrativos, teniendo en cuenta tan solo aquellos que se encuentran en mejores condiciones para resolver un determinado tipo de controversias. Esto con relación a la legislación.

En lo que corresponde a la Jurisprudencia, en materia de recursos, continúa faltando en muchos casos, a pesar de la necesidad de revisar el fondo de las decisiones administrativas recurridas. Las Cortes Ordinarias se limitan a ciertas apelaciones sobre cuestiones de Derecho; y a examinar sino han sido violados por los Tribunales Administrativos los Principios de Justicia Natural.

Se necesita pues, que se llegue al establecimiento de un Régimen Procesal conveniente y unificado en lo que sea posible para así regular la labor de los Tribunales Administrativos, y llevar a cabo una revisión amplia de sus decisiones a través de Órganos Independientes e idóneos. En caso de que ello ocurriera se va a suponer que dichos Órganos no pertenecerán al Poder Ejecutivo, sino que constituirán Cortes Judiciales Especiales.

2.5.1.3 Origen y Desarrollo del Contencioso Administrativo en los Estados Unidos de Norteamérica.

El Sistema Norteamericano, tiene características semejantes al Sistema Inglés. Ya que en el primero, el control de la Administración en un principio estaba a cargo de los Tribunales Ordinarios, es decir, a cargo del Poder Judicial, es pues, el típico Sistema que se denomina Judicialista; todas las acciones y derechos que se quisieren hacer valer ante los funcionarios, tenían que ser de acuerdo a las normas del Derecho Común, ya que el Estado, no

podía ser sometido a juicio ante sus propios Tribunales, no existían pues Tribunales Administrativos diferenciados de los Órganos Judiciales Ordinarios.

A medida que fueron aumentando el número de atribuciones del Estado, se fueron creando numerosos conflictos, la arcaica Organización de las Cortes de Justicia, la lentitud y el costo excesivo del procedimiento judicial, el deficiente ajuste entre el Derecho y la actividad administrativa y otros problemas, agudizaban los problemas que giraron en torno al Sistema Judicialista y se vieron en la necesidad de modificarlo.

La Actividad Administrativa, iba en constante desarrollo, se ha querido justificar en Estados Unidos, el nacimiento del Intervencionismo Estatal con el surgimiento de la Gran Industria y sus primeras luchas con los representantes de la riqueza agropecuaria, luego de ello se pasa a la fiscalización de los transportes en general y al control de todos los servicios públicos, y de todas las actividades privadas que pueden afectar de un modo u otro, directamente el interés público. Siendo así, como se ve el claro intervencionismo del Estado.

Todos estos hechos vienen a producir cambios en el Sistema Tradicional Judicialista y empieza a nacer la delegación de funciones, nace la responsabilidad del Estado y una gran cantidad de Organismos Administrativos, los cuales se les va a otorgar facultades de todo orden e incluso seudo jurisdiccionales. Con ello se crea una serie de recursos y procedimientos, que hacen muy difícil la defensa de los derechos de los administrados, se da una tendencia de crear una gran cantidad de Tribunales y de constituir jerarquías de una gran complejidad.

El Intervencionismo Estatal, trajo como consecuencia el nacimiento de “Comisiones Administrativas” dotadas de facultades jurisdiccionales cuyo crecimiento fue prodigioso. Se tuvo pues, que llegar a justificar la delegación de funciones en Órganos del Poder Ejecutivo, y dicha justificación la argumentan bajo el criterio de que siempre se preserva el Sistema Judicialista, ya que la revisión final de las decisiones jurisdiccionales emanadas de Órganos Administrativos, le queda reservada al Poder Judicial.

La creación de una gran cantidad de Comisiones Administrativas y la delegación de funciones jurisdiccionales, trajo una enorme confusión en la actividad jurisdiccional. Es cuando los juristas norteamericanos comienzan a reaccionar contra los excesos cometidos por el Poder Ejecutivo y trataron de establecer un medio para detener dichos abusos.

Haciendo tres propuestas:

La primera, según la cual se acepta la delegación de funciones como un hecho consumado.

Esto consiste, en asegurar que las decisiones de índole jurisdiccional emanadas de los Organismos Administrativos, se hallen sujetas a la revisión final por parte de los Órganos de la Jurisdicción Ordinaria, es decir, por las Cortes Ordinarias de Justicia.

Se ha dado un problema al respecto y es el de ubicar el alcance de dicha revisión, para ello han tenido que diferenciar entre una decisión administrativa de carácter final y una decisión administrativa revisable “de novo” por el Poder Judicial. Como consecuencia de ello, se ha establecido diferentes tipos de

cuestiones a resolver, diversas clases de situaciones que se presentan y varias formas de acción judicial.

Esta distinción, se ha basado en las cuestiones de Derecho y las de hecho, imponiéndose el recurso de revisión solo para las primeras.

La segunda, es parte de una distinción fundamental dentro de los Órganos Administrativos, está propugna obtener un mejor control de la Actividad Administrativa, mediante la separación orgánica de las funciones administrativas y jurisdiccionales dentro de la propia Administración:

Uno, en el que se exige una separación completa entre los Órganos que ejercen funciones típicamente administrativas, con los Órganos que ejercen funciones contencioso-administrativas. Esta fue propiciada por la llamada "Comisión del Presidente"; a través de ella se llegó a la conclusión de que los Órganos Administrativos que ejercen función judicial, debían ser divididos en una sección administrativa y otra judicial. La primera destinada a formular reglamentos, iniciar acciones, investigar demandas o querellas, es decir para realizar toda tarea puramente administrativa. La segunda para actuar como un cuerpo imparcial e independiente y dictar las divisiones que afectan los intereses públicos y los derechos privados.

En el segundo caso que propugna una separación interna, una separación de funciones en los grados inferiores de la Organización Administrativa, es decir, en el nivel más bajo del Organo Administrativo, sin preocuparse de que esas Autoridades, a quienes se confían las funciones jurisdiccionales, dependan o no de otras Autoridades comunes o ambas obligadas en el nivel más alto.

La tercera propuesta, era la de creación de Cortes Especiales Judiciales que son concedoras exclusivamente en materia Contencioso Administrativo.

Esta propuesta tiene gran influencia francesa, estas Cortes Especiales Judiciales, se van a dedicar a conocer y a juzgar asuntos administrativos y a reabsorber progresivamente las funciones jurisdiccionales delegadas en Órganos Administrativos.

Como consecuencia de todas esas discusiones, promulgaron la Ley de Procedimientos Administrativos en el año de 1946. Esta Ley vino a regular el procedimiento que se sigue ante los Órganos Administrativos, cuando estos ejercen funciones judiciales y legislativas, comprendiendo el procedimiento para la revisión judicial respectiva.

Después de la promulgación de la Ley de Procedimientos Administrativos en 1946, se vino a debatir nuevamente el problema del establecimiento de Cortes Judiciales Especiales. Esta Corte estaría compuesta de cinco Jueces y organizada como una “Corte Legislativa” con jurisdicción en cualquier caso que comprenda la ejecución civil de reglamentos, órdenes o pedidos de investigación y de un Organismo Administrativo.

En ambos casos, dicha jurisdicción se le dará a la Corte a petición del particular afectado y o a solicitud del Órgano Administrativo interviniente. Si la Ley que se debiere aplicar a un caso determinado, no exigiese que dicho caso fuese juzgado por más de un juez, solo uno de los miembros de la Corte lo juzgará y su decisión sería revisada por tres o más de ellos que formarían una División de Apelación. Se prevé la revisión de las decisiones de la Corte

administrativa, pero solo en las cuestiones de Derecho y aun así con ciertas limitaciones.

2.5.1.4 Origen y Desarrollo del Contencioso Administrativo en Alemania.

Hay tres clases de Sistemas de Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa:

1. El Sistema Administrativo,
2. El Judicialista ò Anglo-americano, y
3. El Mixto ò Intermedio.

Los primeros dos Sistemas se ubicaron al estudiar el Sistema Francés, el Sistema Ingles y el Sistema Norteamericano.

Alemania, es el ejemplo típico de la aplicación del tercer Sistema, “el Mixto ò Intermedio”. Con relación al estudio que se hace sobre la evolución del Sistema Alemán, se tendrá en cuenta que la expresión de Tribunales Administrativos, en la Doctrina alemana se ha empleado como sinónimo de Tribunales Especiales, distinto de los Tribunales Ordinarios.

Hubo diversidad de opiniones entre los diversos Tratadistas, unos argumentaban que los asuntos administrativos, fueran de la competencia del Órgano Judicial, y otros de la creación de Tribunales Administrativos. Pero este realmente no fue el punto de discusión, no se discutía si pudiesen ser de la competencia del Poder Judicial o del Ejecutivo; lo que sí se discutió era a cargo de quien iba a quedar el Contralor, si de los Tribunales Ordinarios ò de Tribunales Especiales, no importando la ubicación de estos últimos.

En fin, la característica especial del Sistema Alemán, radica en atribuir el conocimiento de las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo a

Tribunales Administrativos independientes de los órganos administrativos y los de la Jurisdicción Ordinaria.

Hasta 1830 doctrinariamente se establecía que los asuntos administrativos, fueran resueltos por Colegios integrados por determinados funcionarios. Eran tan numerosos los colegios, que se encargaban de dirimir las controversias administrativas y los funcionarios aplicaban procedimientos especiales, esto trajo conflicto entre todos esos Colegios, que llevó a que se diseñara el grupo de los que se inclinaban para dar competencia en materia administrativa a los Tribunales Ordinarios de Justicia, y el que propugnaba por el establecimiento de Tribunales Especiales, los que se denominarían “Administrativos”.

Con relación al primer grupo, los que se inclinaban por darle competencia en asuntos administrativos a los Tribunales Ordinarios, tuvo un gran auge en la Constitución de 1849, al mismo tiempo las legislaciones de los Estados particulares, comenzaron a subordinar “el control de los Tribunales Ordinarios”, las sanciones penales que imponían las autoridades fiscales y administrativas y se dictaron en varios Estados, leyes que ampliaban la vía judicial, haciendo extensiva de esta manera los litigios administrativos y la competencia de los Tribunales Civiles.

Otto Bahr era el principal sostenedor de esa Doctrina y ésta tuvo aplicación en algunos Estados alemanes, especialmente en las ciudades de Hamburgo, Bremen; donde sus ciudadanos pudieron demandar la protección de los Tribunales Civiles, contra las órdenes de las autoridades administrativas que afectaban sus derechos privados.

En el resto de los países alemanes, se siguió la Doctrina que propugnaba por la creación de los Tribunales Especiales, es decir, de Tribunales Administrativos.

En 1875 Prusia, estableció Tribunales Especiales, a cuya cabeza iba el Tribunal Supremo Contencioso Administrativo, y así siguieron su ejemplo otros Estados alemanes.

Esta diversidad de Doctrinas se debió a que la Constitución del Segundo Reich, no dio un Sistema determinado a seguir, se limitó a dejar en libertad a los Estados particulares, no creó ningún Tribunal Administrativo Central, solo reconoció a los Tribunales Especiales y una competencia delimitada a una clase única de asuntos contencioso-administrativos, y no una competencia genérica en dicha materia.

La Constitución de Weimar (1919) trató de uniformar el Sistema, pidiendo que se establecieran Tribunales Administrativos para la protección de los particulares contra las órdenes y decisiones de las autoridades administrativas. Debido a esto Hamburgo, Mecklemburgo Y Bremen dieron creación a los Tribunales Especiales, lo cual también cumplieron los demás Estados alemanes.

Nunca se llegó a crear una Corte Administrativa Judicial con competencia genérica en materia Contencioso-Administrativa, a lo sumo lo que se llevó a la práctica, fue hasta el momento en que Hitler se hizo cargo de la Cancillería, fueron ciertas modificaciones, no muy importantes, respecto de algunos Tribunales con competencia limitada a una clase única de asuntos contencioso-administrativos.

Durante el Régimen Nacional-Socialista, se ve una tendencia a suprimir el control jurisdiccional de la Administración Pública; esto por los Decretos dados por Fuhrer, en el año de 1939 no importo que en 1941 se creara el Tribunal Administrativo del Reich, el cual fue suprimido por una Ley del Consejo de Control Aliado en 1946 y se obligo a la reposición de los Tribunales Administrativos.

La Comisión Legislativa de Heldelburg, presidida por Jellineck elaboró un Proyecto que tenía como base fundamental, asegurar una eficaz protección de los individuos frente al Estado, este ejerció gran influencia en el desarrollo de la Jurisdicción Administrativa Alemana.

En 1950, se creó para la Jurisdicción Ordinaria, el Tribunal Supremo de la República Federal Alemana y en 1957 el Tribunal Constitucional. Ambos carentes de competencia en materias administrativas.

En 1952, se creó un Tribunal Supremo Administrativo con sede en Berlín. La mayor parte de los Lander de Alemania Occidental, fueron estableciendo la Jurisdicción Administrativa. Al lado de los Tribunales Administrativos Ordinarios, existen Tribunales Especiales como: Los de Hacienda en asuntos financieros y el Tribunal Supremo Federal de Hacienda, con sede en Munich.

Lo que viene a culminar la evolución del Sistema Alemán es la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1960 que vino a unificar la diversa legislación que había al respecto.

2.5.1.5 Origen y Desarrollo del Contencioso Administrativo en España.

Debiendo remitirse a la Constitución de Bayona, mediante la cual se crea un Consejo de Estado, influenciado por el Consejo de Estado Francés de estilo Napoleónico, y posee estas atribuciones en materia administrativa. Pero esta Constitución no tiene gran importancia para los españoles, puesto que fue creada por aquellos que no tenían poder para representar a la Nación.

Luego surge la Constitución de Cádiz que crea un Consejo de Estado, recogiendo el Principio de Separación de Poderes, pero no hacen referencia a lo Contencioso Administrativo. No dio jurisdicción para conocer de litigios administrativos; los estudios administrativos estaban muy atrasados y se creía que una Ley Orgánica debía de regular esas cuestiones.

Con posterioridad se dictaron algunos Decretos de gran importancia: Uno de ellos suspendió el Consejo de Estado creado por la Constitución de Cádiz y el Gobierno vino a sustituirlo, los otros Decretos suspendieron los Consejos de Castilla, Guerra, Marina y Hacienda. En sustitución de todos ellos se creó "El Consejo Real de España e Indias", con competencia para conocer de todos los asuntos relacionados con los anteriores Consejos. Más tarde se dio una Ley de Creación de los Consejos Providenciales, los cuales eran Órganos con jurisdicción delegada, cuyas decisiones eran definitivas y no necesitaban aprobación o ratificación de ningún otro Órgano o Autoridad.

Otra Ley creó el Consejo Real, con la cual el Sistema Español se consagró en definitiva. Este tiene jurisdicción retenida ya que su jurisdicción se limitaba a una mera información para el Gobierno, la sentencia final, en cualquier caso emanaba del Ejecutivo; sus funciones eran iguales a las del Consejo de Estado Francés. Más tarde, el que era el Consejo Real pasa a nominarse Consejo de Estado y se organiza nuevamente, no cambiando en gran medida la organización que tenía anteriormente.

La Organización Administrativa imperante en España, se extiende a los territorios de ultramar.

Al Sistema de Jurisdicción Retenida, trajo conflicto entre los juristas españoles, ya que el Principio de Separación de Poderes para ellos consistía en que la Jurisdicción Administrativa se le atribuyese a los Órganos del Poder Judicial, no entendiéndolo de esa manera dentro del Sistema de justicia retenida. Por tal motivo en 1869 se dictó la Constitución que vino a atribuir a los Tribunales Ordinarios de Justicia el conocimiento de índole administrativo.

2.5.2 HISTORIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL SALVADOR.

La Constitución Política de 1939, consagra por primera vez, lo Contencioso Administrativo como contenido constitucional.

Antes de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las Constituciones de 1824, 1939, y 1950 habían hecho referencia a la creación del Tribunal Contencioso Administrativo; pero lamentablemente dichas Constituciones no tuvieron concreción positiva, y es hasta la Constitución de 1962 que la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No. 81 del 14 de Noviembre de 1978 que erige esta Jurisdicción como atribución de la Corte Suprema de Justicia, y confiere la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en la materia a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

En la Primera Constitución de 1824 del “Estado de El Salvador” decretada en consideraciones a las bases constitucionales de la Asamblea

Constituyente de la Federación Centroamericana se hace alusión, por primera vez, a los Tribunales Administrativos. En el artículo 29 numeral 13 de dicha Ley fundamental se establece como atribución del Congreso “erigir los Establecimientos, Corporaciones, Tribunales Inferiores y demás que considere convenientes, al mayor orden de justicia, economía, instrucción pública y otros ramos de la Administración”.

Las Constituciones posteriores nada nuevo establecieron en relación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y es hasta en la Constitución de 1939¹¹ que nuevamente se establece en el artículo 77 ordinal 17, como atribución de la Asamblea Nacional, la de “erigir jurisdicciones y establecer en ellas funcionarios que, a nombre de la República, conozcan, juzguen y sentencien en toda clase de causas o negocios Civiles y Criminales, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia; y a propuesta del Poder Ejecutivo, para que conozcan, juzguen y sentencien toda clase de asuntos administrativos.

Es importante señalar que, ni en la Constitución de 1824 ni en la Constitución de 1939 el Constituyente utilizó las expresiones “Jurisdicción Contencioso Administrativa” ò “Jurisdicción Administrativa” que son comúnmente empleadas por la Doctrina; pero se infiere que aluden a la creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como aparece incorporada en posteriores Constituciones salvadoreñas y de otros países.

En el Anteproyecto de la Constitución de 1950 elaborado por los distinguidos juristas Doctores: David Rosales h. Héctor Enrique Jiménez, Mauricio Guzmán y Fernando Basilio Castellanos por encargo del Consejo de Gobierno Revolucionario (1948-1950), se contempla la creación del Tribunal

¹¹ / **Dr. Cuestas, Humberto Guillermo. Op. Cit.** Pag. 20

Contencioso Administrativo, a semejanza del Sistema adoptado por el Derecho francés. Por considerar que se trata de un dato histórico de singular importancia para el estudio de nuestras Instituciones Jurídicas, transcribimos las disposiciones pertinentes del referido documento.

En el mencionado Anteproyecto, el artículo 187 ubicado en el Título 8º correspondiente al Poder Judicial, sugería la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver las reclamaciones que se interpusieran contra los actos o disposiciones de las autoridades cuyo conocimiento no correspondiera a otros Tribunales de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Los miembros del Tribunal serían nombrados, uno por el Poder Legislativo, otro por la Corte Suprema de Justicia y el tercero por el Presidente de la República. Los suplentes serían nombrados en igual forma. De las sentencias del Tribunal se admitiría apelación ante el Consejo de Estado.

En el Título IX del Anteproyecto referido se proponía que el Consejo de Estado debería ser oído en todas las resoluciones importantes de la Administración y en las decisiones que repercutieran en la política interna o internacional del Estado. Asimismo se le confería la facultad de conocer en los asuntos contenciosos administrativos.

A tales efectos, establecía que el Consejo de Estado estaría dividido en dos Salas o Secciones para separar funciones como Tribunal Supremo del Contencioso Administrativo, de las demás atribuciones que le asignara la Constitución y la Ley.

La Asamblea Nacional Constituyente no aceptó ni la creación del Consejo de Estado ni el establecimiento del Tribunal Contencioso Administrativo en la forma propuesta; pero en el artículo 46 ordinal 13 de la Constitución de 1950¹² quedó establecido que corresponde a la Asamblea Legislativa “Eregir jurisdicciones y establecer cargos a propuestas de la Corte Suprema de Justicia para que los funcionarios respectivos conozcan en toda clase de causas criminales, civiles, mercantiles y laborales; y a propuesta del Poder Ejecutivo para que conozca en toda clase de asuntos administrativos”. Esta disposición apareció exactamente igual en el artículo 47 ordinal 13 de la Constitución de 1962.

Los preceptos constitucionales a que se ha hecho referencia no se concretaron como se ha dicho anteriormente en una Ley secundaria que regulara los conflictos entre la Administración y los particulares originados por la actividad de aquella; y no es sino, hasta en la década de los años 70 que surge un interés cada día mayor por instruir el Tribunal que debía conocer esos conflictos para garantizar los derechos e intereses legítimos de los particulares solemnemente proclamados en la Constitución, aunque no siempre respetados por el poder público, así como para preservar el Principio de Legalidad al que debe estar subordinada la Administración en un verdadero Estado de Derecho.

En El Salvador, es en la expresada década de los 70 que comienza el debate planteado en la Constituyente Francesa de 1791¹³ sobre el Sistema de Tribunales que habrían de controlar jurisdiccionalmente los actos Administrativos.

^{12/} **Ibíd.**

^{13/} **Ibíd.**

La discusión no se limitó a determinar cuál sería el Sistema de Tribunal que convendría implantar en nuestro país: si el de los Tribunales Administrativos autónomos cuyo prototipo es el Consejo Francés o el Sistema de Tribunales Especiales enmarcados en el seno del Poder Judicial.

La discusión recayó también sobre cual tipo de Tribunales se ceñía más estrictamente a la Constitución de la República vigente (Constitución 1962) pues si bien, en esta se establecía que corresponde al Poder Judicial “la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia Constitucional, Civil, Penal, Mercantil, y Laboral, así como en las otras que determine la Ley. A su vez el artículo 47 numeral 13 de la misma ley fundamental, establecía como atribución de la Asamblea: erigir jurisdicciones y nombrar cargos a propuestas del Poder Ejecutivo para que conocieran en toda clase de asuntos contenciosos administrativos”.

La discusión sobre tan importantes temas fue coordinada por el Ministerio de Justicia habiendo participado representantes del Sector Público: Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y Abogados Independientes, ya que lamentablemente no fue posible que la Comisión designada por la Junta Directiva de la Federación de Abogados de El Salvador, trabajara como tal en la discusión y elaboración de las bases para el Proyecto de la Ley que regulara lo Contencioso Administrativo en el país.

Documento de gran valor ilustrativo para los participantes en el debate fue el desarrollo del tema VI del Quinto Congreso Nacional de Derecho Procesal celebrado en México en marzo de 1972¹⁴ denominado “Unidad

¹⁴/ **Ibíd.**

Jurisdiccional y Justicia Administrativa”. Para este tema presentaron ponencias los siguientes países: Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, España, Francia, Grecia, Italia, México y Uruguay.

En un resumen de conclusiones el ponente general, profesor de la Universidad de “Belo Horizonte Brasil” José Olympio de Castro Filho expuso: “Frente a la realidad de nuestros días con la presencia cada vez más intensa del Estado, sobre todo del Poder Ejecutivo en la actividad social, corresponde no solo a la Ciencia del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, sino más precisamente a la Ciencia Procesal, el estudio y el perfeccionamiento de la justicia administrativa.

En principio, es preferible que la llamada Jurisdicción Administrativa sea atribuida a un Órgano especializado, tanto para atender la necesidad de adecuación del juzgador a los problemas, dificultades y finalidades de la Administración Pública como para alcanzar un mayor rendimiento en la distribución de la justicia.

El Órgano especializado para la jurisdicción de justicia administrativa justifica tanto dentro del Poder Judicial con observancia del Principio de Unidad Jurisdiccional como fuera del mismo, y también fuera del Poder Ejecutivo en el Sistema de Dualidad de Jurisdicción. Cualquiera que sea el Régimen adoptado es condición indispensable el interés de poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo y en garantía de los derechos individuales que el Órgano especializado se constituya y se mantenga siempre con elementos dotados de adecuados conocimientos jurídicos y con poderes y garantías de independencia.

Durante los días 26 de noviembre al 1 de diciembre de 1973 se llevó a cabo en esta Ciudad la Segunda Convención Nacional de Abogados de El Salvador.¹⁵ Para el tema “**Jurisdicción Contencioso Administrativa**” se presentaron dos ponencias relativas a la ubicación del Tribunal encargado de dicha Jurisdicción. La del Dr. Héctor Mauricio Arce Gutiérrez concluía con la urgencia de crear el Tribunal Contencioso Administrativo para atenuar los abusos de la Administración Activa y proponía que dicho Tribunal debería depender del Poder Judicial, lo mismo que las Salas o Cámaras de Segunda Instancia y Tribunal ò Sala de Casación que creara la Ley secundaria; y la del Doctor Oscar Gómez Campos quien presento moción verbal en el sentido de que se tuviera como ponencia suya su trabajo denominado “Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”.

En dicha ponencia- proyecto, el Doctor **Gómez Campos** adoptó el Sistema del Consejo de Estado Francés en cuanto a ubicar el Tribunal Contencioso Administrativo fuera del Poder Judicial, con plena autonomía para conocer de los conflictos, satisfaciendo así las exigencias de la Doctrina de que este Tribunal Especial debe ser autónomo, no sujeto a la obediencia jerárquica e independiente de la Administración Activa. El Proyecto del Doctor Gómez Campos, siendo el primero que se elaboró en el país, es digno de toda admiración por reunir los principios fundamentales de esta rama de la Ciencia Jurídica Moderna.

La Segunda Comisión de la Convención Nacional de Abogados de El Salvador encargada del estudio del tema, después de una amplia discusión sobre distintos aspectos de dichas ponencias, llegó a la conclusión por mayoría de los asistentes que la creación de la Jurisdicción Contencioso

^{15/} **Ibíd.**

Administrativa tenía su fundamento en la atribución 13ª del artículo 47 de la Constitución Política vigente (1962) y por consiguiente acordó que esta Segunda Convención Nacional de Abogados formulará al Gobierno de la República la siguiente recomendación: “1) Debe erigirse la Jurisdicción Contencioso Administrativa en El Salvador. 2) El Tribunal o Tribunales a quienes se encomienda la Jurisdicción Contenciosa Administrativa deben depender del Poder Judicial, y 3) Debe proclamarse una Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. El Acta respectiva en que consta la anterior recomendación fue suscrita por los Doctores Carlos Hayem h. y Oscar Augusto Cañas, Presidente y Secretario de dicha Comisión respectivamente¹⁶:

El Doctor Carlos Armando Domínguez en un interesante trabajo titulado “Sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo” publicado en “Carta Forense” Revista del Círculo de Abogados Salvadoreños, Tomo II No 8 marzo 1975¹⁷ sostiene que en El Salvador a la luz de los principios que norman la interpretación de las disposiciones constitucionales, podría adoptarse, el Sistema Judicialista o el Sistema de los Tribunales Administrativos sin que ninguno viole la Constitución Política Vigente (Constitución de 1962) ya que la violación al espíritu o intención del legislador Constituyente, afirma el Dr. Domínguez, no significa violación a la Constitución, pues para que pueda sentenciarse que una Ley es inconstitucional debe contrariar clara y terminantemente un precepto constitucional.

En el Proyecto elaborado por el Ministerio de Justicia se establecía que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sería independiente de cualquier Autoridad administrativa y que gozaría de plena autonomía para dictar sus fallos. El tribunal estaría integrado por siete Magistrados y dividido en dos

¹⁶/ **Ibíd.**

¹⁷ / **Ibíd.**

Salas: la Sala General de lo Administrativo y la Sala de Asuntos Fiscales. Los Magistrados serian electos por la Asamblea Legislativa entre una nomina de catorce candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.

La Corte Suprema de Justicia estimó que en términos generales, el Proyecto del Poder Ejecutivo se ajustaba a los principios doctrinales del Proceso Administrativo, pero objetó el criterio que sustentaba respecto a la naturaleza del Tribunal y el Sistema de elección de sus Magistrados, pues respecto a la realidad salvadoreña no se consideró conveniente que el Tribunal que se pretendía crear estuviese integrado por Jueces de distinta procedencia a los del Poder Judicial, y porque de acuerdo con el ordenamiento Constitucional Salvadoreño es a este Poder al que corresponde en forma exclusiva y excluyente la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

La Corte señaló que entre las facultades que se atribuían a la Asamblea Legislativa en la Constitución, no se encontraba la de elegir a los Magistrados que deberían de integrar el Tribunal Contencioso Administrativo ni la de ampliar la esfera de competencia que dicha Constitución le señalaba.

No existía por lo tanto otra alternativa de que tales Magistrados fueran parte de la Corte Suprema de Justicia integrando una de sus Salas y en ese sentido elaboro el Proyecto de la actual ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo¹⁸ instituyendo una sala para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en la materia y por consiguiente dentro del marco de nuestra tradición jurídica.

¹⁸/ **Vid.** www.corte.suprema.de.justicia.gob.org.sv

Desde otro punto de vista el Proyecto de la Corte tuvo por fundamento un mandato constitucional y la necesidad impostergable de crear la Jurisdicción correspondiente para el control de la actividad administrativa con disposiciones sencillas y flexibles que facilitarán al Tribunal y a los interpretes su aplicación, respetando los principios fundamentales que exige la técnica jurídica moderna en materia Contenciosa Administrativa aceptada en la Doctrina y en el Derecho Positivo de otros Estados y aprovechando la experiencia obtenida en El Salvador con la Ley de Procedimientos Constitucionales al regular el ejercicio del Amparo.

Aprobado el anterior Proyecto por el Poder Ejecutivo, a iniciativa conjunta del Presidente de la República por medio del Ministro de Justicia y de la Corte Suprema de Justicia, fue presentado a la Asamblea Legislativa para su soberana aprobación.

En el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de dicho Poder emitido el 11 de Noviembre de 1978, se conoce que el Proyecto se ciñe estrictamente a la Constitución de la Republica que facultando a la Asamblea Legislativa para erigir Jurisdicciones a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, y a propuesta del Poder Ejecutivo para conocer en toda clase de asuntos contencioso administrativos (Art. 47 numero 13 Constitución de 1962).

Por otra parte, el Gobierno de El Salvador está compuesto por tres Poderes u Órganos que actúan independientemente dentro de sus funciones que, a su vez son indelegables y que la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias Constitucional, Civil, Penal, Mercantil, y Laboral, así como en otras que determine la Ley corresponde al Poder Judicial (Art. 4 y 81

de la Constitución Política). Que el Proyecto de Ley objeto del dictamen reafirma las disposiciones constitucionales citadas.¹⁹

Después de examinar el contenido del Proyecto la Comisión expresó que no tenía observación que hacerle y que por consiguiente otorgaba un dictamen favorable, haciendo notar que si el Honorable Pleno concedía su aprobación al Proyecto de la Ley de La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, habría hecho un bien a la Nación.

Finalmente la Comisión dejó constancia que para establecer criterio sobre el relacionado Proyecto, en prolongadas sesiones de trabajo oyó la opinión de la Honorable Corte Suprema de Justicia por medio de los señores Magistrados Doctores Fernando Basilio Castellanos y Humberto Guillermo Cuestas, la vertida por el Ministro de Justicia Doctor Rafael Flores y Flores, expuesta por los señores doctores Roberto Oliva Ortiz y Oscar Gómez Campos, que fueron requeridos por la Comisión.

El 14 de Noviembre de 1978 el Proyecto se convirtió en Ley de la República y señaló su vigencia a partir del uno de enero de 1979.

Como consecuencia de haberse institucionalizado la Jurisdicción Contencioso Administrativa y atribuido a la Sala de lo Contencioso Administrativa la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia se reformó la Ley Orgánica Judicial aumentando a trece el número de Magistrados y a cuatro las Salas de la Corte Suprema de Justicia quedando organizada así: Sala de Amparos, Sala de lo Civil, Sala de lo Penal y Sala de lo Contencioso Administrativo²⁰.

¹⁹ / **Ibíd.**

²⁰ / **Gamero Casado, Eduardo** Derecho Administrativo: la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1ª Ed. San Salvador, Concejo Nacional de la Judicatura 2001,

El 3 de enero de 1979 se estableció la Sala de lo Contencioso Administrativo, quedando integrada de la manera siguiente: Presidente Dr. Humberto Guillermo Cuestas; Primer Vocal, Dr. Fernando Basilio Castellanos; Segundo Vocal, Dr. Roberto Alvergue Vides.

El 15 de Diciembre de 1983, La Asamblea Constituyente decretó la actual Constitución²¹ en la que desaparece toda duda sobre la ubicación y la naturaleza del Tribunal Contencioso Administrativo. En efecto, en el Art. 131 se establece que corresponde a la Asamblea Legislativa: “Erigir jurisdicciones y establecer cargos, a propuestas de la Corte Suprema de Justicia, para que los funcionarios respectivos conozcan en toda clase de causas Criminales, Civiles, Mercantiles, Laborales, Contencioso Administrativas, Agrarias y otras”. Y el Art. 172 dispone que “Corresponde exclusivamente al Órgano Judicial 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”

La creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el establecimiento del Tribunal que habría de ejercerla, ha significado un cambio fundamental en el Derecho Público Salvadoreño.

El primer paso para ese cambio lo ha dado el legislador al crear un nuevo concepto jurídico administrativo que es: el Estado de Derecho en la Administración. Pero la Ley por si sola no basta para garantizar su efectividad

²¹ / **Constitución de la Republica de El Salvador**, 1983, DL. 38, del 15/ 12/ 1983, publicado en el D. O. N° 234, Tomo 281 del 16 / 12 / 1983

práctica, prueba de ello es que, aún no se ha reconocido en nuestro país la trascendencia que ese cambio amerita.

En todos los lugares, el nuevo orden jurídico producto de la implantación de esta Institución, ha requerido además, el cambio de mentalidad de quienes ejercen en la función pública, de los administrados y del hombre de leyes.

Pero sobre todo y especialmente de la Autoridad Administrativa, por ser la que más pronto se estima afectada y disminuida por la nueva Institución, al considerar que cuando el Tribunal Jurisdiccional declara la invalidez de sus actos, disminuye su potestad lo que es totalmente racional, pues como se afirma en un documento de elevado valor preceptivo como es la Exposición de Motivos de la Ley Española al decir que: "Cuando la Jurisdicción Contencioso Administrativa anula los actos legítimos de la Administración, no tan solo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas afirmando y cimentando la autoridad pública". Cuando por razones de ilegitimidad se anula un acto de la Administración Pública, quien sale victorioso es el Derecho, esto es, el interés de la Patria y la Justicia.

Al Abogado corresponde un rol de mayor importancia para lograr el referido cambio. Es al jurista practico como lo expresa don Luís Fernando Martínez Ruiz, consejero técnico de los Tribunales del Reino de Marruecos, a quien toca poner en obra la realidad del Estado de Derecho.

De su ministerio depende que la Ley que regula el proceso administrativo sea efectiva y no mero programa. El Abogado de hoy, puede triunfar sobre la inercia de la Administración que ejerce la potestad en forma

casi incontrolable; y puede lograr con sus colegas mayores que poco interés muestran por el Derecho Administrativo, que vuelvan su atención a este y descubran que su contenido ofrece hoy un campo amplio y fecundo para su noble ministerio, pues si es cierto que anteriormente no existía un Órgano con potestad para definir las controversias entre la Administración y los administrados, hoy esta rama de la Ciencia Jurídica tiene una razón de ser diferente, pues los actos de administración quedan sometidos al Principio de la legalidad y a ser juzgados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La Ley que regula el proceso administrativo salvadoreño²², no obstante haber seguido la orientación de la Ley española ha sido concebido con la intención de que sus preceptos sean fácilmente aplicables. Sin embargo, los veintiocho años transcurridos desde su vigencia, han puesto en evidencia la necesidad de superar las limitaciones de que adolece y que el Tribunal ha venido supliendo mediante la interpretación de sus normas.

Es preciso por tanto, realizar la revisión de la Ley para proponer las reformas adecuadas respetando su estructura mientras la Institución cobra mayor arraigo en la cultura jurídica de El Salvador.

Para tales reformas se ha considerado los cuatro puntos siguientes:

- 1) El imperativo de transformar los Tribunales de Servicio Civil y de la Carrera Docente en Tribunales Judiciales que conozcan en primera instancia de la legalidad de los actos provenientes de la Administración Pública, en sus respectivas materias, debiendo la Sala de lo Contencioso Administrativo conocer en segunda instancia de los recursos que interpusieran de las decisiones de aquellos Tribunales;

²²/ Ayala, José Maria, Frati de Vega, Karla y otros. Op Cit. pág. 143

- 2) La necesidad de acomodar a la Ley el control de los Reglamentos y demás disposiciones de carácter general de la Administración, pues actualmente ese control solo tiene lugar por la vía indirecta, es decir, solo los efectos de declarar la ilegalidad de los actos administrativos que se dictaren en aplicación de dichos reglamentos o disposiciones en razón de que estos adolecen de ilegalidad; pero no con la impugnación directa de aquellos cuando infrinjan la ley secundaria;
- 3) La conveniencia de incluir en forma expresa entre los actos impugnables, los contratos administrativos tanto en lo referente a su validez y existencia, como los actos separables del mismo, y
- 4) La necesidad de dictar las reglas necesarias que regulen la legitimación pasiva a efecto de determinar la Autoridad ò Entidad que debe ser demandada.

Últimamente, la enseñanza que se imparten en las Universidades del país, esta dando la debida importancia al estudio del Derecho Público y específicamente del Derecho Administrativo por el lugar que les corresponde a las normas que regulan la sistemática del Orden jurídico; así como el control jurisdiccional de la actividad del Poder Público para el fortalecimiento del Estado de Derecho y del Régimen Democrático de la República, lo que induce a pensar en un futuro promisorio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en El Salvador.

CAPITULO III

MARCO TEORICO-DOCTRINAL Y JURÍDICO APLICABLE AL PROBLEMA DE INVESTIGACION

PRIMERA PARTE

MARCO TEORICO- DOCTRINAL SOBRE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

3.1 GENERALIDADES DE LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

3.1.1. Concepto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

La llamada Jurisdicción Contencioso Administrativo es un sector de la jurisdicción única del Estado (vale decir Competencia) confiada a un Tribunal Especial, para que conozca de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública, y los perjuicios que esta ilegalidad cause al particular, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado en esta materia.

3.1.2 Acatamiento al principio de legalidad.

La vigencia de la Ley le otorgará mayor firmeza a las disposiciones y actos emanados de la Administración Pública, puesto que significará una mayor garantía del principio de la legalidad en los actos administrativos. A ello obedece precisamente que el organismo encargado del trámite y sentencia en el juicio, sea un Tribunal de mayor instancia en materia de jurisdicción; ello ha significado avances en el Sistema de Justicia Retenida, bajo el cual el

Contencioso Administrativo se concebía como un control interno de la Administración sobre su propio Aparato.

Durante años se mantuvo arraigadamente la idea de “juzgar a la Administración”, y el dogma de la Separación de Poderes justificó que el Poder Judicial no interviniese en el control de las acciones de la misma, porque se amparaba en la negativa a trasladar el control de la Administración a un Poder distinto.

3.1.3 Adecuación de la Ley al medio salvadoreño.

Se ha elaborado un Proyecto de Ley que reconoce los principios fundamentales de lo que técnicamente es materia de lo Contencioso Administrativo. Se trata de un instrumento legal, en cuya redacción han sido tomados principios que figuran en el Derecho Administrativo y preceptos contenidos en Códigos y Leyes de otros Estados. Pero dentro del marco de nuestra tradición jurídica, tanto en lo que respecta a los Órganos de la jurisdicción como en el procedimiento se ha proyectado ésta en plena armonía con nuestro Ordenamiento Jurídico.

3.1.4 Naturaleza de las disposiciones de la Ley

En el Proyecto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se ha tratado de crear un estatus legal que contiene disposiciones amplias, sencillas y flexibles, con lo que se da a ésta normativa viabilidad, facilidad y seguridad, propias de un Régimen que tenga una vigencia efectiva. La experiencia obtenida con la Ley de Procedimientos Constitucionales y especialmente con el juicio de amparo, ha sido tomada muy en cuenta para la formulación del Proyecto, pues estas Instituciones han demostrado su eficiencia en la vida jurídica salvadoreña.

3.1.5 Principios Del Proceso Contencioso Administrativo

El Procedimiento Contencioso-Administrativo deberá respetar los siguientes Principios Generales:

- Contradicción y Defensa;
- Audiencia;
- Antiformalista ò Principio Pro Actione;
- Dispositivo ò de Justicia Rogada;
- Control de oficio de los presupuestos procedimentales;
- Rapidez;
- Oralidad e Inmediación en los procesos de menor cuantía; y
- Ejecución Judicial.

a) Principio de Contradicción y Defensa.

Supone que la controversia judicial se plantea en términos de igualdad posicional de los litigantes (demandante/s demandado/s) por lo que la circunstancia que esa controversia sea abierta ò iniciada a instancia del ciudadano que se muestre disconforme con la solución dada por cierta actuación pública administrativa; no supone que en el proceso deba ser èsta parte procesal, la que, de forma exclusiva, justifique la veracidad de las alegaciones impugnatorias que formule.

Uno de los rasgos mas característicos y trascendentes del actuar propio de las Administraciones Públicas (y que conforma un “privilegio” administrativo) es el de la **Presunción de Legalidad de los actos administrativos.**

Sin embargo, una vez cuestionada la legalidad de un acto administrativo, la Administración de la que proceda el acto se ve afectada por la carga de acreditar:

- Que la decisión que se ha alcanzado respeta el Ordenamiento Jurídico.
- Que está es congruente con los presupuestos de hecho y con los fundamentos jurídicos aportados.
- La certeza de tales presupuestos fácticos y jurídicos.

Además la totalidad de las partes procesales cuentan con el legítimo derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes al objeto de justificar el amparo objetivo de las correlativas posiciones que mantengan en los autos.

b) Principio de Audiencia.

Exige la llamada al Proceso Judicial de la totalidad de los ciudadanos y personas jurídicas cuyos derechos e intereses legítimos van a quedar beneficiados o perjudicados por la actuación administrativa que se impugna por un tercero.

A estos efectos, constituye una carga trascendente de los Tribunales de Justicia que es la de emplazar con certeza, a todos los interesados con el objeto de garantizar que éstos van a poder si así lo estiman necesario para la protección de sus derechos e intereses y defenderse en la sede propia del conflicto judicial.

c) Principio Dispositivo ò de Justicia Rogada.

Configura el cauce que expresa el objeto propio de cada Proceso Contencioso Administrativo, al definirse éste, en función de:

- Las concretas alegaciones ofrecidas por las partes en sus correlativos escritos de demanda y contestación en referencia a los motivos exactos que fundamenten la declaración de ilegalidad ò de conformidad a Derecho de la actuación administrativa.
- Las exactas pretensiones explícitas por el actor en el petitorio, del escrito de la demanda.

Estas pretensiones pueden consistir, no únicamente en la solicitud de anulación de un acto administrativo, sino también:

- La satisfacción de una situación jurídica individualizada.
- La indemnización de los daños y perjuicios causados.

Constituye también una muy relevante expresión del Principio Dispositivo, el de Congruencia Judicial con las alegaciones que las partes ofrezcan y con las pretensiones que estas formulen ante el Tribunal.

d) Principio Pro Actione.

Se refiere como han de interpretarse las normas contenidas en las Leyes jurisdiccionales en el sentido material, lo que resulte mas favorable para el ejercicio del derecho a la obtención de una tutela judicial y de fondo las pretensiones vertidas en éste por parte del ò de los demandante/s. Este principio ha de ser utilizado cuando se ofrezcan al Tribunal de lo Contencioso Administrativo dudas relevantes que hace falta darle cumplimiento a algún presupuesto formal.

Por ello, y en aplicación de este Principio, solo debe alcanzarse un resultado de inadmisibilidad cuando ese dato formal haya sido transgredido, con certeza, por parte del recurrente.

e) Principio relativo al Control de Oficio de los Presupuestos Ordinamentales.

Tanto la competencia objetiva de los Órganos Jurisdiccionales de lo Contencioso-Administrativo como el resto de presupuestos formales que condicionan y limitan el enjuiciamiento de fondo, de la controversia, se encuentran:

- Legitimación de las partes.
- Agotamiento de la vía administrativa.
- Formulación en plazo, del recurso Contencioso Administrativo.
- Actividad impugnabile deben ser controlados. "ex officio" por los Tribunales con el fin de constatar el seguimiento de los trámites procedimentales previstos en esta Ley, dirigido a obtener una decisión de fondo sobre el objeto del conflicto.

Del mismo modo, las partes demandadas podrán oponer la vigencia de estas causas de inadmisibilidad en sus escritos de contestación de la demanda.

f) Principio de Certeza Judicial.

Este trata de asegurar la existencia de criterios comunes y estables en las sentencias judiciales que garanticen el derecho de los ciudadanos a la igualdad de trato en la aplicación del Derecho.

Con el fin de materializar este principio, existen Ordenamientos Jurídicos que establecen la obligación de congruencia con las decisiones judiciales ya alcanzadas o con el criterio jurídico ya mantenido, a salvo que, y tras una explícita motivación, se estime que tal criterio es contrario a Derecho. En otros esa consecuencia puede derivarse de la Jurisprudencia declarada por las diversas Corte Suprema de Justicia.

g) Principio de Rapidez.

Solo la concesión de una respuesta pronta a las acciones judiciales permite materializar el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos lo que hace que los Tribunales de Justicia deban tratar de evitar la lentitud, ello, condicionado a los medios materiales, personales y técnicos que tengan a su disposición.

La prolongación excesiva de los conflictos judiciales y alcanzar un resultado de fondo a las cuestiones jurídicas que les planteen los ciudadanos en relación con una previa actuación administrativa.

h) Principio de Ejecución Judicial.

La ejecución de las resoluciones judiciales dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo constituye una exigencia objetiva del Sistema Jurídico como un derecho subjetivo fundamental de los ciudadanos, ejercitable frente a los ciudadanos.

3.1.5.1 Situación en El Salvador.

Es sabido, que en el proceso Contencioso Administrativo debe regir una serie de Principios (Contradicción, Audiencia, Defensa, Antiformalismo, Congruencia Judicial, Rapidez, Ejecución Judicial, etc.).

No obstante que la Ley no recoge expresamente todos estos principios, han de entenderse de aplicación en el Proceso Contencioso Administrativo Salvadoreño.

Ejemplificamos algunos de ellos:

a) Principio de contradicción.

El juicio Contencioso Administrativo es un verdadero proceso, en el cual las partes tienen una verdadera calidad de sujetos procesales. Así, pueden participar activamente presentando prueba, incluso distinta a la vertida en sede administrativa.

b) Principio de Audiencia.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa recoge la protección jurisdiccional de los sujetos que pudieren verse afectados en sus derechos o intereses legítimos con la sentencia que recayere. Así, establece en el Art. 13 que podrán mostrarse parte en el juicio los terceros beneficiados con el acto impugnado.

Si bien, no se regula expresamente que el Tribunal debe notificarles la existencia del proceso a aquellos sujetos que pudieran verse afectados en sus derechos subjetivos con la sentencia que se emita, tal obligación deriva del propio texto constitucional.

Ya que el Art. 11 de la Constitución de El Salvador, establece que nadie podrá ser privado de ninguno de sus derechos sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a las Leyes.

c) Principio de Defensa.

Existe la posibilidad de ejercer defensa presentando la prueba pertinente para todas las partes en el proceso a) actor, b) autoridad demandada, c) tercero. Asimismo tienen oportunidad de presentar sus alegatos cuando se les corren los respectivos traslados. (Art. 28 L.J.C.A.)

d) Principio Antiformalista.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha abordado expresamente este principio, en los términos siguientes: "...verificada por la Sala de lo Contencioso Administrativo la falta de algún requisito de la demanda, se notifica esta situación al impetrante concediéndole un plazo para subsanar defectos, y solo si no se subsanan en el plazo concedido, es cuando procede declarar la inadmisibilidad.

Evidentemente, contraria el Principio Antiformalista, el hecho que no habiendo está Sala haber realizado la prevención por una omisión, se considere tal hecho imputable al impetrante. Es decir, no ocurre que ante la falta de un requisito de la demanda deba declararse automáticamente su inadmisibilidad" (Sentencia del 17-01-1997, Juicio 29-H-95).

3.2 OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

El Objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa está determinado no solo por los recursos administrativos más allá del enjuiciamiento del acto administrativo sino que, comprende cualquier actuación de la Administración sujeta al Derecho Administrativo o que aparente sujetarse al Derecho Administrativo.²³

3.3 CARACTERÍSTICAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A. La vía Contencioso-Administrativa constituye un verdadero Proceso Judicial.

Esta caracterización supone que el Contencioso-Administrativo se articula a través de unas normas formales expresadas en una Ley propia (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) que, básicamente, establece:

- ✓ Los supuestos objetivos que determina la competencia de esta jurisdicción (actuación de una Administración Pública sometida al Derecho Administrativo; disposiciones generales procedentes de una Administración Pública).
- ✓ Los Órganos Judiciales competentes para resolver las controversias planteadas por los ciudadanos frente a esas actuaciones públicas.

²³ **Ibíd.** Pág. 346.-

- ✓ El/los procedimientos ordinarios por cuyo cauce se debe seguir el conflicto judicial junto con el/los procedimientos especiales existentes (en su caso)
- ✓ Los recursos que quepa interponer contra las diversas decisiones que se vayan adoptando por los Tribunales.
- ✓ La ejecución de las sentencias judiciales
- ✓ Las medidas cautelares (suspensión de actos administrativos).
- ✓ Lo característico de la Ley propia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es:
 - ✓ Que la misma no regula, de forma exhaustiva, la totalidad de supuestos procesales, sino que se remite, estos efectos, a la Ley Procesal Civil.
 - ✓ Que el ciudadano recurrente solo se ve afectado por la carga de impugnar la adecuación a Derecho de la actuación administrativa que incida sobre la órbita de sus derechos o interés legítimos.

Una vez planteado el conflicto judicial, la posición jurídica de las partes (recurrente-Administración demandada) es idéntica desde la perspectiva de la acreditación de los supuestos fácticos y jurídicos determinantes de la posición seguida por cada parte procesal.

Ello así, se siguen las reglas genéricas de carga de la prueba propias del Derecho Civil: cada litigante a de acreditar los supuestos de hecho en los que funde la correlativa posición jurídica que mantenga en el conflicto.

Efectivamente, en la totalidad de los Ordenamientos Jurídicos existe una previsión normativa específica en sede Procesal Civil en lo que respecta al valor que debe darse a cada una de las diversas resoluciones judiciales, a los actos de comunicación judicial, al modo de redacción de las sentencias y al ámbito de conocimiento propio de los recursos de casación y apelación, etc.

Lo que permite que las mismas sean obviadas por la norma procesal Contencioso Administrativa.

Por lo demás, esta norma tiene por objeto, al igual que el resto de las Leyes procesales, garantizar que la discusión judicial existente entre dos o más partes (demandante y demandado) sea formulada en términos de absoluta igualdad, respetando los Principios de Contradicción, Audiencia y Defensa.

En ese ámbito judicial, existe una sustancia de igualdad de derechos procesales y materiales de las partes litigantes (de forma ordinaria: un ciudadano demandante y una Administración demandada).

Y si bien, el recurrente está afectado por la carga de probar la veracidad de los hechos que opone y la adecuación de estos al Ordenamiento Jurídico, la Administración debe, a su vez, justificar con suficiente precisión:

- Que la decisión que se ha alcanzado resulta conforme con el Ordenamiento Jurídico;
- Que ésta es congruente con los presupuestos de hecho y con los fundamentos jurídicos aportados, y
- La certeza de tales presupuestos fácticos y jurídicos.

Y es que, la presunción de legalidad de los actos administrativos es una de las mayores prerrogativas posicionales de las Administraciones Públicas, no determinando que una vez que se cuestiona en sede Contencioso-Administrativa la adecuación del Derecho de éstos, recaiga sobre el demandante en exclusividad la carga de acreditar la ilegalidad de tales actos.

B. Presencia previa de una actuación administrativa.

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa se dirige a analizar la adecuación a Derecho de la actividad seguida por las Administraciones Públicas siempre que éstas ejerciten potestades de naturaleza pública.

Ello así, el presupuesto objetivo ineludible a partir del que actúa esa jurisdicción es el de la presencia previa de una actuación administrativa frente a la cual un tercero, que dispone del carácter de interesado, discute su legalidad.

Ese presupuesto es el que configura el denominado “**carácter revisor**” **del recurso contencioso administrativo**, al tener este su origen siempre en una previa actividad ò inactividad, seguida por Órganos Administrativos.

Y así, solo cuando el interesado haya obtenido una decisión en sede administrativa podrá discutir la corrección jurídica de ésta por la vía contencioso-administrativa.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que:

- ✓ Este carácter revisor, dispone cada vez menor virtualidad práctica al concebirse, en la actualidad, la función Jurisdiccional Contencioso Administrativa como una función resolutoria de conflictos y no necesariamente revisoría de actos administrativos.
- ✓ Existe una notable posibilidad de acceso al contencioso a través de vías distintas a la de tenencia de un acto administrativo: silencio e inactividad administrativa.

C. La actuación recurrida debe haberse dictado por un Organó Administrativo, es decir encuadrado en la sede de una Administración Pública y ello en ejercicio de potestades de carácter ò de naturaleza pública.

No toda la actividad seguida por las Administraciones Públicas queda incluida dentro del conocimiento propio del Derecho Administrativo. Del igual modo, para que entre en funcionamiento la jurisdicción contencioso-administrativa, es preciso que: 1. Exista una actividad previa mantenida por una Administración Pública; 2. Que esta actividad se siga en ejercicio de potestades públicas.

Y con esta perspectiva, las Leyes Jurisdiccionales suelen afirmar que el ámbito de control recae sobre “la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo” Estas Leyes Jurisdiccionales incluyen:

- Una definición concreta de Administración Pública y los efectos el control de la legalidad de la actividad seguida por ésta.
- La previsión de encontrarse sometidos a éste control los actos de carácter “administrativo” que desarrollen Órganos encuadrados en Poderes del

Estado distintos al Poder Ejecutivo: Asamblea Legislativa, Procuraduría de la República.

SEGUNDA PARTE

MARCO JURIDICO APLICABLE AL PROBLEMA DE INVESTIGACION

3.4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y NECESIDAD DE LA LEY

La “Ley de La Jurisdicción Contencioso Administrativa” obedece a un mandato Constitucional y a la necesidad impostergable de legislar sobre esta materia, porque ha sido prevista y ordenada en el artículo 47, numeral 13º, de la Constitución Política de 1962. Esta disposición, al determinar las atribuciones de la Asamblea Legislativa, prescribe la que tiene de “eregir jurisdicciones y establecer cargos o propuestas de la Corte Suprema de Justicia, para que los funcionarios respectivos conozcan de toda clase de causas Criminales, Civiles, Laborales, Mercantiles, y propuesta del Poder Ejecutivo para que conozcan en toda clase de asuntos contenciosos administrativos”. En consecuencia, se llena un vacío existente en nuestra legislación, ya que mediante la Ley mencionada, se garantiza tanto los derechos reconocidos a los administrados, como los derechos de la Administración Pública.

Por ello la Ley tiene como fundamento lo prescrito en el artículo 81 de la Constitución Política, en la que se establece que corresponde al Poder Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en materia Constitucional, Civil, Penal, Mercantil y Laboral; así como las otras que determina la Ley. Por consiguiente, debiendo juzgarse la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, constitucionalmente debe corresponder al Poder

Judicial la potestad para conocer de las contenciones o asuntos que se susciten sobre estas materias.

Debe tenerse en cuenta que el control de los derechos establecidos en la Constitución Política es materia propia de la Ley de Procedimientos Constitucionales, y de igual forma la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa garantizará un régimen de legalidad, ajustando el proceder de la Administración Pública al principio consignado en el artículo 6 de la Cn.

3.4.1 Legislación Primaria

En nuestro país, no obstante diversas Constituciones amparaban la creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. **77 N° 17, de la Constitución de 1939 y 46 N° 13 de la Constitución de 1962**), **está se concretizó hasta el año de 1978, en desarrollo de los preceptos de la Constitución de 1962.**

En cuanto a los Artículos de la Constitución de la República de 1983²⁴ que tiene incidencia con el problema de investigación se identifican los siguientes: Artículo 1, 2, 11, 15 y 21, donde se establece expresamente el Principio de Seguridad Jurídica. En el Ordenamiento Jurídico Salvadoreño, principio que actualmente no cumple la Ley vigente de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el cual hace referencia a: “Que es la certeza del imperio de la Ley, en el sentido del que el Estado protegerá los derechos de las personas tal y como la ley los declara”.

Los Art. 131 N° 31 y el Art. 172 de la citada Constitución, constituyen el Fundamento Constitucional que da validez jurídica a la actual **Ley de la**

²⁴ / Constitución de la Republica de El Salvador. Op Cit.

Jurisdicción Contencioso Administrativa en el Ordenamiento Jurídico de El Salvador

Desde las Constituciones de 1824, 1939 y 1950, se planteaba la necesidad de crear Tribunales encargados de la materia administrativa, aunque no se hiciera concreta y expresa referencia a la creación de una Jurisdicción Contencioso Administrativa tal como se entiende.

En la elaboración del Anteproyecto de la Constitución de 1950 se propuso la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo, integrado en el Poder Judicial, con el fin de resolver las reclamaciones que se interpusieran contra los actos de las autoridades y cuyo conocimiento no correspondiera a otros Tribunales. Los Art. 47 N° 13 y 81 de la Constitución de 1962, en un principio dieron vida a la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, están vinculados con los art. 131 N° 31 y el Art. 172 de la Constitución vigente desde 1983.

En el Art. 13 de la Constitución de 1950, quedó establecido que correspondería a la Asamblea Legislativa “Erigir Jurisdicciones y establecer cargos a propuesta de la Corte Suprema de Justicia para que los funcionarios respectivos que conozcan de toda clase de causas Criminales, Civiles, Mercantiles y Laborales; y a propuesta del Poder Ejecutivo para que conozcan de toda clase de asuntos Administrativos” Esta disposición permaneció en el art. 47 N° 13 de la Constitución de 1962 la cual diò vigencia a la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Tal disposición se mantiene en la Constitución de 1983 en su Art. 131 numeral 31.

3.4.2 LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL QUE REGULA LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En cuanto al tratamiento internacional que regula lo Contencioso Administrativo, este comprende por lo menos los siguientes Cuerpos Normativos internacionales:

- **Declaración de los Derechos del Estado de Virginia de 1776**

Proclama en su Art. 1 “Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en Estado de sociedad no pueden privar ò disponer a su posteridad por ningún pacto, tales como: El goce de la vida y la libertad, los medios de adquirir y poseer la propiedad, y buscar y obtener la felicidad y seguridad”. Esta normativa es la primera que hace referencia a la garantía de la seguridad jurídica en el Derecho Internacional.

- **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.**

En su Art. 16 establece que “Toda Sociedad en la cual la garantía de los derechos no esta asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (Aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (XXX), de 10 de Diciembre de 1948.**

En su Art. 11.1 y 11.2 en los cuales se consagra la presunción de inocencia y la irretroactividad de la ley penal respectivamente.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2200 a (XXI) de 16 de Diciembre de 1966. Entro en vigor en marzo de 1976.**

En su art. 9 y siguientes. Establece que todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personal.

CAPITULO IV

CONTENIDO DE UNA FUTURA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR.

4.1 CONTENIDO DE UNA FUTURA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SALVADOR.

El Proyecto de Ley²⁵, tiene por objeto modernizar el Sistema Jurídico del Estado, adaptar los actos de la Administración a premisas contenidas en la Constitución de la República, como es la consecución de la justicia, la seguridad jurídica²⁶ y del bien común que propugna el Art.1 de la Constitución.

Persigue el aseguramiento de los medios de defensa en poder del ciudadano que garanticen las previsiones del Artículo 2. La imposición en las relaciones Administración- administrados, del principio de igualdad que contiene el Artículo 3 de la Constitución.

Y el diseño de los medios que garanticen en el ámbito administrativo el derecho de audiencia y de petición que proclaman los Artículos 11 y 18 de la Constitución de El Salvador.

Es importante la labor legislativa que en El Salvador se ha realizado, pero es necesario un marco que asegure que la Administración, siga mandatos constitucionales en todos los ámbitos de su actuación.

²⁵ **Ministerio de Justicia.** "Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos", Ediciones Ultimo Decenio, San Salvador, El Salvador, Centro América, Enero 1994.

²⁶ **Bertrand Galindo, Francisco, José Albino Tinetti y otros,** Manual de Derecho Constitucional Tomo II, 3ª Ed. San Salvador, 1999, Pág. 851.

A través de una Ley de Procedimientos Administrativos, se pretende agilizar el desarrollo de los procedimientos administrativos y establecer una regla de uniformidad en la actuación de la Administración, en orden al cumplimiento de los fines públicos y al efectivo respeto a los derechos de los ciudadanos interesados.

En efecto, en El Salvador ya existe, desde el año 1994, un Proyecto de Ley²⁷, cuya redacción trata los diferentes ámbitos del procedimiento administrativo. La justificación de la necesidad de cada uno de sus artículos se encuentra publicado en El Salvador, en “Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos” (Enero de 1994, Ediciones Ultimo Decenio).

En la publicación de 1994, se hace un estudio del contenido de lo que podría ser una futura Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador. Sin embargo, debido al tiempo transcurrido, ya más de diez años de la experiencia del Derecho Comparado se deduce la posibilidad de mejorar el Proyecto planteado en algunos puntos.

4.1.1 Disposiciones Generales

Al inicio del Proyecto en las disposiciones generales, se regula lo siguiente:

4.1.2 Ámbito de Aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos

La aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos no debe extenderse solo al Poder Ejecutivo, sino también a los demás Poderes del

²⁷ Ob. Cit. Pág. 4

Estado, que en principio no pueden considerarse Administración Pública, pero si han de tener esta consideración en cuanto dicten actos administrativos.

En efecto los distintos Poderes del Estado pueden en determinados casos, dictar actos sujetos al Derecho Administrativo. Y en estos casos deben sujetarse a las normas del procedimiento establecidas con carácter general.

Habiendo transcurrido más de diez años desde la preparación del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, se han creado nuevas Entidades Públicas que por tanto, podrían quedar sujetas a la aplicación de la Ley.

4.1.3 Derechos de los Administrados.

La futura Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador debiera de manera explícita determinar los derechos de los administrados que rigen la materia.²⁸ En este sentido:

- a) Derecho de Petición, es decir el derecho a que sean resueltas las peticiones, y se haga saber por escrito al interesado el contenido de la resolución.
- b) Derecho al Debido Proceso, que incluye el derecho a utilizar los medios de defensa establecidos por la Constitución²⁹ y por las demás Leyes, a ser considerado inocente mientras no se pruebe lo contrario, a ser oído, a la prueba, a una decisión fundada y a interponer los recursos establecidos por las leyes.

²⁸ **Ministerio de Justicia**, Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, Ediciones Ultimo Decenio, Enero 1994 Págs. 20 y sig.

²⁹ **Constitución de la Republica de El Salvador**, 1983, DL. 38, del 15/12/1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo 281 del 16/12/1983.

- c) Derecho de acceso al Expediente Administrativo, que permita al interesado conocer las actuaciones administrativas realizadas en procedimientos en que este interesado.

4.1.4 Principios Generales del Procedimiento Administrativo.

Además debiera la futura Ley recoger de manera general lo que ha de regir el procedimiento administrativo:

- a) Economía y Celeridad: se refiere que el procedimiento sea tal, que los interesados y la Administración ingresen al menor gasto y tiempo.
- b) Proporcionalidad: la actuación administrativa debe tomar la decisión que que resulte menos gravosa para los interesados y, debe guardar la proporción razonable con la importancia del interés colectivo que se trata de salvaguardar.
- c) Impulso de Oficio.
- d) Eficacia, a cuyo efecto se removerán de oficio los obstáculos puramente formales y se subsanaran los vicios del procedimiento que puedan sanearse durante el mismo.
- e) Informalidad, a favor del administrado en cuya virtud el procedimiento deberá continuar, no obstante la inobservancia de exigencias formales no esenciales, que puedan ser cumplidas posteriormente.
- f) Buena Fè y Lealtad, que supone que todos los participantes en el procedimiento deberán respetarse y comportarse con lealtad y buena fe, presumiéndose ésta salvo prueba en contrario.

4.1.5 Regulación del Acto Administrativo

La Ley de Procedimientos Administrativos, como sucede en las normas de Derecho Comparado³⁰, debiera contener las reglas fundamentales que rigen los actos administrativos y entre ellas las que se refieren a los requisitos que deben cumplir sus efectos y su validez.

4.1.6 Requisitos de los Actos Administrativos

Además de los requisitos procedimentales que supone la necesidad que se dicten previo al procedimiento seguido conforme a la Ley, debe contener los requisitos de contenido y de su modo de expresión.

En este sentido el Proyecto, es necesario que el contenido de los actos administrativos deba ser lícito, posible, claro y preciso que comprenda todas las cuestiones de hecho y de derecho que resulten del Expediente aunque no hayan sido planteadas por los interesados.

En cuanto a la forma, el Proyecto permite que los actos se produzcan verbalmente, por escrito o por cualquier otra forma que resulte adecuada, y establece el derecho que, en todo caso, tiene el interesado a que se le extienda constancia escrita de los actos administrativos que le afecten³¹.

En cuanto a la motivación, debe recordarse que motivar un acto, es manifestar la razón que se ha tenido para dictarlo, hacer constar expresamente los hechos y fundamentos de derecho que sirven como razón del acto. Así, la motivación es un instrumento que expresa la causa,

³⁰ **Dromi, José Roberto**, Instituciones del Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Rodolfo De Palma y Hermanos, Buenos Aires, 1973. Págs. 508 y sig.

³¹ **Ayala, José María, Fratti de Vega, Karla y otros**, Manual de Justicia Administrativa, 1ª Ed. San Salvador, Concejo Nacional de la Judicatura, 2003, Pág. 279

motivo ò fin de un acto administrativo y permite conocer los hechos y razones jurídicas que impulsan el actuar de quien emana.

Por cuanto la motivación debe responder a una triple finalidad, primero constituye la garantía del derecho a la defensa del interesado en cuanto facilita los datos fàcticos y jurídicos necesarios para que pueda el administrado decidir si considera ò no conforme a derecho el acto administrativo, y en este sentido, si procede ò no a su impugnación.

Además el interesado puede correctamente articular su defensa mediante la crítica de los fundamentos, de hecho y de derecho, en que la Administración funda su decisión. En segundo lugar constituye un elemento necesario para mejor comprender y ejecutar el acto administrativo ya que la motivación permite determinar con mayor certeza y exactitud el conocimiento de la voluntad manifestada constituyendo un elemento interpretativo importante.

En tercer lugar la motivación permite que los Órganos competentes puedan controlar la legalidad del acto administrativo, y en su caso, puedan discernir si el acto fue incluido con arbitrariedad.³²

El Proyecto manifiesta que todos los actos administrativos serán motivados, con mención breve pero suficiente de sus fundamentos, precisándose si fuera necesario los hechos y razones jurídicas en que se apoyen especialmente en los casos en que:

-Impongan obligaciones

³² **Ob. Cit.** Págs. 27 y sig.

- Limiten, supriman ò denieguen derechos subjetivos.
- Resuelvan recursos.
- Suspendan actos que hayan sido objetos de recursos.
- Revoquen actos anteriores

De tal forma que se optó por exigir con carácter general, la motivación de los actos administrativos, aunque se hizo mención de la necesidad de motivación especial de mayor intensidad ò extensión en los supuestos mencionados anteriormente.

En la enumeración de supuestos contemplados en el Proyecto no se considera el caso de los actos discrecionales³³ donde la motivación tiene especial importancia para evitar la arbitrariedad de la Administración. En efecto, cuando el legislador concede a la Administración la posibilidad de adoptar una u otra decisión. Por ello en el Derecho Comparado se recoge la necesidad de motivación de los actos discrecionales, como sucede en la Ley Española de 1992.

Así los actos (discrecionales)³⁴ que impongan obligaciones, limiten, supriman denieguen derechos subjetivos y resuelven recursos, se separen del criterio seguido en actuaciones similares precedentes ò del dictamen de Órganos Consultivos, suspenden actos que hayan sido objeto de recursos ò revoquen actos anteriores.

³³ **Ibíd.** Pág. 72

³⁴ **Dromi, José Roberto**, Instituciones del Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Rodolfo De Palma y Hermanos, Buenos Aires, 1973. Págs.467 y sig..

4.1.7 Eficacia de los actos administrativos.

La presunción de validez de los actos administrativos determina su ejecutividad. En este sentido dispone el Proyecto que el acto administrativo producirá sus efectos desde que se comuniquen a los interesados, excepto si en el mismo, se concede únicamente derechos, no procede su notificación o publicación en cuyo caso, pues los producirá desde el momento de su emisión.

La razón de considerar que la eficacia del acto resulta automática, desde el momento en que el acto se dicte en el caso de que en “el acto conceda únicamente derechos”, pretende evitar que la eficacia se sujete a la regla general en que resulte favorable el interesado de la actuación, sino solo aquellos actos que beneficien a algunos y no perjudica a ninguno, por todo lo anterior parece más acertado manejar el término “actos que produzcan efectos favorables” ya que es el utilizado en el Proyecto ya que se refiere al que produzca efectos favorables.

4.1.8 Ejecución de los actos administrativos

La ejecutividad de los actos administrativos se desarrolla en los Sistemas de Régimen Administrativo, lo que la Doctrina denomina Autotutela Declarativa y Autotutela Ejecutiva, esto es que la Administración puede por sí misma declarar sus propios derechos e intereses y no necesita seguir ante un Tribunal un proceso declarativo.

El Sistema de ejecutividad de los actos administrativos en el Proyecto, pareciera correcto, que la ejecución de los actos administrativos no exigiera para la Administración el inicio de un proceso judicial de ejecución ya que en

el Proyecto se establece la aplicabilidad de lo establecido en la ley de Procedimientos Civiles.

4.1.9 Nulidad de los actos Administrativos

El Proyecto diferencia ente nulidad absoluta y nulidad relativa³⁵ de los actos administrativos, siendo esta ultima la regla general en caso de ilegalidad del acto administrativo y siendo aquella la excepción que solo se producirá en los casos en que el vicio de ilegalidad del acto sea uno de los que taxativamente establece la ley.

En los casos de actos dictados por autoridad manifiestamente incompetente, no se trata de que considere que incurre en nulidad absoluta cualquier acto en el que exista un vicio de incompetencia sino en el cual la incompetencia sea manifiesta. En la Exposición de motivos del Proyecto queda reducida esta categoría al supuesto en que la incompetencia sea por razón de la materia ò del territorio.

También podría mejorarse el Proyecto en el sentido, que no solo debieran considerarse incursos en nulidad absoluta, aquellos actos que en si mismos constituyan delitos ò cuyo contenido fuera el constitutivo de delito, sino también aquellos que sean consecuencia del delito.

En definitiva pareciera procedente la modificación del Proyecto en este punto para que estableciera que los actos administrativos incurran en nulidad absoluta en los casos siguientes:

³⁵ **Ob. Cit.** Págs. 484 y sig.

- Los dictados por autoridad manifestante incompetente por razón de la materia ò del territorio.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ò de las reglas procedimentales que garantizan el derecho a la defensa de los interesados.
- Aquellos cuyo contenido sea imposible ejecución.
- Los actos constitutivos de infracción penal y los que se dicten como consecuencia de aquellos.
- Cualquier otro que establezca la Ley.

4.2 TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, no pretende ni puede contener todos los actos administrativos de los procedimientos de la Administración, sino, trata que deban seguir los tramites establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos y solo esos, la Administración debe actuar de diferente manera para obtener los datos precisos para adoptar la decisión de que se trate.

Actuando dentro de un marco que garantice la defensa del interesado y la consecución de determinados fines como son la transparencia, eficacia, celeridad. Es una serie de trámites esenciales que en todo caso han de darse, esto es lo que establece el Proyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos.

El Proyecto se refiere a los interesados, a los requisitos fundamentales de sus actos en el procedimiento, a los plazos, al modo de presentación de

documentos en los registros públicos, a las comunicaciones y citaciones, a la audiencia, a la prueba y a la terminación.³⁶

4.2.1 Los Interesados.

Se consideran interesados en el procedimiento, quienes lo promuevan como titulares de derechos e intereses legítimos; los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo adopten y se apersonen en el procedimiento antes de que haya recaído resolución definitiva.

Se establece como regla general la posibilidad de que los interesados intervengan en el procedimiento por si mismo ò mediante representante, en el caso de los recursos sea mediante representante que sea Abogado de la República, que el interesado pueda otorgar su representación a cualquier persona que tuviera por conveniente fuera ò no profesional del Derecho ò familiar ò no del interesado.

El Proyecto dispone que el recurso podrá interponerse personalmente por los interesados ò por medio de Apoderado que sea Abogado de la República.

En definitiva, la decisión del Proyecto se funda en diferenciar el procedimiento administrativo en general, y el procedimiento de recurso, considerando que en el primero no hace falta la intervención de Abogado por no ser esencial su preparación técnica para actuar, pero si exigir que el representante sea Abogado en caso de recurso por ser allí i necesaria su capacidad profesional.

³⁶ **Vid. González Rodríguez, Miguel** Derecho Contencioso Administrativo Colombiano, Editorial Retina, 1ª Ed. 1976 Pág. 31

En definitiva en muchas ocasiones el interesado deberá actuar mediante representante en los recursos administrativos en que intervengan si quiere que el recurso llegue a buen fin o bien actuar por si mismos o por medio de Abogado, esto conlleva una imposición de una carga económica a los ciudadanos que le hará desistir de la defensa de sus derechos e intereses, lo que se debe evitar en aras a la consecución del objetivo justicia, la imposición del gasto del Abogado no solo reducirá las posibilidades de defensa de quienes no dispongan de medios económicos suficientes.

Lo que se persigue es que el acto, pueda ser anulado por la propia Administración sin necesidad de que los ciudadanos hayan de acudir a los tribunales, lo que persigue la Institución de los recursos administrativos es, establecer un cauce que permita a los ciudadanos conseguir la anulación del Acto administrativo sin sufrir los gastos que un proceso judicial supone.

Desaparecer la obligatoriedad del Abogado en el procedimiento administrativo tanto antes de la resolución como en vía de recurso. Por eso se recomienda la modificación del Proyecto para permitir la intervención del interesado o de cualquier representante voluntario del interesado.

En el caso que intervengan varias personas en su calidad de interesados existen dos reglas en el Proyecto, la primera es la obligatoriedad de que todas las personas que intervengan en el procedimiento y representen un mismo interés hayan de designar un representante común salvo que exista conflicto entre ellos, y la segunda es que no se produzca la designación expresa, se entenderá que la representación la ostenta el primer firmante del escrito

mediante el que los interesados inicien ò no se apersonen en el procedimiento³⁷.

Una representación obligatoria supone limitar la libertad e incluso el derecho a la defensa por el ciudadano de sus propios derechos e intereses en aras a evitar a la Administración la “molestia” que puede suponer tener que notificar a todos y cada uno de los interesados en un procedimiento.

En resumen, no resulta justificada la restricción de la libertad individual que la representación común obligatoria supone para los ciudadanos.

Otra cosa es la posibilidad de que la Administración pueda reducir la complicación de su propia actuación mediante acumulación y mediante la voluntad de decisión de elegir un representante común, se entiende que no es acertado imponer una representación común obligatoria, es necesario que se establezca en el Proyecto que cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico ò sustancial similar, podrán ser formuladas en una única petición.

4.2.2 Iniciación del procedimiento

El procedimiento podrá iniciarse de oficio ò a petición de la parte interesada, de oficio podrá producirse por decisión propia de la autoridad competente ò por denuncia de cualquier persona.³⁸

Los requisitos de los escritos de iniciación del procedimiento administrativo a instancia de persona interesada, la petición debe contener:

³⁷ **Ob. Cit.** Pág. 21

³⁸ **Ob. Cit.** Pág. 21

- Órgano ò Funcionario a quien se dirige.
- Nombre y generales del interesado, domicilio y lugar señalado en el país para notificaciones y en su caso; el nombre y generales de la persona que represente.
- Hechos y razones que motivan la petición.
- La petición en términos precisos.
- Los demás requisitos que otras leyes aplicables exijan.
- Lugar y Fecha; y
- Firma del Interesado ò su Representante.

No parece necesario que se fije un domicilio ò lugar para notificaciones que este dentro del Territorio Nacional ya que la comunicación se puede hacer llegar a cualquier lugar donde se encuentre el interesado, ya sea a la Embajada ò Consulado Salvadoreño en el país donde el interesado tenga residencia estableciendo normas especiales para la notificación en el extranjero.

Así pudiera modificarse el Proyecto en el sentido del lugar señalado para oír notificaciones se encuentre ò no en el Territorio Nacional.

El escrito de petición necesariamente debe dirigirse al Organo que considere competente, el Proyecto permite que la presentación se haga en todo el Territorio Nacional, que se presente en una Oficina del Organo concreto al que se dirige el escrito, considerando la Comisión permitir al interesado que no presentara el escrito en la Oficina principal a la que dirige su petición ò escrito, sino que pudiera presentarlo en cualquiera de las Oficinas del Ministerio, Organo ò dependencia al que se dirigiere.

En la medida que se dificulte al interesado la presentación de un escrito se reducirá también la posibilidad de que el ciudadano intervenga en el procedimiento administrativo en la defensa legítima de sus derechos e intereses, en definitiva parece apropiado que el Proyecto de un paso más, y no solo permita que los escritos se presenten en cualquier Oficina del Órgano al que va destinado el escrito.

La Administración debe ser consiente de que aunque concluido el plazo para la presentación de escritos por el interesado aun no haya recibido el documento, este ha podido ser presentado (dentro del plazo) en cualquier Oficina Pública, y este sea remitido por la Administración Pública el documento que recibió en sus Oficinas y que resulte admisible por haberse presentado por el interesado en tiempo y forma.

También se pudiera plantear la posibilidad de introducir algún mecanismo para evitar la mala fe del administrado que, con la finalidad de obstruir o dilatar el procedimiento enviándolo a una oficina en la cual no es ni su domicilio, ni el de su representado, sino enviarlo a la oficina de su localidad, no solo a las oficinas del Órgano que se dirija el escrito sino a las oficinas de correo enviarla, resolvería el problema de la lejanía del administrado respecto a la Administración y reduciría los problemas de transmisión desde la Oficina receptora a la Oficina Pública destinataria.

Por último, es necesario permitir la presentación de escritos en las representaciones diplomáticas de El Salvador en el Extranjero, de otra manera se impondría a quienes se encuentren fuera del territorio nacional la Oficina Diplomática que ha de servir para representar a El Salvador para el beneficio de todos sus ciudadanos.

Se considera que deberá darse una triple posibilidad en la Ley, para presentar el escrito en las Oficinas del Organo al que vaya dirigido el escrito sea la Oficina principal ò cualquier otra que tuviera en la República; presentar el escrito en cualquier Oficina de correos; presentar el escrito en cualquier Oficina Pública siempre y cuando en la localidad en que el interesado ò su representante tenga su residencia, no exista Oficina del Organo al que dirige el escrito.

Según el Proyecto, el interesado tiene la posibilidad que después de iniciado el procedimiento a su instancia, puede modificar el objeto de su petición de tal modo que si el interesado reconsidera su petición inicial, se vería en la necesidad de iniciar un nuevo procedimiento administrativo³⁹.

La cuestión es delicada él permitirle al interesado que pueda en cualquier momento del procedimiento modificar a su antojo su petición supondría abrir el paso a posibles fraudes.

El Proyecto se refiere a tal cuestión, estableciendo que el interesado podrá modificar ò ampliar la petición una sola vez en el curso del procedimiento que supongan el solicitar algo accesorio o claramente conexo con el objeto de la petición inicial siempre que lo haga antes de la resolución final.

4.2.3 Supuesto en que el Organo Administrativo al que sé dirige un escrito resulte incompetente.

Al Órgano que debe dirigirse la solicitud, y lo que debe hacer el Organo al que se dirija la solicitud en el caso de que se considere

³⁹ Ob. Cit. Pág. 25

incompetente, la incompetencia podrá declararse de oficio ò a instancia del interesado y en caso de declararse la incompetencia en la misma resolución, se indicara que Autoridad ò Funcionario debe conocer del procedimiento, se impone al Organo Administrativo al que se dirige un escrito la necesidad de investigar por si mismo quien es el Organo competente y de comunicarlo al ciudadano.

Lo mencionado anteriormente, podría modificarse el Proyecto en el sentido de que en caso de declararse la incompetencia, se indique en la misma resolución quien es la Autoridad ò Funcionario que debe conocer del asunto en el caso en que se haya dirigido el escrito a Funcionario ò Autoridad de una Entidad Pública, debiera exigirse que la resolución que declare la incompetencia sea motivada. Se propone modificar el Proyecto para que dijera que en caso que se declare la incompetencia, deberá realizarse mediante resolución motivada en la que se indicara quien es la Autoridad ò Funcionario que deba conocer el asunto, según el caso que sea otra Administración Pública y cual será.

4.2.4 Términos y Plazos

El Proyecto tiene una serie de reglas de especial importancia, la obligatoriedad de los plazos marcados por la Ley no solo para los administrados sino también para la Administración y el carácter excepcional de las prorrogas de plazo ò de habilitación de plazos.

Los plazos se señalan por días, se computaran únicamente los hábiles⁴⁰ y si se fija por meses estos se computaran de fecha a fecha, si en el vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza, el computo,

⁴⁰ **Ob. Cit.** Pág. 27

se entenderá que el plazo expira el último día del mes y cuando el último día del plazo sea inhábil se entenderá prorrogado para el primer día hábil siguiente.

Los días se empezarán a contar a partir del día siguiente de la publicación o notificación, por la que se les haga saber la duración del plazo y la procedencia de la actuación, se establece un plazo máximo en el que la Administración debe pronunciarse resolviendo el Expediente y terminando el procedimiento administrativo contemplando la figura del silencio administrativo.

El plazo máximo para que la Administración actúe, dicte la resolución y la notifique al interesado va a satisfacer su petición, viéndola denegada puede proceder a discutir la denegación mediante el correspondiente recurso administrativo o contencioso administrativo.

El procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o resolución definitiva en el plazo máximo de seis meses posteriores a su iniciación, tratándose de solicitudes en las que la Administración deba resolver la petición sin más trámite que la presentación del escrito, contiene el plazo máximo para resolver de sesenta días.

Los casos en los que opera el silencio administrativo positivo⁴¹ y los casos en que opera el silencio administrativo negativo⁴², son si la Administración no responde en el plazo el efecto será uno u otro, plantearse la conveniencia se fija un plazo general de seis meses y un plazo especial de sesenta días

⁴¹ **Ministerio de Justicia**, Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, Ediciones Ultimo Decenio, Enero 1994 Págs. 168, 169, 170

⁴² **Ibíd.** Pág. 171,172,173.

reservado para que la Administración deba resolver sin más trámite que la presentación del escrito que la contiene.⁴³

En la L.J.C.A. la figura del silencio administrativo en el artículo 3) b se denomina “denegación presunta” existe “Denegación presunta cuando la Autoridad o Funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días contados desde la presentación de la solicitud.

Ampliar considerablemente los plazos para que opere el silencio administrativo, no parece conveniente proponer una reforma en este punto por cuanto la fijación del plazo en un máximo de seis meses resulta más realista con la reducción drástica del plazo hasta sesenta días en caso de que el procedimiento sea especialmente sencillo.

4.2.5 Notificación de los actos administrativos

Consiste en la comunicación formal del acto administrativo de que se trate, este lleva un conocimiento a los afectados sobre las decisiones que se adopten con objeto de que a su vez los afectados puedan adoptar la postura que estimen pertinente.

Conforme a lo anterior la notificación, es un acto administrativo diferente al acto que se comunica; la notificación es un acto administrativo que constituye un requisito de eficacia del acto objeto de comunicación, la notificación debe regularse de modo que garantice la recepción, la entrega de una copia o traslado de la firma del receptor, su identificación etc.

⁴³ Vid. Valletta, María Laura, Diccionario Jurídico, Valletta Ediciones 2004, Argentina.

El rigor formal se justifica por dos razones: Por una parte porque la intervención en un procedimiento administrativo requiere la asistencia de letrado, por otra porque el tráfico administrativo, los plazos de impugnación son extremadamente fugaces, en definitiva se exige especial rigor formalista pero, simultáneamente y para evitar el requisito meramente ritual se ha de contemplar la posibilidad de determinados modos de “convalidación” de la notificación defectuosa.

A todo ellos se establecen supuestos de “convalidación” de la notificación defectuosa en los que una notificación que no cumpla todos los requisitos legales pueda, producir todos sus efectos y que la exigencia a la Administración del cumplimiento de los requisitos de la notificación se realice desde el respeto a los principios de buena fe, prohibición de abuso de Derecho por parte del administrado y garantía del derecho del ciudadano de acceso a la jurisdicción o tutela judicial efectiva.

Comienza el Proyecto estableciendo que todo acto administrativo que afecte a los derechos de los administrados deberá ser debidamente notificado a las personas afectadas, se establece que la notificación se hará personalmente al interesado mediante entrega del texto íntegro del acto, por correo con aviso de recibo o por cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción.

La notificación personal, su entrega se hará al interesado, a su cónyuge, compañero de vida, pariente, socio, dependiente o empleado, debiendo ser mayor de edad que se encuentre en el lugar señalado para notificaciones o en la residencia del interesado y no siendo posible la notificación como se ha indicado anteriormente se hará por esquila que se fijara en la puerta de la casa señalada para oír notificaciones o en la

residencia del interesado. Por edicto, se fijará durante ocho días en un lugar visible en las instalaciones de la Oficina donde se tramita el procedimiento, se hará constar la razón que imposibilita la notificación personal, también habrá de plantearse la forma de realizar la notificación cuando el interesado tenga residencia en el extranjero.

El Proyecto considera la posibilidad de que la notificación pueda realizarse en cualquier lugar distinto del domicilio si es allí localizado el interesado, también y con solo la voluntad del interesado se encuentra este en un lugar en el que pueda producirse la entrega y que así en la Oficina Pública pueda la Administración notificar , pues ello supone una ventaja para el objetivo de celeridad y eficacia que el Proyecto persigue y no parece causar perjuicios al derecho del administrado que, en definitiva recibirá la comunicación.⁴⁴

Debe modificarse el Proyecto en el sentido, de no hacer depender la posibilidad de la entrega de la arbitraria voluntad del interesado que eso sin que haya llegado voluntariamente a la Oficina Pública ò al lugar de que se trate, si el interesado se encuentra en la Oficina Pública voluntariamente y la entrega es posible, el principio de buena fè y prohibición de abuso de derecho por parte del administrado impone que no pueda éste rechazar la entrega de la comunicación para dilatar ò entorpecer la actuación de la Administración y obligar a esta última hacer llegar la notificación a su domicilio.

La posibilidad que tal acto se realice en el extranjero por tener allí su domicilio el interesado ò haber designado allí un lugar para notificaciones, en efecto si habría de permitirse a los interesados en las peticiones que

⁴⁴Ob.Cit. Pág. 32

presentaran, que fijen el domicilio y lugar señalado para notificaciones en el país o fuera de el.

En cuyo caso la eficacia de la entrega dependerá de la actuación de los servicios de correo ò comunicación en el país extranjero en el que interesado se encontrara para este caso, la notificación mediante publicación en la Embajada correspondiente, debe articularse un sistema alternativo que impida que la eficacia del acto a notificar no pueda alcanzarse por la imposibilidad de llevar a cabo la comunicación personal; podría incluirse una previsión específica en el Proyecto en el sentido de que si el lugar señalado para notificaciones y la Residencia del interesado no se encuentra en territorio nacional e intentada la notificación en tales lugares ello no es posible se entenderá realizada por la publicación de la esquila en el tablón de anuncios del Consulado o Representación Diplomática correspondiente.

La designación de lugar para notificaciones (dentro del territorio de El Salvador o fuera de él) solo se producirá en el procedimiento iniciado por petición del interesado. Cuando se inicie el procedimiento de oficio (cualquier acto, tramite ò la resolución) se dirigirá al interesado, a su residencia habitual es poco probable que haya seleccionado maliciosamente un lugar de difícil notificación pues él (que ha iniciado el procedimiento) será él mas interesado en la resolución.

En segundo lugar en ciertos casos será más fácil para la Administración remitir por correo una carta a una ciudad extranjera que hacerla llegar a una apartada comunidad dentro del territorio nacional.

En Tercer lugar la designación de un lugar en el extranjero para notificaciones no impide entregar la esquila en la Oficina Pública en su

residencia dentro del El Salvador ò en cualquier otro lugar en que ello sea posible.

No podrá realizarse cuando apersonado el agente notificador en tales lugares, no se encuentre ni al interesado ni ninguna de las personas que se relacionan en el Proyecto, tampoco podrá practicarse cuando se ignore ò no sea accesible el lugar de residencia del interesado y no se haya indicado lugar para practicar notificaciones.

Asimismo cuando sea desconocida la residencia del interesado y no haya indicado lugar para practicar notificaciones procederá según el Proyecto la publicación, la garantía que la actuación del funcionario no es arbitraria se pretende conseguir en el Proyecto mediante la obligación de que en la esquila que se publique se haga constar cual es la razón que imposibilita la notificación personal mediante la entrega el interesado disconforme con la notificación, podrá impugnarla.

Si el notificador esta presente en el momento de la notificación también él deberá firmar si el receptor no sabe, no puede ò no quiere firmar el notificador dejara constancia de ello, el Proyecto establece una norma esencial, consistente en determinar cuando según la prueba practicada ha de considerarse correctamente realizada la notificación, la firma del receptor y en su caso la firma del notificador.

Recuerda el Proyecto que los funcionarios incurrirán en responsabilidad civil disciplinaria y penal en caso de falsedad en lo expresado en los documentos.

El Proyecto establece que si el receptor no sabe, no puede ò no quiere firmar el notificador dejara constancia de ello firmando el mismo el documento de entrega e identificándose.

El Proyecto establece que la notificación hecha por un medio inadecuado ò de forma defectuosa, será anulado salvo que el interesado sé de por enterado expresa ò tácitamente ante el Organo correspondiente, y que en todo caso la notificación defectuosa devendrá valida transcurridos seis meses en que se haya practicado⁴⁵.

La primera regla que el interesado se dé por notificado, se pretende garantizar que el interesado conozca de la decisión de la Administración. La segunda regla exige la posibilidad de convalidación por el mero transcurso del tiempo de un plazo de seis meses de la notificación defectuosa y siempre que el interesado no haya hecho protesta formal, exige el Proyecto so pena de sufrir la consecuencia de que se considere plenamente válida y eficaz la notificación defectuosa.

La Administración es la que debe realizar correctamente la notificación, y es la que debe encargarse de asegurar que el administrado tenga conocimiento de cuales son los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas que se le comuniquen para así garantizar que el ciudadano conozca cuales son los medios de defensa que le asisten, lo que se pretende es en la medida de lo posible garantizar en las relaciones de supremacía Administración-administrado que los efectos de tal principio

⁴⁵ **Ministerio de Justicia**, Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, Ediciones Ultimo Decenio, Enero 1994 Pág. 142.

general del Derecho no se traduzca en la práctica en indefensión del administrado debido a su falta de preparación jurídica.

En definitiva se propone suprimir del Proyecto la posibilidad de convalidación de notificaciones defectuosas por el transcurso de un plazo de tiempo, el Proyecto cuando establece que “Procederá la publicación y no será necesaria la notificación individual en los siguientes casos”:

- a. Cuando el acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas. En este supuesto la publicación deberá realizarse en un Diario de circulación nacional;
- b. Cuando se trate de licitaciones ò de otros procedimientos selectivos de concurrencia que se haya indicado expresamente en el tablero ò medio de comunicación donde se efectuaran las publicaciones.
- c. Cuando sea desconocida la residencia del interesado y no haya indicado lugar para practicar notificaciones. En este caso se efectuará la publicación en un Diario de circulación nacional y la fijación en un Edicto durante ocho días en la Oficina donde se tramite el procedimiento.

La publicación deberá contener el texto integro del acto y no producirá efectos hasta que transcurran tres días desde que se haya llevado a cabo.

La publicación hecha por un medio inadecuado ò de forma defectuosa será nula salvo que el interesado sé de por enterado expresa ò tácitamente ante el Organo correspondiente.

4.2.6 La prueba.

Podrá acreditarse por cualquier medio de prueba⁴⁶, se practicará en el procedimiento todas las pruebas necesarias para determinar la verdad de los hechos aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de estos y que las pruebas serán valoradas de conformidad con las reglas de la sana crítica.

El Proyecto establece que cuando la Administración Pública no tenga por ciertos los hechos, la apertura a prueba será por plazo determinado a fin de que puedan practicarse cuantas sean pertinentes, el interesado deberá soportar los gastos producidos por las pruebas practicadas a su instancia.

La Administración comunicara a los interesados con determinada antelación la fecha en la que se practicara las pruebas que resulten pertinentes.

4.2.7 Audiencia a los interesados

La audiencia a los interesados es requisito fundamental de especial importancia para la consecución de los fines que el procedimiento persigue, y entre ellos la defensa de los derechos de los interesados y el acierto a la decisión administrativa antes de la resolución a los interesados, para consulta se les concederá un plazo determinado para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

4.2.8 Terminación

El procedimiento puede terminar mediante la resolución, desistimiento, renuncia, caducidad ò por el silencio positivo. El silencio negativo⁴⁷ no es realmente una forma de terminación del procedimiento.

⁴⁶ **Ob. Cit.** Pág. 155

⁴⁷ **Ob. Cit.** Pag. 171,172.

La resolución en el Proyecto establece que no podrá la Administración abstenerse de resolver con el pretexto de silencio u oscuridad en las normas de aplicación ò en las cuestiones que se susciten. Cuando la resolución final decida sobre cuestiones no planteadas por los interesados será necesaria la previa audiencia de estos acerca de tales cuestiones.

El desistimiento ò renuncia se refiere que todo interesado puede desistir de su petición ò recurso y podrá renunciar a su derecho, siempre y cuando tal renuncia no este prohibida por el ordenamiento jurídico. Tanto el desistimiento como la renuncia deberán hacerse expresamente ò por escrito, la Administración limitara los efectos del desistimiento o de la renuncia a los interesados y continuara el procedimiento de los que quedan si son más los interesados de los que renuncian.

El Proyecto también regula la caducidad como forma de terminación del procedimiento por causa imputable exclusivamente al interesado que lo ha promovido.

4.3 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El Proyecto determina que “el silencio administrativo se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente en la ley ò cuando se trate de autorizaciones ò aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela entre los Órganos de la Administración”. El plazo será de sesenta días contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la petición, se podrá optar entre considerar desestimada la petición al efecto de deducir el correspondiente recurso administrativo ò ejercer la acción contenciosa administrativa según proceda ò esperar la resolución expresa de su petición.

La denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa y de notificarla según el Artículo 64 del Proyecto que el procedimiento administrativo deberá concluirse en un plazo máximo de seis meses.

En primer lugar, los supuestos en los que se produce el silencio administrativo en España son supuestos concretos, en los que operaría el silencio administrativo positivo tales son los casos de solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalaciones, traslado, ampliación de empresas o centros de trabajo, solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes.

Se considera que en el Derecho Salvadoreño no se pueda mediante una nueva Ley de Procedimientos Administrativos incluirse la figura del silencio administrativo positivo alcanzada en España, pues no existe en El Salvador una tradición en Derecho Administrativo y una agilidad normativa en este campo que permita que, como sucedió en España se aprueben las normas complementarias que establezcan las necesarias excepciones al carácter positivo del silencio.

En El Salvador, algunos supuestos legales de silencio positivo se piden a la Administración, por ejemplo, una autorización para el ejercicio de derechos preexistentes en los concretos supuestos de las solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación traslado o ampliación de empresas y solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio preexistente.

En definitiva se propone modificar el Proyecto para que establezca cuatro supuestos en los cuales el efecto de silencio será positivo; cuando se trate de autorizaciones ò aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela entre los Órganos de la Administración, cuando se trate de solicitudes de concesión de licencias autorizaciones de instalación traslado ò ampliación de empresas ò centros de trabajo; cuando se trate de solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que la estimación tuviera como consecuencia que se transfiera al solicitante ò a terceros facultades relativas al dominio publico ò al servicio público; y los casos en los que así lo prevea expresamente una norma legal ò reglamentaria.

El Proyecto Salvadoreño de 1994, determina para que opere el silencio administrativo negativo basta que la Administración no resuelva en el plazo fijado, al efecto opera porque la Administración incumple su obligación si ha producido el silencio administrativo negativo, y tiene el administrado un plazo perentorio para recurrir so pena que quede firme el acto administrativo presunto.

El silencio administrativo, solo es un instituto establecido a favor del administrado, si el interesado quiere recurrir ante el silencio de la Administración puede hacerlo, pero si no quiere o no se da cuenta de que puede recurrir ello no determinara la firmeza de la denegación, el plazo para interponer el recurso será el que la ley fije; el silencio negativo no producirá la firmeza de la denegación, el administrado podrá volver a solicitar a la Administración aquello sobre lo que en su día no se pronunció.

La solución salvadoreña es acertada por varias razones: en primer lugar la regla general es el silencio administrativo negativo y en segundo lugar

evitar que continúe una práctica administrativa de no resolver lo solicitado por los interesados cuando no tienen en ello especial interés la Administración, el funcionario o la autoridad actuante.

Se trata en definitiva, de resolver para conceder lo solicitado y guardar silencio en los casos en los que se quiera evitar, el recurso trata de desterrar una actuación del funcionario consistente en que si no va a estimar lo solicitado prefiera no contestar nada a resolver expresamente en sentido negativo.

4.4 LA REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

4.4.1 La revocatoria por razones de legalidad y revocatoria por razones de oportunidad.

Se diferencia claramente la regulación de la revocatoria por razones de legalidad y la revocatoria por razones de legitimidad. Y a su vez diferencia estas figuras de la rectificación de errores materiales.

La rectificación de errores materiales se caracteriza porque no supone modificar la decisión administrativa, se trata de corregir errores en la forma de expresión del acto administrativo pero confirmando (aunque aclarado o corregido) su contenido.

4.4.1.1 Revocatoria por razones de oportunidad

Siempre que tal revocatoria no sea contraria al ordenamiento jurídico o al orden público, ni afecte derechos de los particulares.

4.4.1.2 Revocatoria por razones de legalidad

El Proyecto determina que la nulidad de los actos administrativos podrá declararse por la Administración ò por la Corte Suprema de Justicia cuando la nulidad de los actos se declare por la propia Administración autora del acto, esto se llamara convocatoria por razones de legitimidad y cuando la declaración de nulidad se haga por los tribunales de justicia competentes se hablara de declaratoria de nulidad.

4.5 ACTOS DECLARATIVOS DE DERECHOS

Los actos declarativos de derechos, solo pueden ser revocados por la Administración por razones de legitimidad evitan que la Administración pueda de oficio acordar la revocación por razones de legitimidad de sus actos declarativos de derechos con el consiguiente perjuicio para los interesados.

En efecto, si el acto es declarativo de derechos y la Administración lo considera ilegal podrá revocarlo, por tal motivo, si un interesado interpone el recurso administrativo (en el que serán oídos los demás interesados) si ningún administrado interpone recurso administrativo la Administración no podrá revocar el acto y solo podrá iniciar un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia. La Administración podrá presentar la demanda en cualquier tiempo cuando se trate de nulidad absoluta pero solo por el plazo de cuatro años, desde que se dictó el acto administrativo cuando se trate de nulidad relativa.

4.5.1 Actos no declarativos de derechos

Podrán ser revocados por razones de legitimidad de oficio ò a petición del interesado, mediante la interposición del recurso administrativo pertinente.

4.6 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Provocan diferentes posturas en cuanto a su finalidad y conveniencia, se considera también acertada la figura del recurso administrativo cuando quien tiene que resolverlo es autoridad superior a la que dictó el acto por cuanto refuerza el principio de jerarquía administrativa.

Se considera que imponer obligatoriamente a los administrados la necesidad de acudir a la vía administrativa previa no es más que un privilegio de la Administración, ese trámite previo supondrá un injustificado retraso en la posibilidad de que el administrado pida amparo a los Tribunales de Justicia, se produce esta crítica respecto de los recursos de los cuales debe conocer el mismo Organo que dictó el acto, debe dictarlo la autoridad distinta de la adoptó la decisión recurrida.

La solución adoptada en 1993 por el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador fue la de definir un recurso del que conociera el superior jerárquico de la autoridad que dictó el acto, si hubiera el “recurso de apelación” y definir un recurso del que debía conocer la misma autoridad que dictó el acto “el recurso de reconsideración”

El administrado tenía que interponer un recurso administrativo con carácter previo en su caso a la interposición de recurso contencioso administrativo, pero ello no garantiza la posibilidad que el superior jerárquico pueda controlar la decisión del inferior pues puede optar el interesado por solo interponer recurso de reconsideración.⁴⁸

⁴⁸ **Vid.** Dromi, José Roberto, Instituciones del Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Rodolfo De Palma y Hermanos, Buenos Aires, 1973. Págs.486 y sig.

El carácter obligatorio del recurso de apelación cuando este sea posible, y para el caso de que no sea así, establecer la posibilidad que no sea obligación de un recurso potestativo de reconsideración.

El Art. 104 debiera ser modificado en primer lugar para cambiar su rubrica en lugar de “potestad de interponer recursos” habría de hablarse de “recurso procedente” si el recurso de apelación no fuera procedente el interesado podrá optar entre interponer recurso de reconsideración ò ejercitar directamente la acción contencioso administrativa.

Para que se entienda agotada la vía administrativa bastara que se haya hecho uso en tiempo y forma del recurso de apelación ò en su caso del recurso de revisión, agotada la vía administrativa aun cuando no se haya interpuesto recurso alguno.

El art.107 del Proyecto determina que el “recurso de reconsideración se resolverá por la misma autoridad que dictó el acto recurrido dentro de los ocho días posteriores a su presentación”, y afirma el segundo inciso que “contra lo resuelto no cabe interponer nueva reconsideración, pero podrá interponerse el recurso de apelación cuando fuere procedente”

El Art.103 del Proyecto establece un plazo de 15 días para interponer recurso de reconsideración ò de apelación, además él articulo no diferenciaba entre el supuesto que el acto fuera expreso ò fuera presunto, y establece que el plazo se contaría a partir de la notificación “ò de la ultima notificación cuando sean varios los que intervengan en el procedimiento”. También se considero que debe contarse a partir de la última notificación cuando fueran varios los interesados.

El plazo para impugnar, no empezaría a correr sino hasta que se notificara al último, “Los recursos ordinarios de reconsideración y de apelación deberán interponerse dentro del término de quince días ambos se contarán a partir del día siguiente al de la notificación del acto ò de la última notificación cuando sean varios los que intervengan en el procedimiento”, debe señalarse la importancia de establecer un plazo especial de recurso y de no hacer depender de la no interposición de recurso una firmeza de la denegación que impida un recurso posterior, se entiende precedente para los casos del silencio administrativo, un plazo muy superior al fijado para el supuesto de actos expesos debidamente notificados.

En definitiva es procedente modificar el artículo 103 del Proyecto para precisar que en caso de silencio administrativo, el plazo para interponer el recurso será de seis meses contados a partir conforme a lo establecido en el artículo 86 del Proyecto que haya de considerarse producido tal silencio administrativo.

Se propone que en el artículo 103 del Proyecto se establezca expresamente que aunque el interesado no haya interpuesto recurso contra el silencio administrativo, pueda esperar que la Administración resuelva, y cuando se notifique el acto, impugnarlo ò reiterar su petición a la Administración, en cuyo caso si no hay respuesta se producirá un silencio frente al que cabría interponer recurso conforme a lo anterior el segundo inciso del 103.

Se puede interponer recurso contra el silencio administrativo, pero mientras la Administración no resuelva no podrá interponer recurso el

interesado, hasta que la Administración resuelva expresamente ò formule una nueva petición.

El Art.114 establece que “en cualquier estado del procedimiento se podrá reclamar en queja contra los defectos de tramitación y en especial los que supongan paralización, infracción de plazos u omisión de tramites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.

La queja se presentara por escrito dirigido al superior jerárquico de la autoridad ò funcionario que se presuma responsable. El recurso deberá resolverse en los quince días siguientes a su presentación, el recurso de queja, no suspenderá el procedimiento, sobre lo que haya recaído la resolución no admitirá recurso alguno”

El recurso de queja, tiene una naturaleza diferente de los recursos ordinarios de reconsideración y de apelación, y del recurso extraordinario de revisión. Los recursos de reconsideración, apelación y revisión persiguen la anulación del acto frente al que se interponen mientras que el llamado recurso de queja, lo que persigue es poner en conocimiento del superior jerárquico del funcionario que actué que existan determinados defectos de tramitación para que subsanándolos se consiga corregir los defectos detectados antes de que se dicte la resolución.

El recurso de queja no persigue la anulación de actos administrativos sino la subsanación previa a la resolución de los defectos de tramitación. El recurso de queja no afecta al procedimiento ni a la eficacia de la actuación administrativa, pues sin suspender el procedimiento no es más que un medio

en poder del administrado para denunciar la actuación que realice un funcionario ante su superior jerárquico.

CAPITULO V

PRESENTACION, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO ACERCA DE LA REFORMA A LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARTE SUSTANTIVA.

5.1. PRESENTACION DE RESULTADOS

5.1.1 Características de la Población entrevistada

El presente capitulo comprende los resultados provenientes de una investigación de campo, realizada los días 6, 14 y 21 de Septiembre y 5 y 10 de Octubre del corriente año; con el propósito de respaldar y confirmar los criterios teóricos vertidos en el presente documento.

Estos resultados provienen en primer lugar por medio de la ejecución de una entrevista estructurada de diez interrogantes bases para comprobar las hipótesis jurídicas de trabajo, la cual se tomo como muestra aleatoriamente únicamente cinco entrevistas a importantes informantes claves⁴⁹ para la presente investigación los cuales por su orden son los siguientes:

Las primeras cuatro entrevistas fueron realizadas en las instalaciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Honorable Corte Suprema de Justicia de la Republica de El Salvador, y la ultima y única entrevista se realizo en las instalaciones de la Casa Presidencial.

⁴⁹ **INFORMANTE CLAVE:** Persona que por su posición, conocimiento o nivel cultural puede proporcionar información que otras personas desconocen. Ortiz Ruiz. Eliseo. **GUIA METODOLOGICA PARA EL DESARROLLO DE UN SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS.** Junio de 1999. Pág. 139.

Respecto al personal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, las personas entrevistadas fueron las siguientes: Lic. Miguel Ángel Cedillos Arévalo, quien funge como secretario de la Sala de lo contencioso administrativo de la Corte suprema de Justicia, así como los siguientes colaboradores jurídicos de dicha sala tales como: Dr. Armando Enrique Mena Castro; Dr. José Asunción Marinero Cortéz; Dr. Armando Lainez quien además de su cargo en la sala funge como asesor de los magistrados y coordinador de dicha Sala.

Finalmente se entrevisto a la Dra. Dafne Yanira Sánchez de Muñoz en Casa Presidencial, quien desempeña el cargo de Asesora Jurídica de la Secretaria para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República; siendo ella integrante de los autores que escribieron el “Manual de Justicia Administrativa” y “Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos” en 1994.

Todos los anteriores fueron la muestra con la que se trabajo para el desarrollo de la entrevista estructurada, siendo todos los entrevistados Abogados y Notarios de la Republica de El Salvador.

5.1.2 Codificación de la Opinión de los entrevistados con base a la entrevista realizada.

5.1.2.1 Planilla de codificación para la respuesta de los entrevistados.

Partiendo del problema de investigación planteado así REFORMA A LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARTE SUSTANTIVA; durante el desarrollo de la investigación de campo se desarrolló una pequeña entrevista de diez preguntas con una muestra de

cinco informantes claves, resultados los cuales ya codificados son los siguientes:

Preguntas de entrevista Informantes claves	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4	Pregunta 5
Secretario de La Sala de lo Contencioso Administrativo	No el derecho es cambiante y la Realidad y necesidades actuales son diferentes a la de hace 28 años la forma en que la Admón. Publica manifiesta su conducta es más amplia y variada con el fin de satisfacer los intereses generales	No hay Seguridad jurídica porque no responde a la Cn no de carácter normativo que el sujeto tenga la posibilidad real de actuar ante la violación de un derecho, es una ley preconstitucional de 1978 y la Cn de 1983.	Si incorpora todos los actos administrativos mas no todas las actuaciones administrativas.	Si, como materia impugnables deberían estar incorporados pues en ciertas actuaciones de la Admón. Publica el ciudadano esta desprotegido.	Si para acercar la jurisdicción contenciosa administrativa al ciudadano ya que las controversias jurídicas entre la Admón. y los ciudadanos se da en todo el país crear un sistema de instancias tribunales, cámaras y Salas.
Colaborador Judicial No 1	No cumple pues las situaciones administrativas de 1979 son diferentes a las actuales la tecnología esta avanzada y la Admón. Publica es más grande y moderna	Si, cumple con la seguridad jurídica pues es una oportunidad para el ciudadano impugnar ante la Sala de lo Contencioso Administrativo un derecho violado por la Admón. Publica	No, la Ley es deficiente todos los comportamientos de la Admón. la Publica no se encuentran subsumidos en este Art.3 la materia contenciosa administrativa es a partir de los Art. 1, 2, y 9 L.J.C.A.	Si, la Sala de Contencioso Admón. debería conocer las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho que se dan en la Admón. Publica reinterpreto el Art.2 la sala es competente conocer ello	Claro que si acercar la justicia al ciudadano creando mas tribunales pues la Administración Publica esta disgregada en los gobiernos locales.
Colaborador Judicial No 2	No, pues las actuaciones de la Administración son más amplias no solo son las de los Art. 2, 3, 4 de la actual ley que en 1978 se manejaban como actuaciones de la Admón. Publica.	Si, cumple con la ley vigente el principio de seguridad jurídicas pues garantiza mecanismos y un procedimiento al ciudadano con vistas a un derecho constitucional.	No, la ley es deficiente todos los comportamientos de la Admón. Publica no se encuentran subsumidos en este Art. 3 la materia contenciosa administrativa es a partir del Art. 1 y 2 y 9 L.J.C.A.	Si, pero no todos pueden ser regulados las actuaciones materiales adquieren relevancia jurídica cuando un particular o interesado las define.	Si, es necesario un solo tribunal es una limitante a nivel territorial y de competencia no es la falta tan accesible efectiva y descongestionada para facilitar el acceso a nivel nacional.
Asesor No 1	Si, cumple pero es necesario revisarla completamente la L.J.C.A. la actividad administrativa protege al ciudadano	No, pues no es cuadrante con la ley constitucional esta agotado, el sistema que se utilizo para su creación.	No, incorpora todos los actos pues el objeto esta en el Art. 2 de la L.J.C.A. es la regla general de aplicación en las controversias con la Admón. Publica este Art. Es una aclaración que los actos dictados por la admón. son controlables	Si, regula como una solución procesal el problema de vía de hecho con un tratamiento procesal más ágil.	Si, acerca la jurisdicción al ciudadano pues hay obstáculos en el desconocimiento contencioso judicial de los tribunales.
Asesora Jurídica para asuntos jurídicos y legislativos de la Presidencia de la Republica.	Si, porque a pesar que la ley tiene vacíos legales en si es un marco jurídico que regula la jurisdicción contenciosa administrativa por lo tanto mantiene su vigencia	Si, cumple pues le da oportunidad al ciudadano de interponer demandas contencioso administrativa y probar la legalidad o ilegalidad del derecho que le fue violado.	No, pues la administración publica tiene un fin de actos que no están reguladas en la ley el constituyente trata de regular los actos más encomiables.	Si, seria conveniente regular por vía de hecho para que el ciudadano no este desprotegido ante los actos dictados por la Administración Publica sin autorización legal.	Si, para acercar la jurisdicción contenciosa administrativa a la población
Conclusiones	No cumple la actual ley pues al pasar aproximadamente 28 años desde su creación la Admón. Publica se ha transformado y sus manifestaciones son más diversas y complejas agregando que las necesidades e intereses generales en la actualidad son diferentes a los que	Conociendo los diversos criterios de los entrevistados unos manifiestan que no cumplen con el principio de seguridad jurídica pues es una ley pre constitucional no se acopla a la Cn sin embargo la mayoría considero que si cumple con tal principio pues el ciudadano tiene la	No incorpora todos los actos pues son una cantidad enorme todo lo que realiza la Admón. Publica y cada entrevistado tiene diversos criterios de dos artículos que regulan sobre el objeto del proceso contencioso administrativo.	Si es necesario regular estos actos para proteger y asegurar al ciudadano de actuaciones legales y arbitrarias de la Admón. Publica.	Si es una necesidad urgente la creación de mas tribunales contenciosos administrativos para darle al ciudadano acceso fácil a la justicia administrativa y que por la inexistencia de estos no pueda demandar los derechos que le han sido violados por la Admón. Publica en

	existían en el año 1978.	oportunidad de iniciar un proceso contencioso administrativo garantizándole sus derechos.			cualquier parte del territorio nacional.
--	--------------------------	---	--	--	--

Preguntas de entrevista Informantes claves	Pregunta 6	Pregunta 7	Pregunta 8	Pregunta 9	Pregunta 10
Secretario de La Sala de lo Contencioso Administrativo	Plenamente si para que la Admón. Pública sea más transparente, ágil, abierta y garante de los derechos del administrado pues existe un grado grave de inseguridad jurídica para el administrado sometido a una diversidad de procedimientos.	Si, actualmente lo que se quiere hacer es que directamente se impugnen los actos de las empresas Ej. : si es electricidad se va aquejar a la SIGET.	Totalmente el proceso actual es practico pero escrito mejor seria oral, cambiar categorías jurídicas ampliar la facilidad de presentar la demanda ampliar la materia impugnabile descentralizar la jurisdicción, etc.	Es una jurisdicción nueva, no conocida por la comunidad jurídica no hay una educación nacional para reclamar los derechos violados por la Admón. Pública no existe el impulso para agilizar reformas del sector justicia pues es una herramienta que controlaría mas la Admón. Pública.	Si, actualmente el derecho comparado de Costa Rica, España, se encuentra en un nivel mas avanzado en la jurisdicción contenciosa administrativa que nuestro país.
Colaborador Judicial No 1	Si es necesario no solo la implementación si no la promulgación de esta pues la falta de esta ha formado la arbitrariedad en la Administración.	Si, actualizar la L.J.C.A. con los actos realizados por sujetos de carácter privado y la posibilidad de controlar los actos que realizan.	Actualmente no se vulnera el principio de seguridad jurídica si se tiene una nueva ley este principio será mas garantizado.	Existen actores que mantienen la actual L.J.C.A. pues permite libertades.	Si, una reforma total referente al proceso contencioso administrativo garantías personales, legitimación, medidas cautelares, y la impugnación de las mismas.
Colaborador Judicial No 2	Si, uniformar las actuaciones de la Admón. Pública, pues tiene infinidad de normas.	Si, la nueva tendencia es crear entes reguladores de los concesionados teniendo la administración control efectivo de los entes para que solucionen problemas a los concesionarios.	Una reforma total para que se incorporen actuaciones administrativas no reguladas en la actual ley.	Por mera voluntad política, pues la administración estaría mas controlada y el ciudadano elegiría a quejarse a la administración.	Si, incluyendo una mayor agilidad en el procedimiento
Asesor No 1	No, aunque hayan en la Admón. Pública procedimientos dispersos, oscuros pero las reglas administrativas son difíciles de cumplir cuando no se tiene titulo de la norma etc.	Si, es una regla que tendría que estar en la Ley.	Por supuesto es urgente mejorar categorías jurídicas de la actual ley e incorporar los principios del proceso oral.	Por cuestión política pues la jurisdicción contenciosa administrativa en manos del ciudadano es poderosa frente a la administración publica sería una forma que el estado cumpla sus obligaciones.	Si para dar mejores oportunidades al ciudadano frente a la actuación ilegal de la administración.
Asesora Jurídica para asuntos jurídicos y legislativos de la Presidencia de la Republica.	Si, porque ayudaría al ciudadano a tener un marco jurídico donde acudir para defenderse de las actuaciones arbitrarias de la Admón. Pública.	Si, el estado debería tener control efectivo sobre las actuaciones de estas empresas.	La parte procesal no tiene problemas, pero si los mayores vacíos están en la parte sustantiva.	No existe suficiente prontitud para realizar los diversos estudios.	Sí.
Conclusiones	Es necesario la creación uniforme de una ley de procedimientos administrativa que unifique las diferentes actuaciones de la Admón. Pública y de esta manera garantizar al administrado un proceso mas ágil, garante y abierto al ciudadano.	Si es necesaria una Ley de Procedimientos Administrativos para darle al ciudadano una herramienta de fácil comprensión ágil para defenderse ante las actuaciones arbitrarias e ilegales en las que incurra la Admón. Pública.	De los entrevistados la mayoría es de la opinión que la reforma de la L.J.C.A. sea total y ello ayudaría a esclarecer y terminar con los vacíos legales que tiene viéndose el mayor nivel de L.J.C.A. del Derecho comparado en América Latina	Concluimos que es por voluntad política pues la administración es parte del estado estaría mas controlada y someter su conducta al derecho lo que en la actualidad no se cumple de manera plena produciendo ello abusos de autoridad en las diversas actuaciones administrativas.	Si, para mejorar las herramientas de defensa para el ciudadano frente a la administración y crecer en cuanto a la L.J.C.A.

5.2 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

5.2.1 Cuadros, Gráficos Estadísticos y su interpretación

A continuación se dará a conocer gráficamente los resultados de la investigación de campo en base a un entrevista estructurada de diez interrogantes, que como es conocido la base bajo la cual se estructura la entrevista es sobre el eje de preguntas abiertas la cual para su codificación y tabulación fue necesario una vez terminada la investigación de campo, cerrar dichas preguntas, de acorde a las alternativas que en cada respuesta iba dando el entrevistado, por lo que los resultados finales que se presentan son los siguientes:

Preg. No.1

¿ Cree Usted que después de veintiocho años de vigencia de la actual Ley de la Jurisdicción contencioso Administrativa cumple con la finalidad para lo cual fue creada?

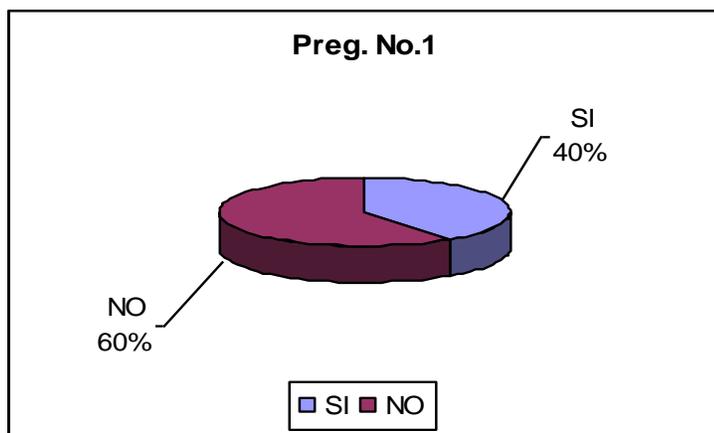


GRAFICO No.1

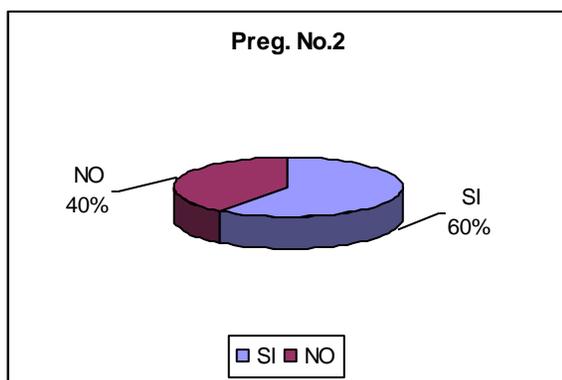
CUADRO NO. 1					
Preg. No.1					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
2	40%	3	60%	5	100%

NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de que opinión les merece que a pesar de haber transcurrido mas de veintiocho años de vigencia de la Actual Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo, esta cumpla actualmente con la finalidad con que con que originalmente fue creada, al respecto un 60% considera que dicha ley aun cumple con el objetivo y el espíritu original bajo el cual

fue creada; mientras que un 40% manifiesta que No, dado que han pasado veintiocho años desde la creación de dicha ley y en lo que respecta específicamente a la Administración pública, esto si ha tenido un considerable cambio desde el 1978 hasta la fecha, han surgido nuevas necesidades jurídicas diferentes a las de 1978, por lo que es urgente una nueva reforma a dicha ley que se adapte a la nueva realidad jurídico administrativa salvadoreña.

Preg. No.2

¿Considera que dicha normativa cumple con el principio de seguridad jurídica SI o NO. Explique?



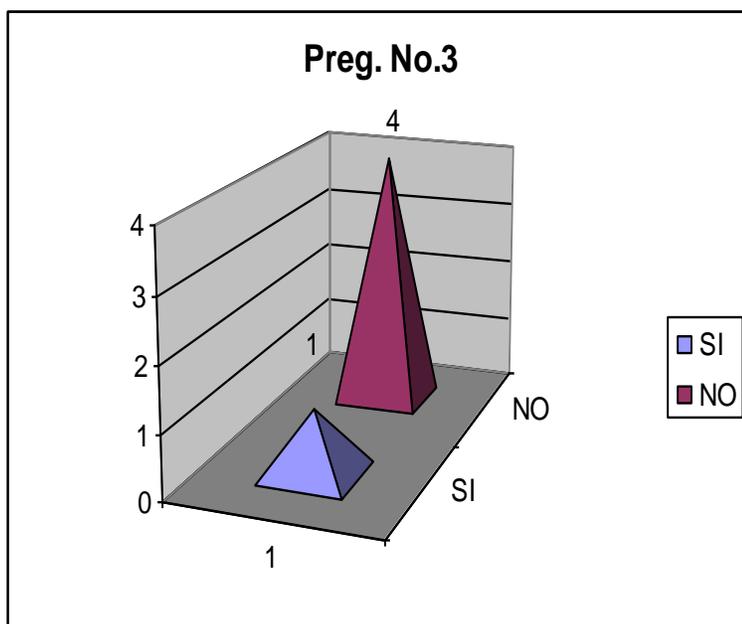
CUADRO NO. 2					
Preg. No.2					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
3	60%	2	40%	5	100%

GRAFICO No.2

NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de si desde su punto de vista personal consideran que la actual normativa de la Ley de Jurisdicción contencioso Administrativo, cumple con el principio de seguridad jurídica, un 60% de dicha muestra considera que si, pues consideran que el ciudadano común por medio del principio de seguridad jurídica tiene la oportunidad novedosa de iniciar un proceso contencioso administrativo, y por medio de dicho principio de seguridad jurídica se le garantiza sus derechos como ciudadano y puede probar la legalidad o ilegalidad del derecho que le fue violentado por la Administración pública. Por otra parte, un 40% de la población entrevistada considera que no cumple la actual ley de jurisdicción contencioso administrativo con el principio de seguridad jurídica, en vista que dicha ley es una norma preconstitucional, dado que dicha ley (actualmente vigente) fue creada bajo la constitución de 1978, y posteriormente una vez que entro en vigencia dicha ley nació la actual constitución de 1983, por lo que habría que acoplar esa ley de jurisdicción de contencioso administrativo a la actual constitución de la republica de 1983 y de esta manera se acople a la nueva realidad jurídico administrativa salvadoreña, por lo que considera que bajo esta perspectiva la actual ley de jurisdicción contencioso administrativa no cumple para con el ciudadano salvadoreño con el principio de seguridad jurídica.

Preg. No.3

¿El Artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa, señala los actos en los cuales tiene aplicabilidad la actual ley, cree que esta disposición regula todos los actos de la administración pública?



CUADRO NO. 3					
Preg. No.3					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
1	20%	4	80%	5	100%

GRAFICO No.3

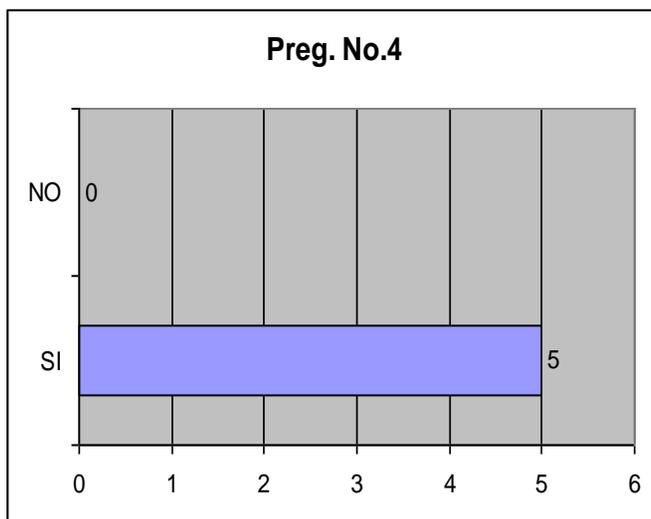
NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de que a partir de su criteriología personal, el artículo 3 de la actual ley de jurisdicción contencioso administrativa señala los actos en los cuales tiene aplicabilidad la actual ley, tomando en cuenta que si este artículo 3 regula todos los actos de la Administración pública, un 80% considera que el artículo tres de dicha ley no incorpora a totalidad todos los actos que realiza la administración pública por ser estos muchos, es decir una cantidad enorme de actos que realiza la administración pública.

Para el caso el secretario de la sala de lo contencioso administrativo expresa que si bien es cierto el artículo 3 de dicha ley, señala los actos de la Administración pública, según su opinión habría primero que diferenciar entre acto y actuaciones, pues dicho artículo si regulada todos los actos de la Administración pública mas no todas las actuaciones administrativas, opinión que contrasta con la del colaborador uno de la sala que expresa que no todos los actos de la administración pública lo regula el artículo 3 de dicha ley, ya habría que remontarse para ello al artículo 1,2, y 9 de dicha ley, incluso el asesor jurídico de dicha sala expresa que el artículo 2 de dicha ley es la regla general de aplicación en controversias con la Administración pública, dado que es un artículo que aclara que "TODOS" los actos

dictados por la administración pública son controlables. Por otra parte solo un reducido 20% de la población entrevistada considera que si el artículo 3 señala todos los actos de la Administración Pública, pero aclarando que solo abarca los actos de la administración pública que son controlables, ya que hay muchos actos que quedan fuera de este ámbito.

Preg. No.4

¿Considera que todos los actos de hecho realizados por la administración deberían de estar regulados en la Ley?



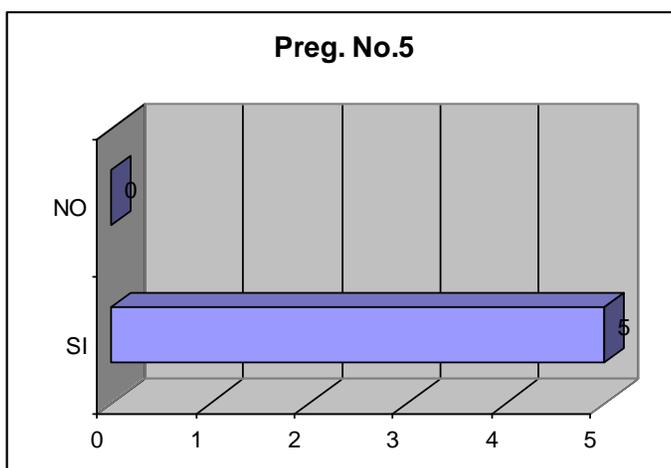
CUADRO NO. 4					
Preg. No.4					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
5	100%	0	0%	5	100%

GRAFICO No. 4

NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de que según su consideración personal cree que todos los actos de hecho realizados por la administración deberían estar regulados en la ley, la totalidad de la población encuestada expresa que si, ya que de esta manera se protegería y aseguraría al ciudadano salvadoreño de TODAS las actuaciones legales y arbitrarias de la Administración, tal es el caso de la opinión del secretario de la sala de lo contencioso administrativo, que al respecto expresa que estos actos incluso debería estar como materia impugnativa pues en ciertas ocasiones de la Administración pública el ciudadano se encuentra desprotegido. De hecho según la opinión del colaborador 1 de la sala expresa que la propia sala de lo contencioso administrativo de hecho debería de conocer las actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho que se dan en la administración pública por medio de una reinterpretación del artículo dos de la Ley de la Jurisdicción de los contencioso administrativa.

Pero también habría que tomar en cuenta y tal como lo expresa el colaborador dos de dicha sala que aunque se pudiera no todas las actuaciones materiales de la administración pública pueden ser controlados ya que solo adquieren relevancia jurídica cuando a un particular determinado derecho le es vulnerado.

Preg. No.5
¿Cree conveniente la creación de más tribunales con competencia en materia contencioso administrativa?



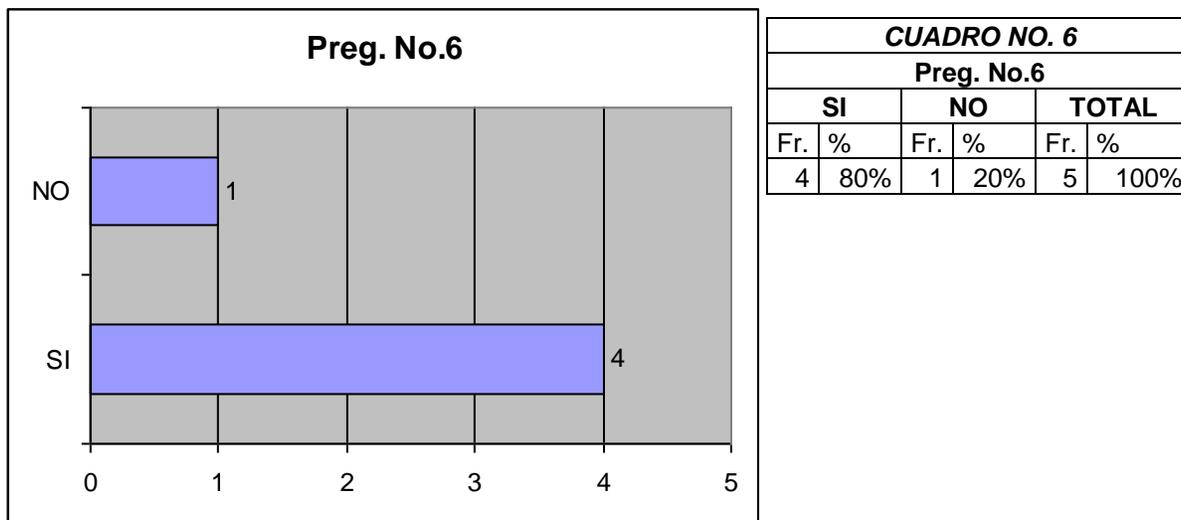
CUADRO NO. 5					
Preg. No.5					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
5	100%	0	0%	5	100%

GRAFICO No. 5

NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de si desde su punto de vista personal consideran que es conveniente la existencia y creación de mas tribunales en materia contencioso administrativa, el 100% de la población entrevistada considera que si es necesario tal cuestión, y no solo es necesario sino urgente pero a nivel nacional y no disgregada a nivel local la creación de mas salas, tribunales, cámaras de lo contencioso administrativo por la carga de trabajo que existe, ya que dentro de mas tribunales de lo contencioso administrativo existan al ciudadano salvadoreño se le garantizaría acceso mas fácil a la justicia administrativa y se daría un acercamiento mas certero entre jurisdicción contencioso administrativa y ciudadano salvadoreño y se descongestionaría de esta manera un poco menos la carga de trabajo.

Preg. No.6

¿Cree necesario la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos que ayude a viabilizar los procesos en la vía administrativa?

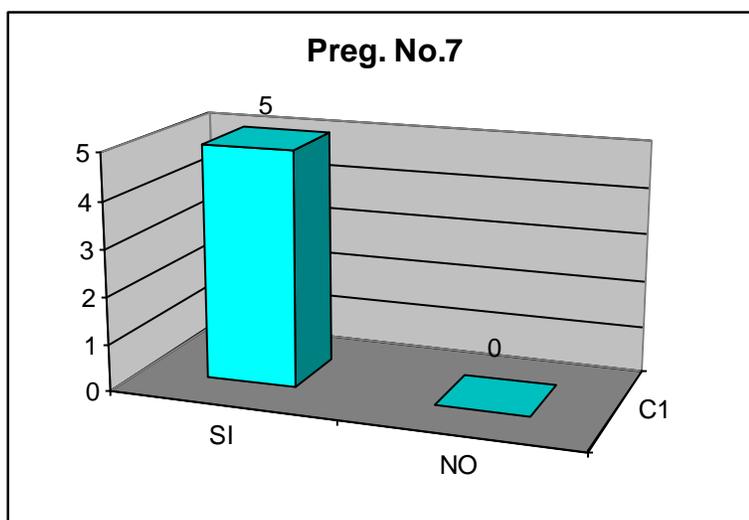
**GRAFICO No. 6**

NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de según su consideración personal es necesario la creación de una ley de procedimientos administrativos que ayude a viabilizar los procesos en vía administrativa, un 80% considera que si es necesario y urgente la existencia y promulgación de una ley de procedimientos administrativos para que de esta manera la Administración Publica sea mas transparente y ágil y abierta y garante de los derechos del administrado y de esta manera evitar la arbitrariedad en la administración publica que tiene y se regula por una infinidad de normas administrativas dispersas y oscuras.

Por otra parte solo un reducido 20% de la población entrevistada, el cual lo constituye el asesor de la sala de lo contencioso administrativa considera que no es necesario la existencia de tal ley ya que considera que aunque haya en la administración publica procedimientos dispersos y oscuros las reglas administrativas son difíciles de cumplir cuando no se tiene título de norma.

Preg. No.7

¿Considera conveniente que la Actual Ley debería regular en forma clara los actos de las empresas que prestan servicios concesionados al Estado?



CUADRO NO. 7					
Preg. No.7					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
5	100%	0	0%	5	100%

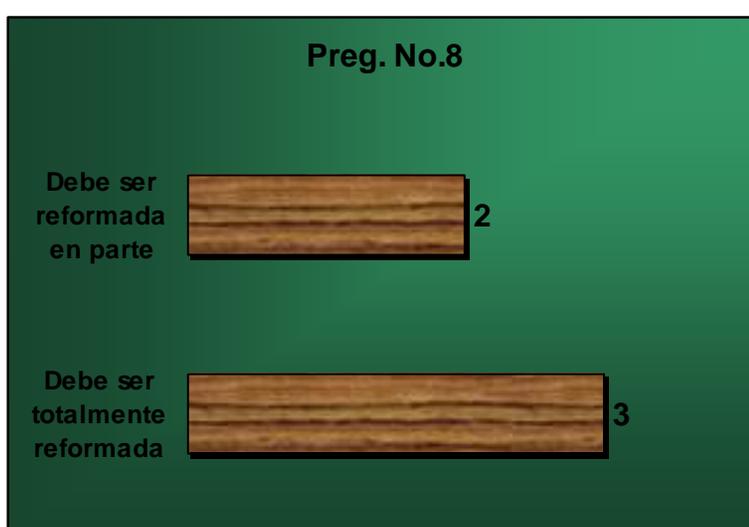
GRAFICO No. 7

NOTA INTERPRETATIVA: De una muestra de cinco informantes claves, al cuestionárseles acerca de según su opinión la actual ley de jurisdicción de lo contencioso administrativo debería regular en forma clara los actos de las Empresas que prestan servicios concesionados al Estado, el 100% de la población entrevistada considera que si debería regular lo relativo a la concesión en forma clara, y esto se lograría por medio de una actualización de la actual ley sobre todo en los actos realizados por sujetos de carácter privado ya que esto generaría poder controlar los actos que estos realizan.

Tal es el caso de la creación de entes reguladores de los concesionados y por medio de ello la Administración Pública tendría el control efectivo de tales entes para que solucionen determinados problemas a los concesionarios, y de esta forma el estado tendría un control efectivo sobre las actuaciones de estas empresas en materia de concesiones.

Preg. No.8

¿Cree que la presente ley al no cumplir con el principio de seguridad jurídica debería ser reformada en su totalidad o en parte?



CUADRO NO. 8					
Preg. No.8					
Debe ser totalmente reformada		Debe ser reformada en parte		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
3	60%	2	40%	5	100%

GRAFICO No.8

NOTA INTERPRETATIVA: Al respecto un 60% de los entrevistados considera que es necesario un reforma total de la ley de jurisdicción de los contencioso administrativo, pero habría que tomar en cuenta para ello legislación comparada y la experiencia de otros países como Costa Rica, España, Inglaterra, Alemania etc....; de esta forma la Administración pública salvadoreña estaría mas controlada y para el ciudadano salvadoreño esta nueva ley ya reformada sería una herramienta mas poderosa frente a los actos arbitrarios de la Administración Pública. Pero no solo es necesario la reforma de la ley sino hacerlo de conocimiento general de la sociedad salvadoreña dicha reforma y para que sirve tal ley, porque aunque parezca asombroso existen personas que ni siquiera saben que existe la Sala de la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

Por otra parte solo un 40% de la muestra con la que se trabajo considera que solo es necesario una reforma parcial de la Actual ley de JCA, es aspectos como: que el proceso ya no sea escrito sino oral, facilitar las formas de presentar las demandas, ampliar la materia impugnables, descentralizar la jurisdicción, la mayoría de los problemas de la ley se encuentran en su parte sustantiva y no en toda la ley.

Preg. No.9

¿Que opinión le merece que en El Salvador no se haya planteado hasta este momento un proyecto de reforma de la actual Ley que llene los Vacios que presenta?

CUADRO NO. 9							
Preg. No.9							
El país posee legislación atrasada en materia administrativa en comparación de otros países		Una reforma a la Ley contencioso administrativa en su parte sustantiva		La existencia de una mayor agilidad en el procedimiento administrativo		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
1	20%	3	60%	1	20%	5	100%

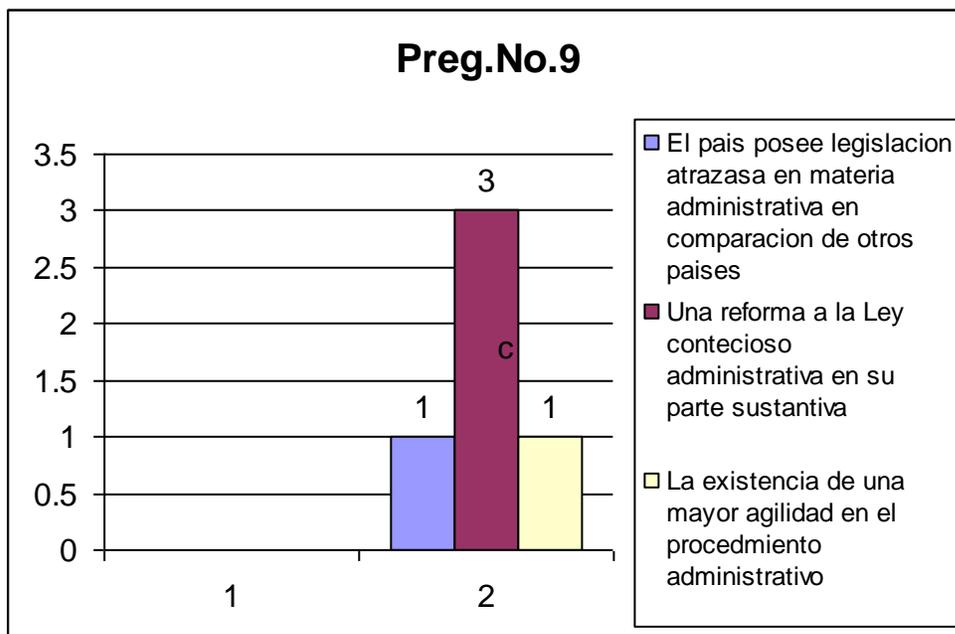


GRAFICO No. 9

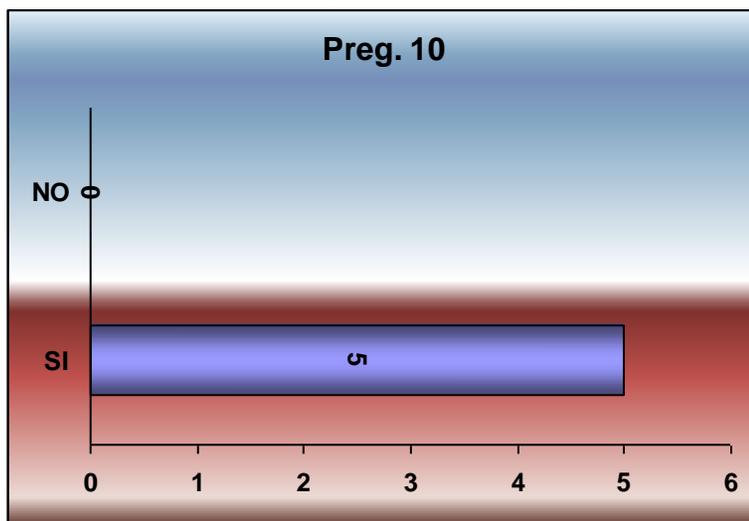
NOTA INTERPRETATIVA: Respecto de la pregunta nueve de la entrevista la opinión es variada de los informante claves, ya que dos personas de las cinco entrevistadas, expresan que esto se debe a que El Salvador esta atrasadísimo en materia administrativa en comparación con otros países a causa del subdesarrollo de la región, y también esto se debe a que en nuestro país al ciudadano cuando la Administración publica le vulnera un derecho, este ciudadano cuando accede si puede hacerlo a la justicia administrativa sale doblemente perjudicado por que el procedimiento administrativo no es nada ágil para que se le restablezca ese derecho vulnerado por parte de la Administración Publica, esto representa el 40% de la población entrevistada.

El resto de la población entrevistada considera conveniente un reforma solo en la parte sustantiva de la ley para solucionar los vacíos que existen en la misma, cuestión que en El Salvador, esta lejos de darse que por el grado de subdesarrollo de la región y por no tomarle interés al tema quienes tiene la posibilidad de hacer cambiar al país en materia administrativa, ya que esos mismo actores prefieren mantener esa ley de JCA sin reformas porque les permite libertades, ya que la jurisdicción contencioso administrativa en manos del ciudadano es fuerte frente a la Administración publica, la haría cumplir con sus obligaciones, pero no existe voluntad política de reforma de la ley de JCA sobre todo en parte sustantiva, siendo tan necesaria esa reforma.

Nuestra sociedad salvadoreña ni siquiera sabe que existe una sala de lo contencioso administrativa y en ciertos casos hasta en la misma comunidad jurídica no hay educación nacional para reclamar los derechos violados por la Administración Publica.

Preg. No.10

¿Considera que debería plantearse una reforma integral de la Ley en sus disposiciones de la parte sustantiva?



CUADRO NO. 10					
Preg. No.10					
SI		NO		TOTAL	
Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
5	100%	0	0%	5	100%

Grafico No.10

NOTA INTERPRETATIVA: El 100% de la población entrevistada esta de acuerdo en que debería plantearse una reforma integral de la ley en su parte sustantiva, ya que esto acarrearía garantías personales, legitimación, medidas cautelares, etc, todo lo que refiere a la parte sustantiva de la ley, aunque por voluntad política este difícil de llevar a cabo tal reforma en dicha ley y sobre todo en parte sustantiva, ya que traería mas agilidad administrativa, mejores oportunidades y herramientas al ciudadano frente a las arbitrariedades de la Administración publica

5.3 ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS TERMINALES

5.3.1 En Relación a las Hipótesis de Trabajo

Etimológicamente la palabra hipótesis viene del idioma griego y significa poner abajo, someter; tiene raíces semejantes al vocablo latino suposición. En ambos casos significan “La aceptación provisional de una afirmación acerca de algún hecho, o de alguna relación funcional, como cierta, aun cuando no tenga base experimental adecuada y suficiente.”⁵⁰

Por otra parte las hipótesis de trabajo es una afirmación categórica que aun no ha sido sometida a verificación, de tal modo que no se puede decir de ella que es falsa o verdadera; lo único que se puede aseverar es si es pertinente con el problema de investigación o es cierta a partir de la información disponible en ese momento.

La hipótesis de Trabajo que hasta este momento se presentan como parte de la presente investigación intitulada LA REFORMA A LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARTE SUSTANTIVA son:

5.3.1.1 Presentación de las Hipótesis de Trabajo

5.3.1.1 Hipótesis General

⁵⁰ **Ibíd.** Pág. 100

“La actual Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contiene vacíos legales, generando desconfianza en el Sistema Judicial”

5.3.1.2 Hipótesis Específicas

No.1 “La falta de regulación de la totalidad de los actos de la Administración Pública genera inseguridad jurídica, violando los derechos del administrado”

No.2 “Los vacíos en la parte sustantiva de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, requieren un estudio del Derecho Comparado para su actualización.”

No.3 “Los vacíos de la Ley hacen necesario proponer reformas a la parte sustantiva, que ayuden a cumplir el principio de seguridad jurídica”.

No.4 “La falta de una Normativa de Procedimientos Administrativos, genera inseguridad jurídica, lo cual hace necesario proponer una Ley para la solución de la problemática planteada.

5.3.1.3 Verificación de las Hipótesis de Trabajo

En relación a la hipótesis general. A través de la investigación teoría y de campo realizada el corriente año, se ha comprobado que la actual ley de Jurisdicción contencioso Administrativa (LJCA) contiene ciertos vacíos legales, (CAUSA) solo habría que apreciar la pregunta uno de la entrevista, donde un 40% de la población entrevistada la considera una normativa preconstitucional dado que dicha LJCA fue creada sobre la base de la constitución de 1978 y posterior a esa constitución nació la de 1983, por lo

que la vuelve una norma preconstitucional, otro vacío legal lo encontramos en el artículo tres de la mencionada ley, en el sentido que dicho artículo no señala todos los actos que realiza la Administración pública y que pueden ser controlados, y esta respuesta es obtenida a través de la pregunta 3 de la entrevista, donde un 80% considera que dicho artículo no incorpora a totalidad todos los actos que realiza la administración pública por ser estos demasiados e incontrolables, solo menciona dicho artículo ciertos actos que a penas son controlables, quedando fuera por ejemplo los realizados por parte de la Administración de las Empresas Privada que son dispersos e incontrolables; por otra parte toda esta situación antes descrita entre otras genera por parte de la población (EFECTO) desconfianza en el sistema judicial, esto se debe más que todo a la carga de trabajo que existe en la Sala de lo contencioso administrativo, la pregunta 5 de la entrevista regula que esta situación se debe más que todo a que debe existir más tribunales de lo contencioso administrativo para crear un proceso más ágil, y garante de los derechos del ciudadano que se le ha vulnerado un derecho por parte de la administración Pública. Al respecto la totalidad de la población entrevistada está de acuerdo en la creación de tales tribunales pero no solo a nivel local sino nacional para garantizar una verdadera justicia administrativa al ciudadano y que esto no genere desconfianza en el sistema judicial. Esto se debe a la vez por la falta de una ley de procedimientos Administrativos (Preg.6 de la entrevista) donde un 80% considera que es urgente su creación y promulgación para que de esta manera la Administración pública sea más transparente y ágil, abierta, y garante de los derechos del administrado y evitar las arbitrariedades que comete la administración pública que se regula por una gran cantidad de normativa administrativa dispersa.

Por otra parte el que exista vacíos legales en la LJCA, genera un clima de inseguridad jurídica por parte del ciudadano frente a la Administración

Publica, tal es el caso de la pregunta 2 de la entrevista, donde un 40% de la población entrevistada considera que la actual ley no cumple con ese principio en vista del carácter preconstitucional de la misma ley como en su oportunidad se explico, ya que es necesario reformar y acoplar tal ley a la constitución vigente para que de esta manera tal ley se convierta en una herramienta del ciudadano frente a la Administración pública. Por lo anteriormente expuesto, puede decirse que la hipótesis general de la investigación se ha cumplido en su totalidad.

En relación a la hipótesis específica No. 1. Si existe una falta de regulación de la totalidad de los actos realizados de la Administración Pública, sobre todo en el artículo 3 de la LJCA, esta información fue obtenida a partir de la pregunta tres de la entrevista donde el 80% de los entrevistados considera que el artículo tres de dicha Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no incorpora a totalidad todos los actos que realiza la Administración Pública por ser una cantidad enorme, y esa cantidad enorme de actos por ser tantos son casi incontrolables, quedando fuera muchos como los actos que realizan las empresas privadas, lo que genera una inseguridad jurídica por parte del ciudadano frente a la Administración Pública, (preg 2 de la entrevista) donde un 40% confirma tal afirmación, porque para que la ley sea una herramienta poderosa para el ciudadano frente a la Administración pública y sus actos arbitrarios deber ser reformada en su totalidad (preg. 8 de la entrevista) donde un 60% confirma tal afirmación, pero no solo basta la reforma total sino hacerla de conocimiento general de la existencia de tal ley a nivel nacional de la sociedad salvadoreña, para que las personas sepan que existe tal ley y que tiene una herramienta mas o menos poderosa frente a la administración pública y sus actos arbitrarios. Por las consideraciones antes expuestas se ha comprobado a su totalidad la hipótesis específica numero uno de la presente investigación.

En relación a la hipótesis específica No. 2. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contiene vacíos en su contenido sobre todo en su parte sustantiva (preg.10 de la entrevista) donde la totalidad de la población entrevistada considera que es necesario una reforma integral ya que esto acarrearía mayores garantías personales, legitimación, medidas cautelares, aunque por voluntad política que se lleve a cabo tal reforma esta difícil ya que no existe tal voluntad, tal vez por que a los mismos que tiene el poder de reformar la ley les conviene que esta continúe así porque les da mayores libertades (Preg 9) pero para llevar a acabo tal reforma es necesario estudiar otra legislaciones comparadas que tienen mayor avance en materia administrativa que nuestra región (Preg.8) tales como Costa Rica, España, Argentina etc., de esta forma la Administración Publica salvadoreña estaría mas controlada y para el ciudadano salvadoreño esta nueva Ley ya reformada seria una herramienta mas poderosa frente a los actos arbitrarios de la Administración publica, así lo confirma el 60% de la población entrevistada. Por las consideraciones antes expuestas se ha comprobado a su totalidad la hipótesis específica numero dos de la presente investigación.

En relación a la hipótesis específica No. 3. Definitivamente existe vacíos en la LJCA tal es el caso del articulo tres de la LJCA que no regula todos los actos realizados por la administración publica quedando fuera muchos, entre estos los realizados por la empresa privada (preg.3 de la entrevista) asi lo expresa un 80% de la población entrevistada que opina que incluso los actos realizados por la administración publica descrito en el articulo tres de dicha ley son incontrolables, por lo que se hace necesario una reforma total de la ley de jurisdicción de contencioso administrativo (preg.8 de la entrevista) donde un 60% de la población entrevistada considera que si es

necesario tal reforma pero habría que tomar en cuenta la legislación comparada, ya que la mayoría de los problemas se encuentran en la parte sustantiva de la ley, se dice una reforma total por que la actual ley es preconstitucional habiendo que acoplarla a la actual constitución de 1983 (preg. 2) de esta manera se garantiza seguridad jurídica frente al ciudadano frente a las actuaciones arbitrarias de la Administración pública, pero parece que a nuestro gobierno no le interesa tal reforma es mas le conviene que las cosas continen así, ya que la actual ley les permite libertades y una ley de jurisdicción contencioso administrativo reformada para el ciudadano sería un herramienta poderosa frente a los actos arbitrarios de la administración pública, (preg 9), por que dado los vacíos que contiene dicha ley en su parte sustantiva genera inseguridad jurídica a la sociedad salvadoreña, se dice que si existe cierta seguridad jurídica pero solo porque al ciudadano se le da la oportunidad de quejarse frente a los actos arbitrarios de la Administración pública, pero eso no basta es necesario una reforma en su parte sustantiva. Por las consideraciones antes expuestas se ha comprobado a su totalidad la hipótesis específica número tres de la presente investigación.

En relación a la hipótesis específica No.4. Es de conocimiento general que en nuestra sociedad jurídica salvadoreña no existe una ley de procedimientos administrativos que unifique las diversas legislaciones dispersas en materia administrativa que existen en nuestro país, (preg.6 de la entrevista) donde un 20% considera que no es necesario la existencia de tal ley ya que considera que aunque haya en la administración pública legislación administrativa dispersa y oscura las reglas administrativas son difíciles de cumplir ya que no se tiene título de norma, opinión que contrasta con el resto de la población entrevistada, donde un 80% considera la necesidad de la existencia y promulgación de tal ley para que de esta manera la Administración pública sea mas transparente y ágil frente al ciudadano; la

inexistencia actual de tal ley de procedimientos administrativos genera inseguridad jurídica a la población, que sale doblemente afectado uno por la Administración pública y la otra por parte de la Justicia administrativa, esto se debe a la carga de trabajo que existe en el país, y la exigencia de más tribunales de lo contencioso administrativo (preg 5) para descargar un poco la carga de trabajo existente en la sala y garantizar un proceso más ágil al ciudadano que se le ve vulnerado un derecho por parte de la administración pública, la situación anterior genera la necesidad de crear una ley de procedimientos administrativos, y esto se ha cumplido por medio de la exposición del capítulo IV de la presente tesis jurídica, que humildemente damos a conocer lo que debe de contener una futura ley de procedimientos administrativos en El Salvador. Por las consideraciones antes expuestas se ha comprobado a su totalidad la hipótesis específica número cuatro de la presente investigación.

5.3.2 En relación a los objetivos de la investigación

La información que hasta este momento se presenta ha constituido una tesis jurídica que reúne las características de lo teórico práctico distribuido en seis capítulos que se encuentra enfocado a exponer los vacíos sobre la parte sustantiva de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que se puede decir que el objetivo general de la presente investigación que se planteó en el diseño ha sido cumplido en su totalidad.

A la vez los tres objetivos específicos planteados originalmente en el diseño han sido cumplidos en su totalidad, ya que se han identificado las disposiciones de la LJCA que impiden el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, uno de ellos es el artículo tres, el dos, el uno, sus considerandos, etc., siendo el mayor afectado el ciudadano salvadoreño.

No se cumplió el objetivo dos pues no se realizó un estudio comparado entre legislaciones administrativas de otros países, tales España, Costa Rica, Colombia, etc. con la nuestra.

Se presenta una Propuesta de Reforma que llene los vacíos legales de la actual ley, que durante el desarrollo expositivo de este documento se ha abordado tal temática.

Así también mediante la exposición del capítulo cuatro de la presente tesis jurídica se cumplió el cuarto objetivo específico el cual era proponer elementos de juicio para la creación de una futura Ley de procedimientos Administrativos en El Salvador, que permita el cumplimiento de seguridad jurídica mediante una adecuada justicia administrativa.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES FINALES

6.1.1 Generales

1. En nuestro país, es necesaria la reforma a Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues desde su creación en 1978, hasta la fecha, han surgido nuevas y diferentes necesidades jurídicas.
2. Debe dársele publicidad a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que el ciudadano tenga conocimiento de esta, y saber donde acudir ante la violación de un derecho por parte de la Administración Pública.
3. Debe acercarse la justicia al ciudadano, creando mas Tribunales Contencioso Administrativos, en diversos sectores del país.
4. La población entrevistada fue muy colaboradora, accesible, amable e interesada en la temática de investigación.
5. Debe uniformarse a la Administración Pública, para que su actuar sea mas transparente, ágil, eficaz y mas apegado a Derecho, en beneficio del ciudadano.
6. En nuestro país, no existe una Ley de Procedimientos Administrativos, que uniforme las actuaciones de la Administración Publica, y actualmente no

existe voluntad política ni moral para aprobarla, pues las personas que pueden cambiar ello están cómodamente con la actual Ley, pues les permite grandes libertades, y de lo contrario tendrían que cumplir sus obligaciones.

7. Nuestro país esta en un gran retraso, en cuanto al Derecho Contencioso Administrativo en comparación a otros países, como Costa Rica, España, Colombia, Argentina, etc.

6.1.2 Particulares

1. Es necesaria la Reforma a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para una pronta administración de justicia, pues en la actualidad esta no cumple al cien por ciento las diversas y complejas actuaciones de la Administración Publica, y a las que el ciudadano esta sometido y desprotegido.

2. Es urgente la creación de un Sistema de Instancias con competencia Contencioso Administrativo, es decir Tribunales de 1º Instancia, Cámaras de 2º Instancia y la Sala que se encargaría de los casos más complejos que se suscitaren entre el ciudadano y la Administración Publica.

3. Que la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativo se distribuya en territorial y material, para que se acerque la jurisdicción al ciudadano, pues un solo Tribunal en la capital es una limitante para este.

4. Que debe ser un proceso que beneficie al ciudadano , en cuanto a las costas que todo proceso soporta, debe ser ínfimo el gasto pecuniario, pues debido a ello en la actualidad muchas actuaciones de la Administración Publica ilegales, quedan impunes.

5. Se debe crear la Ley de Procedimientos Administrativos, pues beneficiaria al ciudadano para que sus derechos no sean violentados por la Administración Pública, y este tener un marco jurídico que lo respalde y poder defenderse.

6.2 RECOMENDACIONES FINALES

Como Grupo, hemos llegado al acuerdo de las siguientes recomendaciones para los artículos 1 al 8 que determina la parte sustantiva de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, serian importantes para la creación de una nueva Ley.

Art.1. Erigese la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y a los juzgados que la Ley establezca.

Los Juzgados de lo Contencioso Administrativo tendrán la competencia territorial que determine la Ley Orgánica Judicial.

Comentario: se propone que en la Ley Orgánica Judicial se establezcan tres juzgados, uno con jurisdicción en la región central; otro con jurisdicción en la región occidental; y otro con jurisdicción en la región oriental. El presente articulo conserva esencial de su redacción actual.

AGRÉGUESE EL ARTICULO 1 BIS

Art. 1 bis La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia conocerá:

- a) De la impugnación de los actos dictados por el Presidente de la Republica, el Vicepresidente, el Consejo de Ministros, los Ministerios y los Viceministerios. Así mismo, conocerá de la impugnación de los actos procedentes de los órganos Legislativos y Judicial, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, La Fiscalía General de la Republica, El Consejo Superior de Salud Publica, El Tribunal Supremo Electoral, La Corte de Cuentas de la Republica, y los llamados entes reguladores, tales como la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, la Superintendencia de Pensiones y otros de la misma naturaleza;
- b) Del recurso de revisión contra sentencias proveídas por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, conforme lo establecido en el Art.39;
- c) De la impugnación directa de disposiciones generales, en los casos en que proceda conforme a lo dispuesto en esta ley; y,
- d) De las actuaciones impugnadas por la Administración vía proceso de lesividad.

Los Juzgados de lo Contencioso Administrativo conocerán:

- a) De los actos dictados por cualquier otro órgano o dependencia de la Administración Publica cuyo conocimiento no este atribuido a la Sala de lo Contencioso Administrativo, incluyendo aquellos emitidos por las Municipalidades, la Dirección General y el Tribunal de Apelaciones de

Impuestos Internos, Instituciones Autónomas y demás entidades descentralizadas, así como los emitidos por concesionarios de servicios públicos, siempre que la cuantía de la acción no supere los \$4,000, en cuyo caso conocerá la Sala de lo Contencioso Administrativo; y

- b) De los actos emitidos por los funcionarios a que se le alude en el literal a) del inciso primero de este artículo, únicamente cuando se dicten en vía de recurso sobre actuaciones cuyo conocimiento corresponda originalmente a estos juzgados.

OBJETO Y COMPETENCIA

Art.2 La Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerá de las pretensiones que se formulen en relación con la legalidad de la actuación o inactividad de la administración pública sujeta al derecho administrativo.

Comentario: Esta disposición busca establecer una cláusula general sobre la competencia, ampliando la actual. Con él termino: (actos típicos disposiciones generales, vía de hecho, inactividad de la Administración) que inmediatamente se pasa a detallar.

Comentario: Todas las siguientes disposiciones sean una adición al articulado actual con relación al objeto de la ley. Algunas de ellas no amplían competencia sino aclaran ámbitos que no se regulan expresamente en la actual ley, otras amplían el ámbito de competencia.

AGREGASE EL ARTICULO 2 BIS:

Art. 2 Bis. A los efectos expuestos en el artículo anterior, son actos controlables:

- a) Los actos administrativos definitivos, y los de trámite que hagan imposible continuar el procedimiento, produzcan indefensión o declaren inadmisibles una petición;
- b) La denegación presunta de una petición o de un recurso administrativo. Hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días contados desde la fecha de la presentación de la solicitud o del escrito del recurso, salvo que la ley especial establezca un plazo diferente;
- c) Los actos surgidos como consecuencia del silencio administrativo positivo;
- d) Los actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales. En este acto el control de legalidad del acto se extenderá a sus elementos reglados, incluyendo el fin cuando la impugnación del acto funde en desviación de poder. Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico.
- e) Los actos emitidos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, relacionados con el funcionamiento de los servicios públicos.

Comentario: La anterior disposición desglosa los actos administrativos típicos impugnables.

Art. 3 La Acción Contencioso Administrativa también procederá contra:

- a) Las disposiciones generales dictadas por la Administración, salvo aquellas emitidas en ejercicio de potestades derivadas directamente de la Constitución, y respecto de las que no sea posible ejercer un control de legalidad, tales como: El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y del Consejo de Ministros, Reglamento de la Asamblea Legislativa, Reglamentos de la Corte de Cuentas de la República que no desarrollen disposiciones de rango legal.

Las disposiciones generales que puedan ser objeto de recurso directo podrán también ser objeto de recurso indirecto. Es recurso indirecto aquel que se interpone contra el acto dictado en ejecución de una disposición de carácter general de la Administración, fundado en que tal disposición no es conforme a derecho.

La falta de impugnación directa de una disposición, o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual fundados en aquella disposición general no era conforme a derecho;

- b) La actuación de la Administración Pública que constituya vía de hecho. Existe vía de hecho cuando la Administración procede a la actuación material sin haber dictado previamente un acto que contenga decisión y cuando al ejecuta un acto administrativo, se exceda de los límites establecidos por este.

Cuando exista vía de hecho, el interesado deberá requerir previamente a la Administración para que cese dicha actuación. Si dicho requerimiento no fuera atendido dentro de los tres días siguientes a su presentación, quedara habilitado el interesado para deducir la acción contenciosa administrativa;

- c) Los actos dictados en relación con cuantas cuestiones planteen los contratos administrativos, y, entre ellas, las relativas a la validez, disolución, interpretación, y ejecución de los mismos;
- d) Los actos dictados por los concesionarios de servicios públicos, que implique el ejercicio de potestades administrativas; y,
- e) La inactividad de la administración Pública, cuando en virtud de un acto o contrato administrativo, la Administración Pública cuando en virtud de un acto o contrato administrativo, la Administración este obligada a realizar una prestación concreta y determinada en todos sus extremos a favor de una varias personas individualizadas, y siempre que quienes tuvieran derecho a ella hubieran reclamado de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si dentro del plazo de quince días contados desde la fecha de la reclamación, la autoridad administrativa no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado, el o los interesados pueden deducir una acción contencioso administrativa por dicha inactividad.

Comentario: la anterior disposición desglosa las demás actuaciones administrativas impugnables.

Art.4 No corresponden a la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

- a) La actividad privada de la Administración
- b) Las actuaciones cuyo conocimiento este atribuido por ley a otras jurisdicciones, aunque este relacionado con la actuación de la administración pública;
- c) Los actos del Tribunal Supremo Electoral y demás Organismos Electorales relacionados exclusivamente con la función electoral;
- d) Los actos de la Corte de Cuentas de la Republica relacionados con la fiscalización de la Hacienda Publica; y,
- e) Los actos políticos de la Asamblea Legislativa, del Presidente de la Republica, de la Corte Suprema de Justicia, el Vicepresidente, el Consejo de Ministros y los Ministros, tales como los que constituyan decisiones relativas a la defensa del Estado, la seguridad interna, las relaciones exteriores, el acto mediante el cual se solicite o decida la suspensión de las garantías constitucionales a que se refiere el Artículo 29 de la constitución y los actos derivados de las relaciones entre los órganos fundamentales del Estado, salvo en lo que se refiere a sus elementos reglados y a las indemnizaciones que resultaren precedentes.

Comentario: La anterior disposición regula los actos ajenos al control contencioso administrativo.

El contenido del literal e) del presente artículo fue retomado el Proyecto elaborado por la Comisión; se somete a su valoración por las implicaciones que de el se derivan.

MODIFICACIÓN ART. 5

Art.5 La Jurisdicción de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es improrrogable y se extenderá a todo el territorio de la Republica, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica Judicial.

Art. 7 No se admite la acción contenciosa administrativa respecto de los siguientes actos:

- a) Los actos respecto de los cuales no se hubiese agotado la vía administrativa. Se entiende que esta agotada la vía administrativa cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes –cuando los hubiere-, y cuando la ley lo disponga expresamente;
- b) Los actos consentidos expresamente; y,
- c) Los que sean reproducción de actos anteriores ya firmes y los confirmatorios de actos consentidos.

Comentario: La anterior disposición regula los actos excluidos del control contencioso administrativo.

MODIFICACIÓN ART.8

Art.8 La Administración Publica 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 origino, **cuando lo hubiere**, 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 origino el acto impugnado. **El acuerdo**

de lesividad se mandara a publicar en el Diario Oficial en el término de tres días, contados a partir de la declaratoria de lesevidad.

Comentario: Solo se han modificado las partes resaltadas.

AGRÉGUESE EL ART. 8 BIS:

Art.8 BIS. Mediante el ejercicio de la acción Contencioso Administrativa el demandante titular de un derecho subjetivo podrá pretender:

- a) La declaración de ilegalidad de la actuación o disposición general que se impugne y en consecuencia su anulación; y,
- b) El reconocimiento de la situación jurídica individualizada afectada por dicha actuación o disposición general, y la adopción de las medidas necesarias para su pleno restablecimiento, o sustitutivamente la indemnización.

El titular de un interés legítimo podrá pretender la declaración de ilegalidad de la actuación o disposición general que se impugna y su consecuente anulación y la realización de todo aquello que fuese necesario para la restauración del orden jurídico perturbado y la satisfacción del interés legítimo.

Si la demanda tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante hará consistir su pretensión en que se declare su ilegalidad, que se ordene el cese de dicha actuación y que se adopten, en su caso, las medidas previstas en el literal b) del primer inciso de este artículo.

Cuando la demanda tenga por objeto inactividad de la administración conforme a lo dispuesto en el Art. 3 e), la pretensión del demandante se

encaminara a que se condene a la administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos que estén establecidas.

En todos los casos a que se refiere el presente artículo, el demandante podrá pretender el resarcimiento de los daños y perjuicios que hubiere sufrido y que sean consecuencia de la actuación administrativa impugnada, para la cual deberá señalar el monto correspondiente al daño emergente y, en su caso, al lucro cesante, acreditando los elementos suficientes que permitan fijar el importe de los mismos.

Comentario: Esta disposición se encontraba en el capítulo: “Alcance y fundamento de la pretensión” del Proyecto elaborado por la Comisión. Se considera necesario retomarlo a fin que guarde congruencia con lo que al respecto se regulara en la sentencia definitiva.

En relación a los daños y perjuicios, presentamos las siguientes consideraciones:

Uno de los presupuestos básicos sobre el que construye el régimen de Derecho Administrativo es el de asumir que la Administración Pública ha de responder de los daños y perjuicios que sus actuaciones –o sus omisiones– ocasionen a los ciudadanos. Esto exige por tanto, que el ordenamiento jurídico garantice a los ciudadanos la reparación de los perjuicios que el seguimiento de esa actividad pública les haya causado en su esfera de intereses.

Sin embargo, actualmente en sede contencioso administrativa, el Tribunal se limita a resolver sobre la “procedencia” del pago de los daños y

perjuicios, por lo cual, para su cuantificación, el administrado debe acudir a entablar una acción civil, en la mayoría de ocasiones dilatada y engorrosa.

Seria por tanto recomendable ampliar la competencia de los tribunales contencioso administrativos, para que sea en dicha sede donde se establezcan y cuantifiquen los daños y perjuicios. Esto desde cualquier perspectiva beneficiaria al administrado, quien no tendrá ya que entablar un nuevo proceso en una sede distinta. Seria además la solución más técnica, ya que en la misma sede en que se conoció del asunto, se pueden contar con mayores elementos para la cuantificación de la reparación del daño.

Para que proceda la indemnización, el daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, por ello el administrado no puede limitarse a una simple solicitud de daños y perjuicios, sino que debe expresar de la forma mas detallada posible, los fundamentos objetivos que amparan la concesión de esta vía de resarcimiento patrimonial y las pruebas que reclaman esa indemnización. Estos datos junto a los medios probatorios seguidos durante la sustanciación del proceso judicial deben ser suficientes para que el tribunal de lo Contencioso pueda fija el valor de los daños y perjuicios causados.

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

LIBROS

AYALA, JOSÉ MARIA, FRATI DE VEGA, KARLA Y OTROS, **Manual de Justicia Administrativa**. 1ª Ed. San Salvador, Concejo Nacional de la Judicatura, 2003.

BERTRAND GALINDO, FRANCISCO, JOSÉ ALBINO TINETTI Y OTROS. **Manual de Derecho Constitucional**. Tomo II, 3ª Ed. San Salvador, 1999,

DROMI, JOSÉ ROBERTO. **Instituciones del Derecho Administrativo**. Editorial Astrea de Rodolfo De Palma y Hermanos, Buenos Aires, 1973.

GAMERO CASADO, EDUARDO. **Derecho Administrativo: la Jurisdicción Contencioso Administrativa**, 1ª Ed. San Salvador, Concejo Nacional de la Judicatura 2001.

GARCÍA OVIEDO E. MARTINEZ. **Manual de Derecho Administrativo** Editorial Nacional 1era Edición 1998.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, MIGUEL. **Derecho Contencioso Administrativo Colombiano**. Editorial Retina, 1ª Ed. 1976.

IGLESIAS MEJIA, SALVADOR. **Guía para la Elaboración de Trabajos de Investigación Monográfico o Tesis**. San Salvador, El Salvador. Imprenta Universitaria. 3º edición Corregida y Aumentada, Mayo de 2002.

LOPEZ AGUILA, ERICK NAPOLEÓN. **¿Cómo se Inicia Una Investigación Científica?. El Planteamiento del Problema de Investigación.** San Salvador, El Salvador. Impresión Libre, 1º edición, 1997

ORTIZ RUIZ, FRANCISCO ELISEO. **Guía Metodológica para el Desarrollo de un Seminario de Graduación en Ciencias Jurídicas.** San Salvador, El Salvador. Imprenta Universitaria .Editorial San Salvador, El Salvador. junio de 1999.

ROJAS SORIANO, RAUL. **Guía para realizar investigaciones Sociales.** México. Universidad Nacional Autónoma. Imprenta Universitaria. 1935-1985

MINISTERIO DE JUSTICIA, “**Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos**”, Edición Ultimo Decenio, San Salvador, Enero 1994.

MINISTERIO DEE JUSTICIA, “**Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos**”, Ed. Ultimo Decenio, Enero 1994.

SAMPIERI, ROBERTO. OTROS. **Metodología de la Investigación.** México, Buenos Aires, otros. Editorial MC GRAW-HILL, Interamericana. Tercera Edición 1996.

DICCIONARIOS

CABANELLAS, GUILLERMO. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.** 12º edición Marzo de 1998.

OSORIO, MANUEL. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Editorial Heliasta. 26º edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas Junio de 1995.

LAROUSSE. **Diccionario Enciclopédico Básico 1999**

VALLETTA, MARIA LAURA, **Diccionario Jurídico**. Valletta Ediciones 2004, Argentina.

REVISTAS

DR. CUESTAS, HUMBERTO GUILLERMO. **Revista “Sentencias”**, Corte Suprema de Justicia, Quince años de Jurisdicción Contencioso Administrativa, Artículo **“Breve Reseña Histórica del Establecimiento del Tribunal Contencioso Administrativo”**, 1ª Ed. San Salvador, 1995.

MINISTERIO DE JUSTICIA. **Documentos de Apoyo al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos**. Ediciones Último Decenio, Enero 1994.

MINISTERIO DE JUSTICIA. **“Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos”**, Ediciones Ultimo Decenio, San Salvador, El Salvador, Centro América, Enero 1994.

P@GINAS WEB. (CORREO ELECTRONICOS):

1. www.csj.gob.sv/corte/principal/curr_csj/mag_teno.htm.
Tema: La Administración Publica Consultada el 22-05-2006
2. www.corte.suprema.de.justicia.gob.org.sv
Tema: Exposición de Motivos L.J.C.A. Consultada el 28-05-06

INSTRUMENTOS JURÍDICOS.

LEGISLACIÓN PRIMARIA.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR CON SUS REFORMAS. Diciembre de 1983. DC s/n 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL ESTADO DE VIRGINIA DE 1776.

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (APROBADA Y ADOPTADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN SU RESOLUCIÓN 217 A (XXX), DE 10 DE DICIEMBRE DE 1948. Ratificado D.L. No. 5 del 15-07-1978.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (ADOPTADO Y ABIERTO A LA FIRMA, RATIFICACIÓN Y ADHESIÓN POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN RESOLUCIÓN 2200 A (XXI) DE 16 DE DICIEMBRE DE 1966. ENTRO EN VIGOR EN MARZO DE 1976. Ratificado por D.L. No. 27 del 23-11-1979.

LEGISLACION SECUNDARIA.

LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA D.L. N° 81, del 14 de Noviembre de 1978, publicado en el D.O. N° 236, Tomo N° 261, 19 de Diciembre de 1978.

A N E X O S

Anexo No. 1 Modelo de Cedula de entrevista aplicada para la recolección de datos en la investigación Teórica aplicada a informantes claves

Anexo No. 2 Fotocopia de propuesta oficial de reforma a la Ley de Jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

ANEXO No. 1

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FECHA _____

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ENTREVISTA No. _____

SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS 2006

MODELO DE CÉDULA DE ENTREVISTA DIRIGIDA A INFORMANTES CLAVES Información para la recolección de datos y orientación sobre la presente investigación

INTRODUCCION: Estimado Entrevistado, estamos realizando un estudio de carácter académico relacionado CON LA REFORMA A LA LEY CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARTE SUSTANTIVA, Usted ha sido seleccionado para brindarnos información al respecto, por lo que le suplicamos su valiosa colaboración a efectos de poder orientarnos y completar nuestra tesis de graduación. De antemano gracias por su valiosa colaboración.

1. Nombre _____ 2. Sexo M__ F__
3. Profesión u Oficio: _____ 4. Estado Civil _____
5. Cargo que tiene
Actualmente _____

PREGUNTAS

1. ¿Cree Usted que después de veintiocho años de vigencia de la actual Ley de la Jurisdicción contencioso Administrativa cumple con la finalidad para lo cual fue creada?
2. ¿Considera que dicha normativa cumple con el principio de seguridad jurídica SI o NO. Explique?
3. ¿El Artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa, señala los actos en los cuales tiene aplicabilidad la actual ley, cree que esta disposición regula todos los actos de la administración publica?
4. ¿Considera que todos los actos de hecho realizados por la administración deberían de estar regulados en la Ley?
5. ¿Cree conveniente la creación de más tribunales con competencia en materia contencioso administrativa?
6. ¿Cree necesario la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos que ayude a viabilizar los procesos en la vía administrativa?
7. ¿Considera conveniente que la Actual Ley debería regular en forma clara los actos de las empresas que prestan servicios consecionados al Estado?
8. ¿Cree que la presente ley al no cumplir con el principio de seguridad jurídica debería ser reformada en su totalidad o en parte?
9. ¿Que opinión le merece que en El Salvador no se haya planteado hasta este momento un proyecto de reforma de la actual Ley que llene los Vacoas que presenta?
10. ¿Considera que debería plantearse una reforma integral de la Ley en sus disposiciones de la parte sustantiva?