

Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo 2006

ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, de juicio o de conocimiento realizada por la Administración Pública en ejercicio de potestades contenidas en la ley, el cual, se presume válido, es decir dictado en armonía con el ordenamiento jurídico, por lo que goza de la presunción de legitimidad.

En ese sentido, es pues, producto de un procedimiento administrativo, elemento formal del acto que constituye una condición para incorporarlo al mundo jurídico. Dicho procedimiento se convierte en una garantía del administrado, ya que le proporciona la oportunidad real de intervenir en la producción del acto administrativo.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 319-C-2003 de las 14:20 del día 27/2/2006)

CLASIFICACIÓN

El acto administrativo es un acto jurídico, de voluntad o de juicio; de carácter unilateral; procedente de una Administración Pública; que dispone de presunción de validez y de fuerza para obligar; en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa.

Los actos administrativos a su vez pueden clasificarse en diferentes categorías una de ellas es la que los califica como actos favorables y actos de gravamen.

Los actos favorables la doctrina los suele aludir con la expresión tradicional de actos declarativos de derechos, pero su interpretación pacífica los equipara con todos aquellos que entrañan un efecto favorable o positivo para su destinatario.

De ahí que un acto declarativo de derechos o un acto favorable es aquel que supone el reconocimiento de un derecho subjetivo o produce un beneficio directo en la esfera jurídica del destinatario.

En otros términos, los actos favorables crean una situación de ventaja al particular, ya sea reconociéndole un derecho, una facultad o liberándolo de una obligación, de un deber o de un gravamen.

Una consecuencia primordial que genera un acto favorable es que éste incide positivamente en la esfera de los derechos del destinatario, y por tanto entra en juego el principio de seguridad jurídica, situación que imposibilita a la administración a revocar oficiosamente o negarse a cumplir un acto de esta naturaleza.

Relacionado con este punto, es pertinente aclarar que para que la Administración anule oficiosamente un acto administrativo favorable está sujeta a expresas limitantes relacionadas directamente con la incidencia del acto en la esfera jurídica de su destinatario; limitantes fundadas en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que exige que se restrinja a que la administración pueda arbitrariamente privar al ciudadano de derechos que anteriormente le ha concedido.

Todo acto administrativo, ha nacido al mundo jurídico desde su emisión y firma, y por lo tanto solamente por los cauces legalmente establecidos se puede retirar del mundo jurídico.

En ese sentido, es preciso aclarar que cuando la voluntad de la Administración plasmada en un acto administrativo amplió la esfera jurídica del administrado, la administración sólo puede revocalo a instancia del interesado; y de advertirse un vicio no puede oficiosamente anular el acto o simplemente extraerlo del mundo jurídico, sino que debe adoptar el papel de parte actora y promover el proceso de lesividad contemplado en el art. 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que sea este Tribunal quien decida si concurre o no tal vicio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 256-R-2004 de las 14:12 del día 19/6/2006)

EFFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ

De conformidad con una interpretación sistemática de la LJCA, y en particular de la conjunción de sus artículos 2 y 32, la estimación de la pretensión de ilegalidad ha de suponer, además de su formal declaración, la anulación del acto a partir del cual se ha derivado la pretensión. La anulación del acto por motivo de ilegalidad significa entonces la reversión de la situación jurídica creada por dicho acto, o con más precisión, su extinción.

De manera necesaria y concurrente, la declaratoria judicial de ilegalidad de los actos administrativos supondrá asimismo la extinción de sus efectos, tanto de aquellos que haya sido capaz de producir hasta ese momento como de aquellos que estaba destinado a producir. Serán luego las concretas pretensiones planteadas por los demandantes, así como la naturaleza del propio acto invalidado, las que permitirán modular

el alcance de las medidas que deberán dictarse para reparar la situación jurídica vulnerada, y de las que dependerá en gran manera la forma como se revertirán los efectos concretos que el acto ha producido y, también, como se prohibirán los efectos que a futuro podría haber generado.

En nuestro ordenamiento la regla de aplicación general será que a la actividad administrativa ilegítima no podrá reconocérsele valor y efecto alguno; es decir, un título ilegal de actividad administrativa no será capaz de producir ningún efecto jurídico legítimo.

De ahí que en el ordenamiento jurídico salvadoreño la declaratoria de invalidez del acto es, en principio, de carácter *ex tunc*, ya que se retrotraen al momento en que dicho acto se emitió, habida cuenta de que una vez que se ha desvirtuado la presunción de validez de la que gozaba el acto hasta ese momento, se deriva que el acto ha servido como un título ilegítimo de actuación administrativa.

Debe reconocerse sin embargo que, esta condición se cumplirá en la medida en que aún sea jurídicamente posible la reversión de dichos efectos, por lo que en ocasiones ciertos efectos consumados deberán ser reparados precisamente con las medidas restitutorias del derecho vulnerado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 182-P-2004 de las 14:05 del día 21/12/2006)

ACTOS ADMINISTRATIVOS

IMPUGNACIÓN JUDICIAL

De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la impugnación judicial de los actos de la Administración Pública, se encuentra condicionada a la concurrencia de ciertos presupuestos procesales, cuyo cumplimiento determinan formalmente su procedencia.

Entre tales presupuestos están: 1) Que la tutela jurisdiccional solicitada se derive de un acto administrativo, es decir, cualquiera de aquellos que dentro de un procedimiento administrativo deciden o resuelven el fondo de la cuestión afectando en forma negativa la esfera jurídica del administrado, y 2) Que la acción contenciosa administrativa se ejerza dentro del plazo de sesenta días, contados desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado que causa estado en sede administrativa. Transcurrido el plazo en mención sin que dicho acto se impugne, éste obtiene estado de firmeza, situación que hace imposible su revisión judicial.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 160-2006 de las 10:15 del día 17/11/2006)

MOTIVACIÓN

La motivación se constituye como uno de los elementos esenciales del acto administrativo, ya que por medio de ésta el administrado conoce las circunstancias fácticas y jurídicas que inciden en la emisión del acto, y cuya correcta articulación soporta la legalidad del mismo.

Para cumplir con dicho requisito las resoluciones administrativas <principalmente aquellas desfavorables a los intereses de los particulares> deben ser claras, precisas y coherentes respecto del objeto del acto o las pretensiones del administrado en su petición, de forma que el administrado conozca el motivo de la decisión y, en su caso, pueda impugnar la misma; se debe enfatizar que la falta de motivación o la motivación defectuosa incide perjudicialmente en la esfera jurídica del administrado.

En consideración de lo expuesto, este Tribunal debe valorar en cada caso si la falta de motivación del acto quebró o no el orden interno de formación de voluntad de la Administración y, a su vez, generó una grave trasgresión a los derechos de contradicción y defensa del interesado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 211-R-2003 de las 14:22 del día 7/2/2006)

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha considerado en anteriores resoluciones “que la motivación del acto administrativo exige que la Administración plasme en sus resoluciones las razones de hecho y de Derecho que le determinaron adoptar su decisión, es decir, que permita ejercer un control de legalidad, constatando si estas razones están fundadas en Derecho y, si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable” (Sentencia 39-1-99 del 10/10/2001; Sentencia 174-C-2000 del 16/10/2001; Sentencia 65-V-2000 del 16/10/2001; Sentencia 105-P-2000 del 16/10/2001)

La doctrina coincide en que la motivación consiste en la explicación de los motivos que indujeron a la Administración a la emisión del acto. Además, le otorga como principales finalidades: (a) desde el punto de vista interno, asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración; (b) desde el terreno externo, formal, constituye una garantía para el interesado que podrá así impugnar en su caso el acto, atacando las bases en que se funda.

Con ello, la motivación también incide en el control jurisdiccional, en tanto posibilita el análisis del criterio de decisión que indujo a la Administración a resolver en determinado sentido.

Se ha expuesto que la motivación del acto constituye una garantía para el administrado. Esto se materializa en que una de sus finalidades: “es la de facilitar a los interesados el conocimiento de las razones por las que se legitima su derecho y permitir asimismo la posterior fiscalización de la legitimidad del acto por los tribunales de justicia..”; “la motivación cumple, por tanto, una función informativa, consistente en identificar inequívocamente, y trasladar al interesado y potencial recurrente, el fundamento jurídico y fáctico de la decisión, a fin de que pueda ser oportunamente contestado..”. (Marcos M. Fernando Pablo: La motivación del Acto Administrativo. Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1993).

La sola falta de motivación o la motivación defectuosa no determina indefectiblemente la declaración de invalidez del acto administrativo que adolezca de tal vicio. Esa declaración queda condicionada a valorar si la falta de motivación revela una ilegalidad en el orden interno de formación de voluntad de la Administración, produjo una vulneración de los derechos de contradicción y defensa del interesado, e incidió en la posibilidad de control judicial. Es necesario establecer en cada caso si la motivación hubiese generado consecuencias diferentes en la esfera jurídica del administrado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 62-O-2003 de las 10:50 del día 29/5/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 235-R-2003 de las 10:05 Horas de fecha 06/06/2006)

Ref. 98-D-2004 de las 10:00 Horas de fecha 31/08/2006

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 98-D-2004 de las 10:00 Horas de fecha 31/08/2006)

REVOCATORIA

Con fundamento en el principio de seguridad jurídica, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que la Administración no puede revocar de oficio los actos administrativos declarativos de derechos -actos favorables- y que, por el contrario, generalmente, si está autorizada para revocar los actos de gravamen.

Se trata de una construcción por la que se entiende que, por regla general, si el acto perjudica al interesado, la Administración puede desconocerlo; si el acto, en cambio, declara derechos, la Administración está obligada a soportar necesariamente el contenido de dicho acto, sin perjuicio de que eventualmente puede ejercer la acción de lesividad.

Debe matizarse, sin embargo, que la irrevocabilidad de los actos administrativos favorables, si bien se admite como regla general, no puede reconocérsele valor absoluto. Lo mismo cabría decir con la posición inversa, es decir, con la afirmación de que los actos desfavorables son esencialmente revocables, ya que tampoco respondería a la verdad traducir dicho principio en que la Administración pueda a su antojo mantener o dejar sin efectos sus actos administrativos en cualesquiera circunstancias.

El problema no debe observarse sólo desde los efectos favorables o desfavorables que el acto en cuestión pueda tener frente al interesado, sino también desde la consecución del interés público.

La revocatoria de los actos, configurada como una potestad discrecional, no implica la posibilidad de ejercicio arbitrario, sino que ha de ejercerse cuando lo requiera el interés público que la Ley permite apreciar a la Administración, caso por caso.

En ese sentido, son diversos los supuestos y las razones por las que el ordenamiento jurídico autoriza que la Administración pública pueda revocar sus actos, aun cuando sean favorables.

Así, se reconoce a la Administración la facultad de revocar sus actos por incumplimiento de las condiciones de eficacia: ha de tratarse de actos administrativos que, con fundamento en normas que así lo prevén, estén sujetos a condiciones específicas para el ejercicio de la actividad a la que habilitan. Es la infracción o el incumplimiento de dichas condiciones lo que pueda dar lugar a la privación de la eficacia de dicho acto por medio de la revocación.

REVOCACIÓN DE CONCESIONES O LICENCIAS

El art. 124 de la Ley de Telecomunicaciones señala en la letra “b” como uno de los motivos específicos de revocación de las concesiones o licencias su «No utilización por cualquier causa de frecuencia asignada, por un año».

Se trata de una causa vinculada al incumplimiento de las obligaciones de la propia concesión. Debe estimarse que la concesión otorga al particular un derecho que sólo puede subsistir en la medida en que con el mismo se sirva a los intereses públicos, de ahí que la Administración, como poder público, pueda poner término a este derecho cuando, por incumplimiento de las obligaciones establecidas, se demuestre que aquellos fines no son debidamente cumplidos. No puede ponerse en duda que la no utilización de la frecuencia, por el plazo que el legislador ha considerado prudente prever, constituye legítimamente una causa

de revocación de la que depende la satisfacción de la finalidad del interés público en la concesión. Ello es así, puesto que los fines públicos deben prevalecer y, en su caso, desplazar a los fines privados, cuando se contradicen.

Precisamente porque es la obtención de una finalidad pública lo que justifica la utilización por el concesionario de los bienes de dominio público con exclusión de los demás administrados, si esta finalidad no puede obtenerse con posterioridad al otorgamiento de la concesión, no existirá razón para que la Administración mantenga por más tiempo la concesión de dominio público. De permitir la Administración el mantenimiento de una concesión, en una situación contraria a la finalidad que justificó su otorgamiento, estaría apartando los bienes concedidos del destino que, por su naturaleza, les corresponde, su utilización por todos o en favor de todos. Para evitar esta situación, el ordenamiento jurídico otorga a la Administración la potestad de declarar revocada la concesión de dominio público si la explotación de ésta no se ejerce en el plazo fijado por el legislador.

Es, pues, una modalidad de resolución que procederá a adoptar la Administración cuando tenga lugar alguna de las causas legales que justifican su declaración, sin perjuicio de que pueda valorarse si la citada causa es imputable o no a la voluntad del concesionario.

Su finalidad es, precisamente, evitar, con la declaración de revocación, que se perpetúe por más tiempo un estado contrario al interés público. El grado de voluntariedad o de involuntariedad en la producción de la causa generadora de la caducidad de la concesión deberá valorarse por la Administración para concretar el alcance de los efectos de la declaración de revocación, pero no debe ser la determinante de que la declaración de revocación tenga o no lugar.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 102-E-2003 de las 12:00 del día 19/1/2006)

VALIDEZ

La Sala de lo Contencioso Administrativo en diferentes oportunidades ha establecido que emisión del acto administrativo requiere como primer elemento de validez, la existencia de un sujeto legalmente autorizado para ese efecto. Es decir, que éste sea dictado por un funcionario competente por habilitación legal.

Es así que el Tribunal ha definido la competencia como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, la cual es siempre una determinación normativa. Una vez que sea atribuida una precisa facultad

a un determinado órgano de la Administración, éste se convertirá en competente, ya sea en razón de la materia, territorio, grado, cuantía o tiempo, para ejecutar la función asignada.

Con base en lo anterior, el acto administrativo será válido cuando exista una habilitación legal previa o potestad que habilite al funcionario para dictar o efectuar una concreta actividad administrativa; por el contrario, el acto tendrá un vicio de competencia cuando no exista una habilitación legal que ampare al funcionario que lo dictó.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 112-G-2001 de las 8:00 del día 24/2/2006)

ACTOS DE COMUNICACIÓN

Los actos de comunicación constituyen el acto que posibilita la participación del administrado, en el procedimiento del que le puede resultar algún derecho u obligación, por lo que cuando la Administración efectúa una notificación debe hacerlo con la finalidad de conferir al administrado la posibilidad de actuar en el procedimiento, ya que los actos procesales de comunicación deben ajustarse a las regulaciones que el legislador establece definición, determinación de condiciones, modo de ejecución y consecuencias de tales actos procesales, los límites o particularidades de algunos de ellos, etc.- y deben además estar encaminadas a preservar los derechos que otorga la Constitución.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 78-E-2002 de las 14:12 del día 14/2/2006)

FORMALIDADES DE LA NOTIFICACIÓN

Los actos procesales, entre ellos, los de comunicación son el soporte instrumental básico de la existencia de un juicio contradictorio, por cuanto sin una debida notificación la parte interesada no podría comparecer en el procedimiento o juicio ni defender sus posiciones, es reiterada la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la que se establece que en razón de la finalidad que lleva consigo la notificación, ésta debe practicarse con todo cuidado, procurando con ello la observancia de todas aquellas formalidades prescritas en la ley, para que cumpla a plenitud su objetivo, que no es otro, que permitir al destinatario, que conocida la resolución pueda disponer lo conveniente para la mejor defensa de sus derechos e intereses.

Es determinante tomar en cuenta que asegurar la efectividad real de la notificación, implica el agotamiento de todas aquellas modalidades de

comunicación capaces de garantizar en mayor grado la recepción por su destinatario de la notificación a realizar y que, por esto mismo, afirma en mayor medida la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

Este deber de diligencia incluye, desde luego, el cumplimiento de las formalidades legalmente exigidas en cada caso, sin que ello signifique reducirse a una mera legalidad de la comunicación, pues la cuestión esencial estriba en asegurar que el destinatario del acto efectivamente la reciba y pueda así tener pleno conocimiento del acto de que se trate.

Y es que, no obstante admitirse que la realización de los actos procesales de comunicación está regida, en su ejercicio concreto, al cumplimiento de los presupuestos y requisitos contemplados en las correspondientes leyes procesales, no debe perderse de vista que al respecto impera el principio finalista de las formas procesales. Esto significa que los requisitos y modos de realización de dichos actos procesales -incluyendo los de la notificación- se deben apreciar desde una perspectiva finalista, cual es, garantizar el derecho de audiencia, a fin de evitar que por interpretaciones meramente literalistas o aplicaciones excesivamente ritualistas frustren sin razón objetiva el derecho de audiencia.

Demás está recordar que la notificación va más allá de procurar el simple conocimiento de un acto, pues lo que en definitiva deja expedita, es la oportunidad que se confiere al particular para la defensa de sus derechos o intereses legítimos que pudiesen estar en juego en la controversia de que se trate.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha declarado asimismo que si esas formalidades con las que el legislador reviste las notificaciones no se cumplen con exactitud, pero el destinatario del acto tiene pleno conocimiento del mismo, la notificación es válida y como consecuencia el acto notificado es eficaz. Por el contrario si por la falta de cumplimiento o agotamiento de cierta formalidad, la notificación no se hizo en la forma debida y por causa de esa circunstancia no fue posible la noticia real del acto, esa notificación no produce efectos y por consecuencia el acto o resolución tampoco podrá producirlos en contra del interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 86-V-2002 de las 14:12 del día 16/6/2006)

ACTOS DECLARATIVOS DE DERECHOS

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que un acto declarativo de derechos o un acto favorable es aquel que supone el recono-

cimiento de un derecho subjetivo o produce un beneficio directo en la esfera jurídica del destinatario. En otros términos, es un acto que ha creado una situación de ventaja al particular, ya sea reconociéndole un derecho, una facultad o liberándolo de una obligación, de un deber o de un gravamen.

En ese sentido es pertinente tener en cuenta que para que la Administración pueda extraer, anular o revocar de forma oficiosa un acto administrativo favorable, debe sujetarse a expresas limitantes relacionadas directamente con la incidencia del acto en la esfera jurídica de su destinatario; limitantes fundadas en la necesidad de preservar la seguridad jurídica, lo anterior se traduce en una restricción a la Administración de privar arbitrariamente al ciudadano de derechos que anteriormente le ha concedido.

Es así que, cuando el acto administrativo es favorable a su destinatario, la Administración sólo puede revocarlo a instancia del interesado; o de advertir un vicio, debe adoptar el papel de parte actora y promover el proceso de lesividad contemplado en el art. 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que sea este Tribunal quien decida si concurre o no alguna ilegalidad.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 319-C-2003 de las 14:20 del día 27/2/2006)

ACTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS

La doctrina hace diversas clasificaciones de los actos administrativos, entre ellos se encuentra la que clasifica los actos que limitan las facultades, los poderes y los derechos de los particulares, como por ejemplo los actos extintivos de derechos y de relaciones jurídicas, entre los que comprenden aquellos que declaran la caducidad de derechos creados en mérito de disposiciones preexistentes y que constituyen una sanción por el comportamiento del sujeto pasivo (Manuel María Díez, Tomo 1, Manual de Derecho Administrativo pág. 186). Al respecto la Sala de lo Constitucional en sentencia de las nueve horas del quince de marzo de dos mil dos 30-96/10-97/10-99/29-2001) ha expresado que: “se entiende como acto privativo, aquellas actuaciones unilaterales imperativas y coercibles realizadas por un órgano estatal, ente público o individuo en condiciones de superioridad, en virtud de las cuales se sustrae algún derecho de la esfera jurídica de una persona o se restringe el ejercicio del mismo, ya sea por razones justificadas o no de forma definitiva.”

Respecto de éstos la Sala de lo Constitucional ya ha sostenido que todo acto privativo debe estar precedido de un procedimiento en el que se haya garantizado el derecho de audiencia al administrado, así como todas las categorías que integran el debido proceso.

De todo lo anterior y de la jurisprudencia sostenida por la Sala de lo Constitucional se desprende que aún cuando la ley no regule expresamente un procedimiento que permita la participación y una real oportunidad de defensa al administrado, la Administración en cumplimiento del artículo 11 de la Constitución, debe respetar tal derecho, configurando un procedimiento para respetar el mismo. En ese sentido, el procedimiento como mínimo debe conceder una real oportunidad de defensa, informar al administrado con claridad y citando el fundamento jurídico pertinente, la violación que se le atribuye, permitir al administrado recurrir a una defensoría técnica, cuando le sea posible, otorgarle la oportunidad de alegar y presentar los medios probatorios conducentes para desvirtuar o justificar la supuesta violación a la ley, dejar constancia de la audiencia conferida al administrado, haciéndose constar los aspectos anteriores y motivando el acto para justificar la decisión tomada.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 248-R-2004 de las 14:15 del día 27/2/2006)

ADMINISTRACIÓN

PERMISOS

El permiso se entiende como un acto por medio del cual se autoriza a una persona el ejercicio de un derecho precario, la Administración tiene la facultad de determinar en que casos lo otorga, siempre en adecuación al ordenamiento jurídico.

Siguiendo el parámetro establecido por la Sala de lo Constitucional, se puede establecer que los permisos no constituyen una afectación directa al patrimonio de los particulares, la Administración no priva a los ciudadanos de ninguno de los derechos económicos, sino que al contrario le amplía sus derechos.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 97-E-2003 de las 14:05 del día 27/2/2006)

POTESTAD REGLADA Y DISCRECIONAL

La atribución de las potestades de la Administración pública por la ley puede tener dos matices que la doctrina distingue como potestades regladas y potestades discrecionales de la Administración.

La configuración de potestades regladas o discrecionales depende de la mayor o menor exhaustividad determinada por la ley en los supuestos que rigen la actuación de la Administración. Es decir, la diferencia

radica en el grado de precisión o explicitud con que la ley se refiera a su ejecución.

Las potestades regladas responden a una determinación taxativa del actuar de la Administración, de manera que la ley fija todas y cada una de las condiciones para el ejercicio de la potestad.

El carácter reglado de los elementos del acto condiciona la voluntad de la Administración para su emisión, de manera tal que la valoración de los hechos o circunstancias que han de servir de base para la emisión del acto está predeterminada por la ley, excluyendo cualquier apreciación subjetiva de la Administración.

Diferente es el supuesto de la potestad discrecional, ya que en este segundo caso la ley misma determina un parámetro de razonabilidad y aplicabilidad de la normativa, que pende de una estimación de la Administración, con la que se completa o cierra el análisis legal que condiciona el ejercicio de la potestad y su contenido particular; aquí la normativa habilita de forma parcial a la Administración pública en su actuar, para que ésta complete el cuadro regulador de la potestad y condiciones para su ejercicio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 301-A-2004 de las 08:00 del día 29/6/2006)

POTESTAD REGLAMENTARIA

Eduardo García de Enterría define en su “Curso de Derecho Administrativo I” al Reglamento como “toda norma escrita dictada por la Administración”.

Según este autor, el Reglamento tiene en común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. Lo propio del Reglamento y que lo separa definitivamente de la Ley, es que es una norma subalterna y complementaria de la Ley, obra de la Administración.

La sumisión del Reglamento a la Leyes de carácter absoluto, y se observa en muchos sentidos: se produce en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, tampoco puede suplir a la Ley cuando ésta es necesaria para producir un efecto determinado o regular cierto contenido. Sobre el anterior fundamento es que se regula lo que el art. 246 de la Constitución denomina “Principio de la Jerarquía Normativa”

Eduardo García de Enterría denomina la “Potestad Reglamentaria” como el “poder en virtud del cual la Administración dicta Reglamentos”. Pero esta potestad atribuida a la Administración, tiene ciertos límites o fronteras, que se han agrupado en dos categorías: por una parte, los

denominados límites sustanciales - que afectan el contenido mismo de la norma reglamentaria-; por otra, los límites formales - relativos al aspecto externo del reglamento-.

REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN

Doctrinariamente, los Reglamentos han sido clasificados teniendo en cuenta diversos puntos de vista. Entre las clasificaciones más generalizadas se pueden destacar: a) Desde el punto de vista subjetivo o en relación al sujeto que la dicta; b) En relación a la materia, c) Con relación a la Ley; d) En razón de su contenido.

Desde la clasificación que vincula al Reglamento con la Ley, la doctrina distingue cuatro categorías: reglamento ejecutivo, independiente, delegado y de necesidad.

Según Manuel María Diez, los Reglamentos más aceptados sin discusión por la doctrina dominante son los ejecutivos y los independientes. El autor citado, define a los Reglamentos de Ejecución como “los que se dictan para complementar la ley o asegurar su ejecución.” Agrega además, que son “manifestaciones jurídicas del órgano ejecutivo secundum legem, por lo cual algunos autores suelen denominarlos legislación secundaria o complementaria, porque complementan a la ley regulando los detalles indispensables que aseguran su cumplimiento, pero no pueden crear exigencias nuevas ni extender o restringir su alcance en cuanto a las personas o las cosas”. (Manuel María Diez. Derecho Administrativo. Tomo 1. 2º edición. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina 1974~ pág. 342.).

Lo anterior, está estrechamente relacionado con la vinculación de carácter negativo que tienen los administrados respecto de la Ley, que nuestra Constitución ha reconocido en el art. 8, el cual a la letra reza que “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe.” En virtud de lo anterior, un reglamento no puede restringir derechos de los administrados ni crear nuevas obligaciones a los mismos, si tal norma - la reglamentaria- no tiene un sustento legal que le permita tal actuación, en razón que solo está llamada a complementarla o desarrollarla, a fin de asegurar su cumplimiento.

En nuestro país, es atribución y obligación del Presidente de la República “Decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde”. (Art. 168 N° 14 Cn).

Eduardo García de Enterría al respecto manifiesta que la dualidad de fuentes escritas - refiriéndose a la Ley y al Reglamento-, se ordena

alrededor del principio básico consistente en “la absoluta prioridad de la Ley”; constituyendo esa prioridad una primacía puramente formal, por razón de la fuente legitimadora que diferencia a una de otra y de la fuerza respectiva que se extrae de cada una; que se traduce en otro principio igualmente formal, denominado “Principio de Jerarquía Normativa” - al cual nos hemos referido en párrafos supra relacionados que supone la absoluta subordinación del Reglamento a la Ley. Tal principio expresa simplemente el carácter instrumental de la Administración y sus productos normativos respecto de la Ley. De lo anterior, se concluye que el Reglamento complementa a la Ley, pero que no puede ni derogarla ni suplirla, ni menos aún limitarla o excluirla.

DOCTRINA DEL “COMPLEMENTO INDISPENSABLE” EN LOS REGLAMENTOS EJECUTIVOS

La doctrina distingue entre remisión legal singular - para complementar preceptos aislados de una Ley-, y remisiones genéricas, en las cuales se confía al Reglamento el desarrollo o la ejecución de una Ley-ya sea completa o una parte completa de la misma-.

“El Reglamento Ejecutivo debe ser siempre y solamente el complemento indispensable de la Ley que desarrolla, en el doble sentido siguiente: incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley misma que desarrolla; por otro lado, no puede incluir más de lo estrictamente indispensable para garantizar esos fines.” Eduardo García de Enterría, “Curso de Derecho Administrativo I”, Duodécima Edición, editorial Thomson Civitas, España, 2004.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 224-R-2003 de las 15:30 del día 6/3/2006)

ADMISIÓN DE LA DEMANDA: REQUISITOS DE PROCESABILIDAD

Además de los requisitos previstos en el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la admisibilidad de la demanda se encuentra condicionada a la concurrencia de ciertos requisitos de procesabilidad, como son: a) el agotamiento de la vía administrativa previa y, b) su presentación dentro del plazo fijado por la ley. El incumplimiento de estos requisitos vuelve inadmisibles la acción contencioso administrativa.

Sobre el agotamiento de la vía administrativa previa, el art. 7 literal a) dispone: «Se entiende que está agotada la vía administrativa, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente».

De acuerdo con la disposición legal citada, son dos las formas por las que se puede satisfacer este requisito:

- 1°) Cuando la ley lo disponga expresamente, significa que es potestad del legislador establecer que el procedimiento administrativo se agota con la emisión de determinado acto.
- 2°) Cuando se haya utilizado todos los recursos administrativos pertinentes. En este supuesto, hace falta que el Tribunal examine, a partir tanto de los elementos fácticos ofrecidos por el actor como de la normativa aplicable, no sólo que el administrado hubiera hecho uso de los recursos administrativos que para el caso concreto prevé la ley de la materia, sino también, y sobre todo, que tales recursos hayan sido utilizados en tiempo y forma.

El requisito de agotamiento de los recursos tiene la particular importancia de que el plazo para interponer la demanda contencioso administrativa se cuenta a partir de la fecha en que se hizo saber al administrado el acto con el cual se agotó la vía administrativa previa.

En ese sentido, el agotamiento de los recursos administrativos constituye un presupuesto de carácter procesal, que habilita el ejercicio de la acción en esta sede.

De este modo, si se trata de un procedimiento administrativo en el que únicamente haya lugar a un acto definitivo, entonces, será éste el acto impugnabile.

Cuando se trata de un procedimiento en el que se hayan dictado varios actos definitivos, una vez cumplido el requisito de agotamiento, la acción contenciosa procede no sólo contra el acto que agotó la vía administrativa, sino también contra todos aquellos actos definitivos anteriores a éste, dictados en las distintas instancias del procedimiento.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 157-2006 de las 10:15 del día 11/10/2006)

AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

En materia contencioso administrativa, los recursos administrativos desempeñan un rol trascendente, ya que nuestro ordenamiento jurídico exige para la admisibilidad de la demanda en sede judicial, el agotamiento de la vía administrativa. El artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estipula que, el agotamiento de la vía administrativa se cumple cuando “se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente”.

Cabe señalar que los actos que declaran inadmisibile un recurso, sin resolver el fondo del asunto discutido, hacen imposible la conti-

nuación del respectivo procedimiento. Por lo tanto, son impugnables ante esta jurisdicción.

En relación a lo anterior, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en reiteradas decisiones, que en el caso de haber sido rechazado indebidamente un recurso administrativo, su competencia se circunscribirá al análisis de la legalidad del acto denegatorio del recurso, encontrándose inhibida de conocer del acto originario que ha dado lugar al mismo, por no existir un acto definitivo que finalice el procedimiento administrativo.

Es así que ante la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo que imposibilitaba la resolución del recurso, la Sala ordena a la Administración que conozca nuevamente del mismo y emita un nuevo acto que resuelva el fondo de dicho recurso; sólo de esta forma el administrado puede acceder a esta jurisdicción. Sin embargo, ello ha supuesto una nueva carga al administrado al tener que incoar por segunda ocasión la acción contenciosa administrativa a fin de obtener un pronunciamiento judicial de fondo, lo cual obviamente le acarrea un perjuicio a sus intereses.

Por lo que la Sala de lo Contencioso Administrativo ha examinado dicho criterio e interpretado que el agotamiento de la vía administrativa previa, queda satisfecho si el peticionario ha interpuesto en tiempo y forma los recursos administrativos, y resultará indiferente si el incidente del recurso finalizó con una resolución sobre el fondo del asunto o con una que, simplemente lo rechazó in limine para que la Sala entre a conocer del fondo.

No obstante lo anterior, es necesario evitar que esta flexibilidad de interpretación sobre el agotamiento de la vía administrativa se convierta en una invitación al abuso de los recursos administrativos y de la acción contenciosa; pues el hecho de que, para entender agotada la vía administrativa, no se exija que la resolución del recurso contenga un pronunciamiento sobre el fondo, no significa que en sede judicial tenga que pronunciarse per se una sentencia sobre el fondo, lo cual significaría asumir, sin más, que todo rechazó in limine de un recurso administrativo lo ha sido de manera ilegal y desconocer la potestad de la Administración para declinar válidamente el conocimiento de un recurso administrativo.

La anterior forma más flexible de interpretar el agotamiento de la vía administrativa obedece a la necesidad de efectivizar, a partir de los principios de protección jurisdiccional y de economía procesal, la defensa de los derechos o intereses del administrado mediante el proceso contencioso administrativo, pero sin desconocer las potestades que el ordenamiento determina a favor de la Administración.

En ese sentido, cuando la acción contenciosa se endereza contra el acto originario (aquel que restringe o modifica un derecho material del

administrado) y contra el que inadmite o rechaza el recurso que agota la vía administrativa, la decisión judicial sobre el primero y, por consiguiente sobre el fondo del asunto, estará condicionada a que resulte ilegal el rechazo in limine del recurso, y que resulte evidente que aún tramitándose el mismo volvería a producirse un acto con los mismos vicios que el que se impugna.

No obstante lo anterior, como se ha sostenido, los recursos ofrecen al particular oportunidades continuas de defenderse, exponer sus argumentos y rebatir los de la Administración ofreciendo diversas oportunidades al administrado de intervenir para exponer su criterio, existiendo en consecuencia, la posibilidad de cambiar o variar la decisión definitiva de la Administración.

Será, por tanto, al amparo de esta nueva forma de examinar el caso concreto que la Sala, si se cumple el requisito de agotamiento de la vía administrativa, podrá, en cada caso decidir si se puede conocer de la impugnación del o de los actos originarios que afectan la esfera jurídica del administrado, o solamente se debe examinar el acto que cierra la posibilidad al acto originario de ser examinado en vía de recurso.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 94-B-2002 de las 14:00 del día 20/2/2006)

Como es sabido, la procedencia de la acción contencioso administrativa, se encuentra condicionada a la concurrencia de una serie de requisitos procesales que se deben cumplir a cabalidad, entre ellos el previo agotamiento de la vía administrativa.

El art. 7 literal a) dispone que “Se entiende que está agotada la vía administrativa, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente”.

Son dos las formas por las que se puede satisfacer este requisito:

En el primer supuesto -cuando la ley lo disponga expresamente-, significa que es potestad del legislador establecer que el procedimiento administrativo se agota con la emisión de determinado acto.

En el segundo supuesto -cuando el agotamiento tiene lugar por haberse utilizado todos los recursos administrativos-, hace falta que el Tribunal examine, a partir tanto de los elementos fácticos ofrecidos por el actor como de la normativa aplicable, no sólo que el administrado hubiera hecho uso de los recursos administrativos que para el caso concreto prevé la ley de la materia, sino también, y sobre todo, que tales recursos hubieran sido utilizados en tiempo y forma.

El requisito de agotamiento de los recursos tiene la particular importancia de que el plazo para interponer la demanda contencioso se

cuenta a partir de la fecha en que se hizo saber al administrado el acto con el cual se agotó la vía administrativa previa. De este modo, si un recurso fue presentado fuera de plazo, debe estimarse que la demanda no cumple el requisito de agotamiento.

Esto se debe a que, aun cuando los recursos administrativos han sido instituidos en beneficio del administrado y, por consiguiente, las reglas que regulan su funcionamiento han de ser interpretadas en forma tal que faciliten su aplicación, éstos no pueden ser tenidos como una herramienta procesal a disposición del libre arbitrio de las partes. Fundamentalmente es el principio de seguridad jurídica el que exige que los recursos sean utilizados con plena observancia de la normativa que los regula, esto es, respetando los requisitos de forma y plazo.

A partir de esta línea de razonamiento se concluye que la importancia que reviste el requisito de agotamiento de los recursos es de carácter procesal, cual es la de habilitar el ejercicio de la acción contenciosa.

De este modo, si se trata de un procedimiento administrativo en el que únicamente haya lugar a un acto definitivo, entonces, será éste el acto impugnabile.

Ahora bien, cuando se trata de un procedimiento en el que se hayan dictado varios actos definitivos (el que impone la multa y el que resuelve el recurso, por ejemplo), una vez cumplido el requisito de agotamiento, la acción contenciosa procede no sólo contra el acto que agotó la vía administrativa, sino también contra todos aquellos actos definitivos anteriores a éste, dictados en las distintas instancias del procedimiento.

En suma, se hace procedente contra todos los actos que resuelven las distintas instancias administrativas según la ley de la materia.

ACTOS CONFIRMATORIOS

El literal b) del art. 7 de la L.J.C.A. prescribe que no se admite la acción contenciosa administrativa respecto de los actos: “que sean reproducción de actos anteriores ya definitivos o firmes, y los confirmatorios de acuerdos consentidos por haber obtenido estado de firmeza”.

Tal regulación legal implica, que cuando un acto administrativo ha adquirido estado de firmeza -ya sea por no interponerse en tiempo el recurso pertinente o por no atacarse dentro del plazo legal mediante la acción contenciosa- no puede un nuevo acto que lo confirme o reproduzca impugnarse ante este Tribunal.

Como es sabido el acto administrativo se vuelve firme, cuando existiendo un recurso administrativo éste no se interpone o se interpone fuera del plazo; cuando de acuerdo a la ley no admiten recurso y no se

ejerce la acción contenciosa dentro del plazo legal de sesenta días; o cuando habiendo hecho uso del recurso administrativo, una vez resuelto, no se ejercita la acción contenciosa en dicho plazo.

Sobre este supuesto, doctrinariamente se afirma que la firmeza no puede ser destruida a posteriori por nuevas peticiones, que no pueden en manera alguna tener la virtud, no solamente de abrir la reconsideración y la revisión de situaciones ya definidas y firmes, sino, menos, aún, de abrir el acceso a la revisión jurisdiccional después de haber consentido y permitido que ganara firmeza en el fondo, la misma decisión administrativa, aún cuando el acto llegue a expresarse en diferentes formas.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 68-F-2002 de las 15:50 del día 5/6/2006)

La admisión de la demanda contencioso administrativa está sujeta al requisito de agotamiento de la vía administrativa previa [art. 7 literal a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, (LJCA)]; es decir, antes de acceder a la vía judicial debe haberse hecho uso en tiempo y forma de los recursos administrativos previstos por la ley de la materia.

Según se deriva de la citada disposición, el agotamiento de la vía administrativa puede tener lugar de la siguiente forma:

- a) cuando la Ley dispone expresamente que determinado acto o resolución agota la vía administrativa previa;
- b) cuando se ha hecho uso de todos los recursos administrativos; este segundo supuesto supone que el Tribunal ha de examinar, a partir tanto de los elementos fácticos ofrecidos por el actor como de la normativa aplicable, que el administrado hubiera hecho uso de los recursos administrativos que para el caso concreto prevé la ley de la materia, pero también, y sobre todo, que tales recursos hubieran sido utilizados en tiempo y forma; y,
- c) también se entiende agotada la vía administrativa previa por el hecho de que el ordenamiento jurídico, en una materia específica, no hubiera previsto ningún tipo de recurso.

Particularmente, sobre la segunda forma de agotar la vía administrativa, es decir, mediante el uso de los recursos pertinentes, interesa destacar que la exigencia impuesta al demandante se reduce al uso de los recursos reglados, esto es, de aquellos legalmente previstos para el caso concreto; de ahí que se consideren recursos no reglados los interpuestos basándose únicamente en el derecho general a recurrir pero sin ningún tipo de cobertura o desarrollo legal, así como los interpuestos contra un acto o resolución que según la ley de la materia no admite recurso.

En ese sentido, sobre esta misma cuestión, también debe aclararse el significado y alcance que en cuanto a los recursos tiene la cláusula residual por la que muchas leyes administrativas se remiten al Código de Procedimiento Civiles o a otras leyes de carácter general.

El uso mesurado de esta técnica no es incorrecto, sin embargo, la remisión al derecho común o a otras leyes de carácter general está sujeta a ciertos límites. Un principio muy importante, y por lo tanto un límite a la aplicación de las cláusulas residuales o remisorias, es que las instituciones jurídicas, principios, procedimientos o recursos previstos en el Código de Procedimientos Civiles o en otra ley de carácter general sólo son aplicables si existe en la ley remisoras una cláusula expresa y concreta en ese sentido.

Centrados ahora en el caso concreto de los recursos, para que sean aplicables los recursos previstos en el Código de Procedimientos Civiles, o en otra ley de carácter general, hace falta que la ley remisoras contenga una cláusula que prevea expresa y concretamente que serán aplicables los recursos previstos en ese otro cuerpo normativo, siempre que su aplicación sea posible y no resulte contraria a las previsiones de la ley especial.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 128-2006 de las 08:35 del día 7/7/2006)

Relaciones:

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 139-2005 de las 08:35 Horas de fecha 13/06/2006)

El artículo 7 literal a) de la LJCA dispone que “Se entiende que está agotada la vía administrativa, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente”.

Para el efectivo cumplimiento de este requisito, hace falta acreditar, no sólo que se ha hecho uso de los recursos administrativos de ley, sino también y sobre todo, que han sido interpuestos en tiempo y forma.

Este Tribunal ha sostenido que dicho requisito se llena únicamente cuando el incidente del o de los recursos culmine con un acto resolutor del fondo del asunto; de modo que, sólo en ese supuesto, la demanda contenciosa procede tanto contra el acto original definitivo como contra aquel o aquellos que resuelvan los recursos.

Por el contrario, si el recurso administrativo es rechazado in limine y, por lo tanto, sin que la autoridad administrativa conozca el fondo, se ha interpretado que el acto que lo resuelve tiene el carácter de acto de trámite y, en consecuencia, no se ha agotado la vía administrativa

respecto del primer acto, esto es, del que originariamente produce el agravio, de lo cual se sigue que el objeto del proceso contencioso queda circunscrito al control de legalidad del rechazo del recurso.

Sin embargo, no se puede desconocer que resultaría injusto el hecho de que, antes de someter a control judicial el fondo del asunto, el administrado tenga que soportar previamente la carga de un proceso contencioso que tendría como único objeto resolver la legalidad del acto que rechazó in limine el recurso. Más aún si se tiene en cuenta que, en caso de estimarse su pretensión incoada frente al rechazo del recurso, para poder impugnar, por medio de un segundo proceso contencioso, el acto en el que se originó la afectación al administrado, antes será necesario esperar que se tramite el recurso administrativo que había sido rechazado pero que fue declarado ilegal en sede judicial.

El criterio jurisprudencial anterior encontró respaldo a partir de la perspectiva de la legalidad y de la doctrina de separación de poderes; sin embargo, enerva la correcta aplicación del principio de protección jurisdiccional que implica, no sólo el derecho a que se franqueen los mecanismos o vías de defensa de los derechos e intereses por medio del proceso, sino también y muy importante, que el derecho de protección jurisdiccional sea efectivo. Por otra parte, ese criterio perturba el funcionamiento del sistema de garantías de defensa de derechos del ciudadano frente a las actuaciones administrativas; sistema de garantías que procura evitar las “inmunidades del poder” y, por el contrario, demanda un mayor control judicial de los actos administrativos.

Por ello, esta Sala ha estimado, respecto del requisito de agotamiento de la vía administrativa, que cabe otra interpretación ajustada a los principios tendientes a la máxima optimización del proceso contencioso administrativo, en tanto mecanismo de defensa judicial de los derechos del ciudadano. En tal sentido, el agotamiento de la vía administrativa previa queda satisfecho si el peticionario ha interpuesto en tiempo y forma los recursos administrativos pertinentes, y es indiferente si el incidente del recurso finalizó con una resolución sobre el fondo del asunto o con una que lo rechazó in limine.

Esta forma de interpretar el agotamiento de la vía administrativa obedece a la necesidad de efectivizar, a partir de los principios de protección jurisdiccional y de economía procesal, la defensa de los derechos o intereses del administrado mediante el proceso contencioso administrativo, pero sin desconocer las potestades que el ordenamiento determina a favor de la Administración.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 98-D-2004 de las 10:00 del día 31/8/2006)

AUSENCIA DEL LUGAR DE TRABAJO

El término de ausencia, según lo dispuesto por el Diccionario de la Lengua Española, implica la acción y efecto de ausentarse o de estar ausente; además, la condición legal de la persona cuyo paradero se ignora.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 32-Z-2004 de las 14:21 del día 17/7/2006)

AUTORIZACIONES

Es pertinente acotar que la autorización es aquel acto administrativo, de carácter declarativo, mediante el cual un organismo de la Administración o persona particular quedan habilitados para desplegar cierta actividad o comportamiento, o bien para ejercer un derecho preexistente.

Al respecto Miguel S. Marienhoff, en su obra “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, señala que la autorización constituye un requisito previo de validez y eficacia de aquella actividad, comportamiento, o derecho a ejecutarse. De ahí que las autorizaciones producen efectos jurídicos ex nunc, pues es a partir de la emisión del acto de autorización que comienzan los efectos, y por ende procede desplegar la actividad o derecho concedido.

Por su parte, Luciano Parejo Alfonso en su “Manual de Derecho Administrativo” afirma que la intervención administrativa, vía autorizaciones, descansa en una valoración del interés público, y por ello requiere una estimación de las condiciones para obtenerla, pues generalmente se trata del desarrollo o ejercicio de actividades o derechos que en algún momento o de alguna forma pueden causar trastornos a la colectividad, siendo la Ley la que por ende debe regular el ejercicio de tales actividades mediante la injerencia de la Administración.

Tal y como se señaló con anterioridad, la intervención administrativa vía autorizaciones, descansa en una valoración del interés público y por ello requiere una evaluación de las condiciones adecuadas para obtenerla.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 177-P-2004 de las 12:20 del día 29/5/2006)

TÉCNICA AUTORIZATORIA

La técnica autorizatoria constituye una forma de limitación de la esfera jurídica de los particulares; en el sentido que, el legislador veda a estos el ejercicio de determinadas actividades, que sólo pueden

llevarse a cabo, previa intervención de la Administración Pública, encaminada a constatar el cumplimiento de las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico al efecto. Sobra decir que el legislador, mediante esta técnica, persigue algún fin de carácter público: recurre a ella para proteger determinados intereses colectivos, según la naturaleza de las actividades de que se trata.

Es así como la potestad de conceder autorizaciones, lleva imbibita la posibilidad de que la Administración Pública impida el ejercicio de las actividades reguladas, en los casos en que no exista la autorización debida, por lo que obtener una autorización en los casos que la ley lo prevé, se convierte en requisito sine qua non para el despliegue de la actividad que se pretende. En ese mismo sentido afirma Trevijano Pos en su texto “Los Actos Administrativos”, que la autorización afecta la validez del acto, de tal modo que la realización de la actividad sin la previa autorización constituye un acto ilícito si la actividad es material, o ilegal si la actividad es jurídica, en consecuencia, reitera que: “el sujeto que pretende obtener una autorización puede actuar sólo después de su expedición”.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 113-L-2004 de las 14:12 del día 18/7/2006)

De acuerdo con la doctrina administrativa, la forma más tradicional de incidencia de la Administración sobre la vida social es la de intervención en la situaciones subjetivas constituidas a favor de los ciudadanos. Se trata, pues de una incidencia o intervención que encuentra su justificación en la necesidad de articular o coordinar aquellas situaciones y, en general, la actividad privada (art. 246Cn.)

La actividad administrativa de intervención pretende, en definitiva, regular u ordenar la actividad particular o privada a través de diferentes técnicas, en el sentido que asegura que ésta se produzca conforme con el interés general o, en todo caso, sin lesionar ilegítimamente otros derechos o intereses.

En reiterada jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se ha sostenido que en ciertos casos la actuación de los particulares requiere para su concreción de una autorización por parte del poder público. Dicha autorización se convierte en requisito indispensable para el inicio o continuación de la actividad que se pretende. La autorización opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, sin incidir en el derecho mismo, sino sólo en la posibilidad de su ejercicio.

El ente con potestades normativas regula el ejercicio de determinadas actividades que le son propias, y que sólo podrán llevadas a cabo

los particulares previa intervención de la Administración, encaminada a constatar el cumplimiento de las condiciones materiales, formales y procesales previstas, al efecto, por el ordenamiento jurídico.

Así, la Administración debe enmarcar su actuar en estos casos a constatar el cumplimiento de las condiciones previamente establecidas en la norma jurídica correspondiente, para finalmente determinar de acuerdo a sus potestades particulares la procedencia o no de la autorización que le haya sido solicitada. No está permitido a la Administración, establecer más requisitos que los previstos por el ordenamiento jurídico.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 3-19-A-2004 de las 10:05 del día 30/10/2006)

COMPETENCIA

La doctrina administrativista coincide en señalar que la competencia es un elemento intrínseco a la naturaleza de los órganos, entes, e instituciones del poder público. Ramón Parada (Derecho Administrativo, Tomo II, Decimocuarta Edición, Marcial Pons, Madrid, 2000) señala al respecto: “En términos muy elementales, la competencia puede definirse como la medida de la capacidad de cada órgano y también como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que unos y otros están autorizados y obligados a ejercitar”. Por su parte, Roberto Dromi (Derecho Administrativo, séptima edición actualizada, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998) en similares términos explica que la competencia “es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”.

Resulta ilustrativo citar lo que la Sala de lo Constitucional de esta Corte Suprema de Justicia ha señalado al respecto: “desde el punto de vista técnico jurídico y con carácter orgánico, el concepto de atribución o competencia puede entenderse como la capacidad concreta que tiene un determinado ente estatal, de suerte que al margen de la materia específica asignada no puede desenvolver su actividad; mientras que desde un carácter sistemático, la atribución o competencia consiste en la enumeración de una serie de posibilidades de actuación dadas a un órgano por razón de los asuntos que están atribuidos de un modo específico. Así, una atribución puede identificarse como la acción o actividad inherente que por mandato constitucional o legal desarrolla un órgano estatal o ente público; es decir, los poderes, atribuciones y facultades

conferidas para el normal funcionamiento y cumplimiento de una labor” (Sentencia de inconstitucionalidad ref. 33-37-2000Ac, de las ocho horas y veinte minutos del treinta y uno de agosto de dos mil uno).

Por otra parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha indicado en reiteradas sentencias que la competencia constituye un elemento esencial de todo acto administrativo y debe ser entendida como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano.

Como elemento esencial del acto administrativo la competencia condiciona necesariamente su validez.

Así mismo, se ha repetido que la competencia es en todo caso una determinación normativa, es decir, debe siempre encontrar su fundamento en una norma jurídica. Es el ordenamiento jurídico el que sustenta las actuaciones de la Administración mediante la atribución de potestades, habilitándola a desplegar sus actos. “En síntesis, el acto administrativo requiere una cobertura legal, es decir, la existencia de una potestad habilitante que otorgue competencia al órgano o funcionario emisor” (Sentencia definitiva dictada en el proceso contencioso administrativo ref. 69-S-96, de las nueve horas y cuarenta y siete minutos del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete).

Tema trascendental del Estado de Derecho será entonces la manera concreta en que el ordenamiento jurídico atribuye las diversas competencias. Puede afirmarse que en el ordenamiento jurídico salvadoreño, las competencias sólo pueden ser atribuidas a los diversos órganos y funcionarios mediante normas constitucionales, reglamentos autónomos y leyes en sentido formal, es decir, normas provenientes de la Asamblea Legislativa. Esto último se desprende del inciso primero del art. 86 de la Constitución, que reza en lo pertinente: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establezcan esta Constitución y las leyes”. Ello se complementa con el ya referido inciso tercero del mismo artículo: “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”. Finalmente, el art. 131, No. 21 establece que: “Corresponde a la Asamblea Legislativa: 21º Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta Constitución no se hubiese hecho”.

Lo anterior permite aseverar que en el ordenamiento jurídico Salvadoreño, la atribución de competencias, cuando no estuviera reglada en la Constitución o en los reglamentos autónomos derivados del mismo texto constitucional, será una materia reservada a ley formal. Como es sabido, la reserva de ley impide que otros órganos regulen

una determinada materia o que el mismo Órgano Legislativo se desvincule de dicha potestad normativa vía la deslegalización de la materia. Como la Sala de lo Constitucional ha afirmado: “la reserva de leyes la garantía de que un determinado ámbito vital de la realidad, depende exclusivamente de la voluntad de los representantes de aquellos involucrados necesariamente en dicho ámbito: los ciudadanos” (Sentencia de inconstitucionalidad ref. 27-1999 de las nueve horas del día seis de septiembre de dos mil uno).

Esta decisión del constituyente de apartar para el legislador ordinario la materia particular de la atribución de competencias, contribuye indudablemente al control del poder público concretado en la Administración, que de lo contrario podría autoatribuirse competencias, alejándose del mandato de su soberano: los administrados. Así ha afirmado la Sala de lo Constitucional: “la preferencia hacia la ley en sentido formal para ser el instrumento normativo de ciertas materias, proviene del plus de legitimación que posee la Asamblea Legislativa por sobre el resto de órganos estatales y entes públicos con potestad normativa, por recoger y representar la voluntad general” (Sentencia citada supra).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 87-D-02 de las 15:10 del día 20/3/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 170-R-2002 de las 08:00 Horas de fecha 27/06/2006)

En nuestro ordenamiento jurídico, la Administración Pública se encuentra sujeta al principio de legalidad, conforme al cual: “Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley” (artículo 86 inciso final de la Constitución). En virtud de este principio, los funcionarios públicos deben actuar con estricto apego al ordenamiento jurídico: sólo pueden ejercer aquellas potestades que dicho ordenamiento les confiere, y por los cauces y en la medida que el mismo establece.

La autorización para la acción administrativa en las distintas materias o ámbitos de la realidad tiene lugar mediante la correspondiente atribución de potestades, entendidas como sinónimo de habilitación.

De ahí, que la competencia es un elemento esencial del acto administrativo, y como tal, condiciona su validez.

Aunque la competencia es irrenunciable, puede el órgano titular de la misma transferir su ejercicio a otro órgano administrativo. Esta transferencia puede hacerse disponiendo que la competencia la ejerza un órgano inferior, a lo cual se le denomina delegación.

Así, la delegación es una modalidad de transferencia del ejercicio de la competencia, en virtud de la cual un órgano de la Administración puede trasladar a un inferior el ejercicio de funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye, siempre que el mismo ordenamiento lo habilite expresa y específicamente para ello,

En nuestro sistema legal, de conformidad con los artículos 86 y 131 número 21 de la Constitución, la competencia se otorga en la Constitución o en las leyes en sentido formal, es decir, normas provenientes de la Asamblea Legislativa, donde debe buscarse también la previsión expresa que autorice los supuestos de dislocación competencial o delegación.

Lo anterior equivale a decir que existe reserva de ley en la materia de atribución de competencias a los diversos órganos del Estado: sólo el legislador puede atribuir tales potestades, cuando la Constitución no lo haya hecho.

Como consecuencia, si las potestades son conferidas por ley, la delegación del ejercicio de las mismas sólo puede ser autorizada por una norma de igual rango.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 301-A-2004 de las 08:00 del día 29/6/2006)

La emisión del acto administrativo requiere como primer elemento la existencia de un sujeto legalmente autorizado para ese efecto, debiendo concurrir como requisito básico su competencia, entendida ésta como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, siendo siempre una determinación normativa. La competencia puede encontrarse circunscrita en varios sentidos, siendo los principales criterios de distribución: la materia, el grado y el territorio. Por razón de lugar, los órganos tienen competencia territorial determinada, que puede ser nacional (que comprende todo el territorio), o local, referida esta última a una circunscripción concreta (departamento, ciudad o municipio), dentro de la cual únicamente pueden ejercer válidamente su competencia material. Por razón de materia, entendido por el objeto y contenido de lo que se discute, y encomendado por la especialidad del ente que ha de desplegar la actividad.

Como ya se dijo anteriormente, la competencia es un elemento subjetivo del acto administrativo y como tal condiciona su validez. En nuestro sistema legal la competencia deviene de la Constitución, leyes secundarias y puede también emanar de Reglamentos autónomos.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 9-K-2004 de las 10:15 del día 18/12/2006)

CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS: “CAUSA JUSTIFICADA”

En sentencia de las catorce horas veintidós minutos del veinte de abril del dos mil cinco, este Tribunal afirmó:

“Cabe señalar que el término “causa justificada” es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido vocablo no se encuentran precisados en la normativa respectiva.

Los doctrinarios Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en su obra Curso de Derecho Administrativo, al tratar el tema de los conceptos jurídicos indeterminados expresan que: “por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca; en cambio, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.----La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución, a diferencia de la potestad discrecional, en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados sólo una única solución será la justa, con exclusión de toda otra. --- Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la situación a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite” (juicio ref. 99-D-2004).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 177-P-2004 de las 12:20 del día 29/5/2006)

CONCESIONES

Los parámetros o términos en los que se otorga una concesión deben quedar precisados o cuando menos han de ser determinables a partir del expediente de concesión y, por supuesto, del acto que lo resuelve. Cuando se otorga la concesión de un bien o recurso público, siempre deben encontrarse definidos desde un primer momento los derechos y

obligaciones de las partes. En ese sentido, deben quedar definidos en el acto que resuelve otorgar la concesión, los parámetros que determinan los derechos o contribuciones que el concesionario debe pagar al Estado por la explotación del recurso concedido.

CONCESIÓN DEL ESPACIO RADIOELÉCTRICO

El concesionario de un bien público debe pagar los derechos que genera la concesión independientemente de si aprovecha, utiliza o explota el bien concedido. En el caso de la concesión del espacio radioeléctrico, la causa del pago de los derechos de concesión se encuentra en el hecho de que el Estado pone a disposición de un particular un bien de interés general -limitando el aprovechamiento de ese recurso por otros sujetos- y no en el uso efectivo que pudiera hacer el concesionario.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 103-E-2003 de las 08:00 del día 29/5/2006)

CONCESIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE

Una noción doctrinaria de concesión de servicio público es: “un contrato por el que el Estado encomienda a una persona, física o jurídica, privada o pública, la organización y la prestación de un servicio público por un determinado lapso. Esta persona, “concesionario”, actúa por su propia cuenta y riesgo. La labor se retribuye con el precio o tarifa pagado por los usuarios o por subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o con ambos medios a la vez”. (Roberto Dromi, Derecho Administrativo, 7ª Edición actualizada, Pág. 464).

En esos términos la concesión de servicios, supone para el administrado los derechos de: explotación del servicio; realizar el servicio de acuerdo a lo estipulado en el contrato; a que la administración facilite al concesionario el cumplimiento eficaz del servicio; que el concesionario se organice de la forma que más le convenga para aprovechar al máximo sus recursos; derecho a obtener ganancias etc.; de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico vigente “Comprende todos aquellos términos de operación en el servicio que en alguna manera diferencia dicha operación tales como sistemas de horarios, denominaciones, recorridos, orígenes y destinos, clasificación general del servicio (Naturaleza, categoría, tipo, subtipo y clase de servicios), número de ruta, y otros”. Art. 5 numeral 15 del Reglamento General de Transporte Terrestre.

La administración (concedente) por otra parte tiene, entre otros, el derecho a exigir al concesionario la adaptación del servicio a nuevas

demandas o convenciones para el público o usuario; tiene el derecho a introducir todas las modificaciones que juzgue necesarias a efectos de lograr una mejor organización y funcionamiento del servicio, siempre que ello no implique alterar los derechos adquiridos por el concesionario, en los términos del contrato, etc.

Se entiende entonces, que los contratos de concesión de servicio público, siendo una institución jurídica del derecho administrativo, se encuentran afectos por el principio de mutabilidad que se refiere a que en todo servicio público existe siempre la posibilidad de que las normas relativas a la organización y funcionamiento del mismo puedan ser modificadas en todo instante por la autoridad competente en beneficio de la comunidad. Ya sea que el servicio sea directamente prestado por el Estado o haya sido concedido a un particular. El fundamento del principio de la mutabilidad reside en que por ser el interés general cambiante, el régimen aplicable al servicio debe ser adaptable a las nuevas condiciones o exigencias que se presenten. Es decir que el principio apuntado se encuentra informado por los límites establecidos en el *ius variandi* o derecho de modificación unilateral del contrato, y es una consecuencia impuesta por las finalidades de interés público, dado que con ello se tiende a lograr una más eficiente realización de la “justicia distributiva”. (Roberto Dromi ob. Cit. Pág. 391).

Luis Enrique, Chase Plate, Adilson Abreu Dallari y otros, en el Tomo II de la obra *Contratos Administrativos*, sostienen: “Es de principio en la concesión de servicio que la administración concedente puede modificar unilateralmente todo lo relacionado con la organización y funcionamiento del servicio, pero no las cláusulas del contrato concernientes al contenido económico de la explotación. La modificación presupone cierto cambio en la situación de hecho existente al otorgarse la concesión, que exige la adaptación del servicio a la nueva situación”.

Es decir, que en aplicación del principio de mutabilidad, como prerrogativa de la Administración, los elementos objetivos, subjetivos y temporales definidos en el contrato, pueden ser susceptibles de modificación directa. Igualmente, también existen elementos modificativos de los contratos de concesión que actúan de manera indirecta.

De acuerdo al artículo 4 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la entidad encargada de la ejecución de dicha leyes el Viceministerio de Transporte.

Entre los elementos temporales y subjetivos que incorpora el contrato de concesión de prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros, tenemos por ejemplo el tipo de vehículo y sus características, la tarifa por cobrar en la prestación del servicio, los horarios de

prestación, a quiénes se brindará el servicio y en dónde se prestará el servicio, entre otros.

El lugar dónde se prestarán los servicios, para el caso de los autobuses del transporte colectivo, implica las metas, paradas, puntos de retorno, recorrido y zonas en que se desarrollará la prestación. En el presente caso, manifiesta el demandante que la parte demandada modificó por medio del acto impugnado el recorrido y por ende las paradas de los autobuses, afectándose de esa manera derechos adquiridos y modificándose la concesión otorgada.

Al respecto hay que aclarar que las modificaciones que adopte el ente concedente, no significan la extinción o revocación del contrato celebrado ni el otorgamiento de uno nuevo; se trata del mismo contrato que simplemente sufre una variación en las características del servicio concedido. En este sentido, es particularmente clara la explicación del autor Horgue Baena, quien sostiene que el *ius variandi*: "(...) Se materializa a través de decisiones de la Administración contratante dirigidas directamente a provocar la modificación del contrato, que no constituyen propiamente un incumplimiento. El *ius variandi* tiene aplicación cuando, una vez perfeccionado el contrato, sea preciso por razones de interés público alterar los elementos del mismo de forma que la ejecución se acomode a las nuevas necesidades o condiciones surgidas, que hacen que el contrato en los términos pactados no sirva a los fines que determinaron su celebración (...)". (Horgue Baena, *La modificación del Contrato Administrativo de Obra*. El *ius variandi*. Ediciones Marcial Pons, Madrid, 1997).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 86-V-2002 de las 14:12 del día 16/6/2006)

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

En el contrato administrativo, una de las partes, la Administración del Estado, debe actuar dentro de su giro y competencia específica; la contraparte es un sujeto de derecho o ciudadano, comprometido a la prestación de un servicio público. Puede decirse entonces que "El contrato administrativo es una especie dentro del género de los contratos, con características especiales, tales como que una de las partes es una persona jurídica estatal, que su objeto es un fin público y que contiene cláusulas exorbitantes del derecho privado". Estas cláusulas son las que otorgan a la Administración derechos frente a su cocontratante, los cuales serían nulos o ilícitos dentro del derecho privado. Estos pueden terminar por dos distintas razones: 1) "cesación de sus efectos"; y, 2) "Extinción". En el primer supuesto el contrato termina normalmente y

en el segundo concluye en forma anormal (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo Referencia No. 83-D-2000 pronunciada a las doce horas del nueve de octubre de dos mil tres).

Ambas formas han sido recogidas por nuestra Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (Art. 92 y 93). Los contratos regulados por esta ley se extinguen por “la caducidad”; por mutuo acuerdo de las partes contratantes; por revocación; por rescate; y, por las demás causas que se determinen contractualmente.

CADUCIDAD DE LOS CONTRATOS

La caducidad es una especie dentro del género de las formas de extinción de los contratos, que pone fin a su ejecución.

Según Roberto Dromi: “...La caducidad es un modo de extinción anormal de la relación contractual administrativa, porque interrumpe el curso de un contrato que se halla en ejecución. La caducidad procede cuando el contratista particular ha incurrido en incumplimiento imputable o atribuible de las obligaciones a su cargo.

La caducidad pone fin a la ejecución del contrato, extinguiendo la relación contractual, es decir, privando al contratista del ejercicio de los derechos que le habían sido conferidos por el contrato...”. (Roberto Dromi; Editorial de Ciencia y Cultura, Ciudad de Argentina “Derecho Administrativo”, séptima edición, pág. 417).

Bajo la teleología de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la potestad para declarar la caducidad del contrato administrativo por incumplimiento imputable al contratista le corresponde al órgano administrativo contratante, quien podrá ejercerla de manera ágil y oportuna, respetando, naturalmente, los principios constitucionales del debido proceso.

Como dice la doctrina, en los términos de los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: “La Ley reserva igualmente a la Administración la facultad de resolver en forma unilateral y ejecutoria cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencia en la interpretación de lo convenido, mediante expediente contradictorio (es decir, con intervención y audiencia del contratista). Precisamente en esto estriba la justificación de esta potestad de interpretación unilateral de los contratos administrativos”. Y continúa “Se trata, en efecto, de evitar que las posibles divergencias entre la Administración y el contratista puedan traducirse en un perjuicio para el interés público, como inevitablemente ocurriría si, producidas éstas, hubiera de quedar en suspenso la ejecución de la obra o la prestación

del servicio hasta tanto se resolviese en firme la controversia por el Juez competente...” (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo 1, Pág. 725).

Naturalmente, antes de declarar la caducidad del contrato administrativo es necesario tramitar un procedimiento en el que se recojan los elementos de juicio que van a servir de fundamento a la decisión. Es decir, no basta que se alegue el incumplimiento del contratista para que la Administración declare, ipso facto, la caducidad del contrato. Tal declaración debe estar precedida de un procedimiento administrativo, en el curso del cual resulte comprobado el incumplimiento y su imputabilidad al cocontratante.

MEDIOS ALTERNOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: TRATO DIRECTO

El trato directo constituye una forma alterna de solución de las controversias contractuales prevista por la LACAP. Dicho mecanismo coadyuva a una posible solución, pero de ninguna manera constituye una obligación para la Administración de acceder a las peticiones de la contratista. Asimismo, se aclara que, siendo el trato directo un mecanismo alterno, éste debe entenderse como un medio que procede única y exclusivamente cuando la ley no ha dispuesto una solución previa al caso concreto.

Lo anterior significa que los medios alternos tienen aplicación en las materias (conflictos o inconformidades) donde la ley no reguló al respecto, ya que aquellas donde si se reguló una consecuencia, la Administración se encuentra facultada y en algunas ocasiones se encuentra obligada a poner en práctica esas previsiones legales.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 335-C-2004 de las 10:10 del día 1/3/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 336-C-2004 de las 10:15 Horas de fecha 07/03/2006)

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 334-C-2004 de las 10:05 Horas de fecha 07/03/2006)

CONVENIO CENTROAMERICANO PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

SEMEJANZA ENTRE NOMBRES COMERCIALES O UNA MARCA DE FÁBRICA

El artículo 10 literal p) del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial señala que: “No podrán usarse ni

registrarse como marcas ni como elementos de las mismas: (...) p) Los distintivos que por su semejanza gráfica, fonética o ideológica pueden inducir a error u originar confusión con otras marcas o con nombres comerciales, expresiones o señales de propaganda ya registrados o en trámite de registro, si se pretende emplearlos para distinguir productos, mercancías o servicios comprendidos en la misma Clase”.

Por otra parte, el artículo 49 literales b) y c) del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial prescribe: “No podrán usarse ni registrarse como nombres comerciales o como elementos de los mismos: (...) b) Los que sean idénticos o semejantes a los que están inscritos a favor de otras personas que se dedican a actividades similares; c) Los que sean idénticos o semejantes a una marca registrada a favor de otra persona, siempre que los productos, mercancías o servicios que la marca proteja sean similares a los que constituyan el tráfico ordinario de la empresa o establecimiento cuyo nombre comercial pretende inscribirse”.

CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

En el procedimiento de calificación de novedad de una marca la ley prescribe que, el registrador debe abstenerse de inscribir una marca cuando sea semejante a otra, previamente inscrita.

El término “semejanza” es un concepto jurídico indeterminado, porque los límites del referido vocablo no se encuentran delimitados por el ordenamiento jurídico.

Los doctrinarios Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en su obra *Curso de Derecho Administrativo*, al tratar el tema de los conceptos jurídicos indeterminados expresan que: “por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca; en cambio, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.----La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales

conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución, a diferencia de la potestad discrecional, en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados sólo una única solución será la justa, con exclusión de toda otra. --- Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la situación a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite (...).”

En relación a los conceptos empleados en las disposiciones transcritas del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, esta Sala ha manifestado que: «el término IDÉNTICO delimita de una manera precisa e inequívoca al área de la realidad a que hace referencia (...) por su parte los conceptos SEMEJANTES Y SIMILARES, se refieren a esferas de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, situaciones que por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa, pero que, presentadas en los casos concretos, deben ser analizadas al margen de la discrecionalidad para establecer su concurrencia; es decir, encajan en la categoría de conceptos jurídicos indeterminados a que se ha hecho referencia. --- En virtud de lo anterior, la determinación de cuándo existe semejanza entre dos nombres comerciales o una marca, o de cuándo los productos, mercancías o servicios son similares a otros, admite una única solución justa, para cuya determinación la ley otorga una potestad a la Administración, que como se ha señalado es judicialmente revisable. El ejercicio de tal potestad supone para la Administración una labor cognoscitiva e interpretativa de la Ley en su aplicación al caso concreto, a fin de determinar si el último reducto del concepto “semejanza” tiene aplicación en el supuesto que se le presenta». (Sentencia dictada a las catorce horas veintisiete minutos del veintidós de julio de mil novecientos noventa y nueve, referencia 80-R-96).

De acuerdo al artículo 10 literal p) del Convenio referido, la semejanza entre dos marcas puede ser gráfica, fonética o ideológica. Este artículo pretende evitar que la utilización de marcas cree confusión en los particulares.

Las marcas de fábrica son definidas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual de la siguiente manera: «Una marca fábrica o de comercio es un signo distintivo que indica que ciertos productos o servicios han sido producidos o proporcionados por una persona o empresa determinada o por un grupo de personas/empresas, lo que permite al consumidor distinguir dichos productos o servicios de los de otros».

Lo anterior implica que las referidas marcas distinguen mercaderías producidas, elaboradas, distribuidas y comercializadas por una determinada empresa, entiéndase que no amparan un solo producto, sino que la marca hace alusión a la empresa de la cual provienen las referidas mercancías.

Con la finalidad de lograr determinar si dos distintivos comerciales son semejantes entre sí, el Convenio Centroamericano para la Protección Industrial establece como herramienta un análisis tripartito: gráfico, fonético e ideológico.

i) Análisis Gráfico.

El doctrinario argentino Jorge Otamendi, en su obra Derecho de Marcas, asevera que: “la confusión visual o gráfica es la confusión causada por la identidad o similitud de los signos, sean éstos palabras, frases, dibujos, etiquetas o cualquier otro, por su simple observación la confusión visual puede ser causada por semejanzas ortográficas o gráficas”. (JORGE OTAMENDI, Derecho de Marcas, Editorial Abeledo Perrot, Tercera Edición, 1999, páginas 173-174).

La similitud visual ortográfica se presenta cuando coinciden las letras en los nombres comerciales en confrontación, influye la secuencia de vocales, la longitud y cantidad de sílabas, las radicales o terminaciones comunes.

ii) Análisis Fonético.

La confusión fonética o auditiva se produce cuando la pronunciación de las palabras --que conforman la marca-- tiene una fonética similar.

Según lo expuesto por Emilio Alarcos Llorach, en su obra Gramática de la Lengua Española: «los rasgos distintivos que oponen entre sí los fonemas consonánticos del español configuran un sistema de cinco series y de cuatro órdenes de localización, a saber: serie oclusiva, serie sonora, serie fricativa, serie nasal y serie líquida; orden labial, orden dental, orden palatal y orden velar».

iii) Análisis Ideológico.

La confusión de naturaleza ideológica o conceptual es la que deviene del parecido contenido conceptual de las marcas o distintivos, al respecto la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual señala «se ha establecido que habrá confusión cuando el parecido de los signos,-

----- el público consumidor puede ser llevado a engaño, y para determinar si hay confusión el análisis que se realiza es de tres tipos (...) Conceptual o ideológica, cuando siendo las palabras fonética y gráficamente diversas, expresan el mismo concepto o idea, es la representación o evocación a una misma cosa, característica o idea, la que impide al consumidor distinguir una de otra» (Documento OMPI/PI/JU/LAC/04/ 9 emitido en el marco del Tercer Seminario Regional sobre Propiedad Intelectual para Jueces y Fiscales de América Latina, del catorce de octubre de dos mil cuatro).

Ahora bien, según lo detallado por el Diccionario de la Lengua Española, se entiende por idea la “Imagen o representación que del objeto percibido queda en el alma” y por concepto “Idea que concibe o forma el entendimiento”.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 182-P-2004 de las 14:05 del día 21/12/2006)

DEBIDO PROCESO

En relación al debido proceso, la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha razonado en diversas ocasiones que en sede administrativa éste se manifiesta, entre otros, en el derecho a ser oído en el procedimiento administrativo.

El debido proceso encuentra concreción cuando los administrados plantean sus alegatos y tienen una real oportunidad de probados, y consecuentemente son tomados en cuenta por la Administración pública al momento de resolver. Ello se verifica cuando las pruebas son valoradas, aceptadas o rechazadas en función de razones y argumentos que, convezan o no, permiten conocer el sentido de la voluntad administrativa y el juicio lógico que la fundamenta (Sentencia dictada a las ocho horas del trece de julio de dos mil uno, en el juicio de referencia 46-F 2000).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 231-R-2003 de las 08:07 del día 31/3/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 76-E-2002 de las 14:07 Horas de fecha 13/07/2006)

El debido proceso ha sido entendido, como un proceso en el que se respetan a las partes todos los derechos de naturaleza procesal constitucional que le asisten, entre los que destacan: Derecho de Audiencia, Igualdad Procesal y Presunción de Inocencia.

La Sala de lo Constitucional en la Sentencia de amparo, ref. 708-99, dictada el veinte de septiembre de dos mil uno expresa: “Para considerar

que existe un debido proceso, es necesario que aquél sea sustanciado conforme a la Constitución, y además, que se respete íntegramente el derecho de audiencia, ya que dicho derecho es un elemento esencial y configurativo para la protección de los derechos constitucionales de los impetrantes”.

Esta Sala ha expresado en repetidas ocasiones que, en sede administrativa el debido proceso se enfoca, primariamente, en el derecho a ser oído durante el procedimiento administrativo. El debido proceso se presenta cuando los administrados plantean sus argumentos de descargo, tienen oportunidad de probados y, posteriormente, son retornados por la Administración Pública, la cual en el acto administrativo debe hacer palpable el juicio lógico que fundamenta el mismo.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 10-2005 de las 14:22 del día 14/7/2006)

DELEGACIÓN DE COMPETENCIA

La delegación es una modalidad de transferencia del ejercicio de la competencia, en virtud de la cual un órgano de la Administración puede trasladar a un inferior el ejercicio de funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye, siempre que el mismo ordenamiento lo habilite expresa y específicamente para ello.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 108-H-2003 de las 08:00 del día 21/2/2006)

DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Las modernas corrientes jurídicas se han visto en la necesidad de desarrollar el Derecho Ambiental, cuya importancia es tal que, se sostiene, es el seguro de vida del planeta y la garantía de la calidad de vida de las futuras generaciones. Para lograr este fin es menester se tenga conciencia de los problemas que genera la falta de la normativa adecuada y la necesidad de la asunción colectiva de responsabilidades, ya que “La conservación del ambiente constituye un objetivo que tiene propia autonomía justificativa” (Magistrado Nieto Nuñez, Silverio, “Actividades Clasificadas y Medio Ambiente”, en el volumen colectivo Protección Administrativa del Medio Ambiente, Director: Magistrado José Luis Requero Ibáñez. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994. Pág. 268).

El derecho al medio ambiente tiene un sustrato intrínsecamente colectivo “(...) pretende proteger no sólo al hombre, sino también al medio

natural en el que se desenvuelve y cuya eficacia pasa precisamente por limitar las facultades de los propietarios para evitar su negativa incidencia sobre el medio natural. (...) el derecho al medio ambiente no es un derecho subjetivo, sino una aspiración colectiva cuya tutela y protección constituye una responsabilidad pública” (Huelin Martínez de Velasco, Joaquín, “La Protección Jurisdiccional del Medio Ambiente”, en el volumen colectivo Protección Administrativa del Medio Ambiente, Director: Magistrado José Luis Requero Ibáñez. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994. Pág. 211).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 99-E-2003 de las 08:20 del día 7/3/2006)

DERECHO AL TRABAJO

El doctrinario Humberto Quiroga Lavié, en su obra “Los Derechos Humanos y su Defensa ante la Justicia”, que el derecho de trabajar es -por una parte- la facultad que poseen los individuos de elegir la actividad que les servirá de medio de subsistencia y -por otra- el derecho subjetivo de todo trabajador, en relación de sujeción, de reclamar al empleador el cumplimiento de las prestaciones irrenunciables, de carácter social, que le otorga la Carta Magna o las leyes secundarias. Que no implica derecho a reclamar u obtener trabajo, ni tampoco la libertad de trabajar como se quiera, siempre hay que estar sujeto a lo que disponen las reglas, leyes o reglamentos de la empresa donde se trabaja. (HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ, “Los Derechos Humanos y su Defensa ante la Justicia”, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995, pág. 299)

El art. 2 de la Constitución consagra que toda persona tiene derecho al trabajo, y los parámetros del mismo son desarrollados por los arts. 37 y siguientes de nuestra Carta Magna.

Al respecto la Sala de lo Constitucional ha señalado que: “El trabajo, en su esencia, puede entenderse como la manifestación humana de actividad que engendra una transformación en la realidad para la consecución de ciertos fines individuales y sociales. Hablar de un derecho al trabajo, significa hablar del derecho mediante el cual se reconoce a toda persona su calidad de ente capaz de exteriorizar conscientemente su energía física y psíquica, a fin de conseguir la realización o satisfacción de una necesidad, un interés o una utilidad social.-----Tal aseveración jurisprudencial debe entenderse como la trascendencia social del derecho al trabajo, reconociéndole a su vez lo que se podría catalogar como su núcleo, cual es el reconocimiento y la protección a la capacidad que tiene la persona humana para exteriorizar su energía física y psíquica con el objetivo de conseguir un fin determinado; fin que, por trascender

en su beneficio, de los meros efectos referidos al mismo trabajador, a beneficios económicos, sociales y culturales de la Comunidad, para a convertirse en una función social; derecho que en la Ley Suprema se reconoce como fundamental” (Sentencia de inconstitucionalidad del veintidós de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 3-93).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 10-2005 de las 14:22 del día 14/7/2006)

El derecho al trabajo ha sido considerado como una manifestación del derecho general de libertad. Lo anterior significa que la Constitución, en primer lugar, reconoce a toda persona su calidad de ente capaz de exteriorizar conscientemente su energía física y psíquica a fin de conseguir la realización o satisfacción de una necesidad; y, en segundo lugar, garantiza que dicha libertad no pueda ser arbitrariamente determinada o condicionada por el Estado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 9-K-2004 de las 10:15 del día 18/12/2006)

DERECHO DE AUDIENCIA

El derecho de audiencia la Sala de lo Constitucional lo define como un derecho de contenido procesal, cuyos aspectos fundamentales son: (a) que se siga un proceso conforme la ley; (b) que dicho proceso se ventile ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidas; (c) que se observen las formalidades esenciales; (d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que lo hubiere motivado.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha expresado en repetidas ocasiones que, en sede administrativa el debido proceso se enfoca, primariamente, en el derecho a ser oído durante el procedimiento administrativo. El debido proceso se presenta cuando los administrados plantean sus argumentos de descargo, tienen oportunidad de probarlos y, posteriormente, son retornados por la Administración Pública, la cual en el acto administrativo debe hacer palpable el juicio lógico que fundamenta el mismo.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 211-R-2003 de las 14:22 del día 7/2/2006)

Relaciones:

SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 76-E-2002 de las 14:07 Horas de fecha 13/07/2006

La Sala de lo Constitucional ha sostenido que el derecho de audiencia es un verdadero derecho de los justiciables, esto es, un derecho de contenido procesal, pero que por tal no deja de ser derecho. Se trata, pues, del derecho que ha sido establecido como máxima protección efectiva de los derechos de los gobernados. (S. de Amparo 24-R-95, 46-S-96, y 30 S-96)

La misma jurisprudencia señala que “el derecho de audiencia obliga a todos los Órganos del Estado, ya que, en esencia, no sólo responde a una protección al gobernado, sino que obedece a razones de orden público; razón por la cual, en principio, toda ley que faculta privar de un derecho, debe establecer las causas para hacerlo y el procedimiento a seguir, en el cual se posibilite la intervención del gobernado a efecto que conozca los hechos que lo motivaron y tenga la posibilidad de desvirtuarlos. Y cuando no se establece, es obligación de las autoridades hacer cumplir de manera directa la Constitución; es decir, brindar - aún sin la regulación secundaria y expresa - la oportunidad real de defensa al gobernado, en cumplimiento de su artículo 11.”

En las consideraciones anotadas, la Sala de lo Constitucional establece la indiscutible necesidad de una efectiva garantía del derecho de audiencia, como condición previa para conocer y decidir sobre la privación o limitación particular de algún derecho.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 319-A-2004 de las 10:05 del día 30/10/2006)

DERECHO DE DEFENSA

La violación del derecho de defensa, y con ello la posible invalidez del acto administrativo, no se origina por el simple hecho de que determinada prueba haya sido obtenida sin audiencia de las partes, ya que, si bien el derecho de defensa exige se respete el principio de contradicción en la incorporación de la prueba, una interpretación razonable sólo permite estimar que se ha conculcado el derecho de defensa cuando no se hubiera tenido una oportunidad real de controvertir la prueba que sirve de fundamento para estimar probada una conducta constitutiva de infracción administrativa. Por el contrario, a pesar de que la prueba haya sido recabada antes de la iniciación del procedimiento (prueba anticipada) o, incluso, sin audiencia de aquel a quien pudiera afectarle, no se comete infracción si dentro del procedimiento se ha tenido la oportunidad real para controvertirla.

Dicho de otra forma, la violación al derecho de defensa ha de tener su origen no tanto en la falta de oportunidad formal para defenderse como sí en la imposibilidad real o material de ejercer ese derecho.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 276-C-2002 de las 08:40 del día 28/2/2006)

DERECHOS DE AUDIENCIA Y DEFENSA

Los derechos de audiencia y defensa se encuentran íntimamente vinculados. El primero de ellos plasmado en el artículo 11 de la Constitución, es un concepto abstracto que exige, que antes de proceder a limitar la esfera jurídica de una persona o privársele de un derecho, debe ser oída y vencida previamente con arreglo a las leyes.

Mientras que el derecho de defensa es un derecho de contenido procesal que implica, que para solucionar cualquier controversia, es indispensable que los individuos contra quienes se instruye un determinado proceso, tengan pleno conocimiento del hecho o actuación que se les reprocha, brindándoseles además una oportunidad procedimental de exponer sus razonamientos y de defender posiciones jurídicas a efecto de desvirtuarlos -principio del contradictorio -; y sólo podrá privárseles de algún derecho después de haber sido vencidos con arreglo a las leyes, las cuales deben estar diseñadas de forma que posibiliten la intervención efectiva de los gobernados.

Entonces, la finalidad de la garantía de audiencia que se le concede a los gobernados mediante un determinado procedimiento, con todas las garantías como condición a la imposición de una pena, es doble. De una parte, supone dar al acusado la plena posibilidad de defenderse, al hacérsele saber el ilícito que se le reprocha, y al facilitarle el ejercicio de los medios de defensa que estime oportunos. La segunda finalidad es que la autoridad decisoria disponga de todos los elementos de juicio necesarios para emitir su resolución; y es que el conjunto de actuaciones en que se plasma el proceso, constituye el fundamento de la convicción de la autoridad que decide la situación que se haya conocido.

Cabe mencionar, que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en reiteradas ocasiones ha expresado, que para que se configure la violación al derecho de audiencia, el afectado por la decisión estatal no debe haber tenido oportunidad real de defensa, privándosele de un derecho sin el correspondiente proceso o procedimiento, o cuando no se cumplieron las formalidades esenciales establecidas en las leyes que desarrollan el derecho de audiencia. (Sentencia en el proceso de amparo del trece de diciembre de mil novecientos noventa y ocho Ref. 459-97; Sentencia en el proceso de amparo del día diecinueve de junio de dos mil dos, Ref. 150-2001.)

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 98-V-2004 de las 14:00 del día 4/7/2006)

DIRECCIÓN GENERAL DE LA RENTA DE ADUANAS

CREACIÓN Y ESTRUCTURA

La Dirección General de la Renta de Aduanas fue creada mediante Decreto Legislativo número 43 de fecha siete de mayo de mil novecientos treinta y seis, publicado en el Diario Oficial número 104, Tomo 120, del día doce del mismo mes y año -vigente a la fecha de emisión de los actos impugnados-, como “dependencia del Ramo de Hacienda”.

De este decreto se infería que el Director General de la Renta de Aduanas era la máxima autoridad de dicho órgano, y en consecuencia, a quien correspondía la titularidad de la institución. Así, el artículo 1 determinaba que la Dirección se crea “bajo la responsabilidad de un Jefe denominado Director General de la Renta de Aduanas”. En el artículo 4º del mismo decreto se establecían “las principales atribuciones y facultades de la Dirección General de la Renta de Aduanas”.

Esta atribución competencial es y era reiterada en otras normas de materia aduanal. Debido a su valor normativo equiparable al de ley formal, conforme al artículo 144 de la Constitución, es necesario referirse al artículo 6 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), vigente a la fecha de emisión de los actos impugnados, aprobado por acuerdo de los representantes plenipotenciarios de los países centroamericanos de fecha siete de enero de mil novecientos noventa y tres y sustituido por el Segundo Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, de fecha veintisiete de abril de dos mil, el cual determinaba que el servicio aduanero estaba constituido por los órganos de la administración pública, facultados por la legislación nacional para aplicar la normativa sobre la materia, comprobar su correcta aplicación, así como facilitar y controlar el comercio internacional en lo que le corresponde y recaudar los derechos e impuestos a que esté sujeto el ingreso o la salida de mercancías, de acuerdo con los distintos regímenes que se establecieran.

De conformidad con el CAUCA, al servicio aduanero le correspondía la generación de información oportuna, la fiscalización de la correcta determinación de los derechos e impuestos, la prevención y represión cuando le corresponda de las infracciones aduaneras, sin perjuicio de las demás atribuciones que establecía ese Código y su Reglamento.

De igual manera, de conformidad con el artículo 4 del mismo Código recién citado, por autoridad aduanera se entendía a aquel funcionario del Servicio Aduanero que, en razón de su cargo y en virtud de la competencia otorgada, comprobaba la correcta aplicación de la normativa

aduanera, la cumplía y la hacía cumplir; dicho concepto y por ende, sus funciones, correspondían a la fecha de emisión de los actos -y aún corresponde- a la Dirección General de la Renta de Aduanas, ahora Dirección General de Aduanas, como más adelante se confirma.

En ese orden de ideas, el Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de la Renta de Aduanas (Decreto Ejecutivo número 114, de fecha doce de octubre de mil novecientos noventa y ocho, publicado en el Diario Oficial número 204, tomo 341 del tres de noviembre del mismo año) tenía por objeto “regular el marco de atribuciones que competen a la Dirección General de la Renta de Aduanas (...) y permitir de una manera flexible, el establecimiento de su estructura orgánica, a efecto de garantizar su constante readecuación a las exigencias del comercio internacional, dentro de un enfoque de aseguramiento de la calidad de sus servicios” (artículo 1).

El reglamento en comento hacía eco de la atribución competencial del decreto de creación antes citado al establecer en su artículo 8 lo siguiente: “La Dirección es la máxima autoridad dentro de la estructura orgánica funcional de la Institución y es la encargada de dictar, coordinar y controlar las políticas, normas y disposiciones que regulan las actividades aduaneras. La Dirección será ejercida por el Director General de la Renta de Aduanas”. Por su parte el artículo 9 del mismo reglamento enumeraba las funciones de la Dirección General.

Como se observa, el ordenamiento jurídico le otorgó la competencia sobre la materia aduanera a la Dirección General de la Renta de Aduanas, la cual a su vez podía organizarse internamente a efecto de cumplir con sus fines.

FUNCIÓN FISCALIZADORA

Como se ha dicho, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano determinaba que la función fiscalizadora le correspondía al Servicio Aduanero, el cual, como ya se determinó antes, se realizaba por la Dirección General de la Renta de Aduanas, y a ésta correspondía por tanto “la fiscalización de la correcta determinación de los derechos e impuestos”.

Por su parte, la Ley de Simplificación Aduanera hace referencia a las potestades de “fiscalización, inspección, investigación y control” de que goza la Dirección General en materia de aduanas (artículo 14).

En todo caso, debe entenderse que debido a que el Director General es el titular de la institución, es a este funcionario a quien corresponde, en principio, el ejercicio de tales potestades relativas a la materia aduanal.

DELEGACIÓN DE COMPETENCIA

La delegación es una modalidad de transferencia del ejercicio de la competencia, en virtud de la cual un órgano de la Administración puede trasladar a un inferior el ejercicio de funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye, siempre que el mismo ordenamiento lo habilite expresa y específicamente para ello.

Sin embargo, aun cuando el Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de la Renta de Aduanas permite expresamente la delegación de potestades propias de los funcionarios de niveles Directivo y Ejecutivo a funcionarios jerárquicamente inferiores, esta disposición reglamentaria violenta la reserva de ley sobre la materia de atribución de competencias. Así como sólo el legislador -a falta de disposición constitucional o reglamento autónomo- puede asignar competencias, la delegación de las mismas sólo puede ser autorizada por éste. En definitiva, no puede un reglamento autorizar la transferencia de competencias conferidas por el legislador.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 170-R-2002 de las 08:00 del día 27/6/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 87-D-2002 de las 15:10 Horas de fecha 20/03/2006)

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Conforme a su Ley, la Dirección de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía es el ente encargado de aplicar las disposiciones de la misma (art. 4); dicha ley menciona en su artículo 3 que todo acto jurídico realizado entre partes que” ostenten la calidad de proveedor y consumidor en una relación que repercuta sobre bienes o servicios estarán sujetos a dicha ley”.

La misma ley define en su artículo 6 quién es consumidor y quién es proveedor, así: “CONSUMIDOR O USUARIO: Toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice, disfrute, o reciba bienes o servicios de cualquier naturaleza, resultado de una transacción comercial.” “PROVEEDOR: Toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución, comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores, como resultado de una transacción comercial”.

En los artículos 13 y siguientes de la Ley de Protección al Consumidor se establecen los parámetros, condiciones, obligaciones, o requisitos

que deben cumplir los proveedores para proteger y respetar los derechos de los consumidores y cumplir con lo preceptuado en dicha ley. Dentro de esos parámetros debe actuar el Director de Protección al Consumidor para resolver los conflictos y proteger a los consumidores.

La Dirección General de Protección al Consumidor, se creó con el objeto de salvaguardar el interés de los consumidores, es decir, es la encargada de velar por que en todo contrato se consignent las cláusulas o requisitos necesarios para salvaguardar los derechos de todo consumidor; y además, es de su competencia velar porque lo planteado en los mismos, no sean cláusulas que “Exoneren, atenúen, o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicio oculto en los bienes o servicios prestados; impliquen renuncia de los derechos que esta Ley reconoce a los consumidores o que de alguna manera límite su ejercicio. (...) deberán ser redactados en términos claros y en idioma castellano, con caracteres fácilmente legibles a simple vista. Éste en ningún caso, podrá contener remisiones a textos o documentos que no se faciliten al consumidor, previa o simultáneamente a la celebración del contrato”. art. 16 de la Ley de Protección al Consumidor. Y una vez determinado que lo planteado en los mismos no contraviene la ley, debe vigilar que se cumpla lo establecido en dichos contratos.

A manera de ilustrar lo dicho en el párrafo anterior, se transcribe lo establecido en el artículo 18 “A” del Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, que dice: “En los contratos de compraventa a plazos, tales como mutuos y créditos de cualquier clase se deberán consignar, tanto en los mismos como en cualquier publicidad que se realice, la tasa anual aplicable, el plazo de los créditos y el número de cuotas necesarias para pagarlo”; asimismo, el artículo 21 del citado reglamento establece que circunstancias no deben existir en ninguna cláusula o estipulación contractual y que de existir no tendrán ningún valor.

De lo anotado se extrae que la tutela jurídica de los derechos económicos y sociales de los consumidores permite exigir a la entidad competente que se vigile porque las ofertas, promociones y las cláusulas de los contratos se cumplan, todo enmarcado dentro del objeto que le fija la ley en su artículo 5, el cual estatuye: “Con el objeto de que el Ministerio pueda ejercer acciones tendientes a proteger en forma efectiva el interés de los consumidores, propiciando a la vez la sana competencia en el mercado, tendrá las siguientes facultades: a) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso y de consumo y de los servicios en caso de emergencia nacional, siempre que se trate de productos esenciales; b) Establecer medidas para evitar el acaparamiento y especulación de bienes y servicios (...); e) Sancionar de conformidad a esta ley y su reglamento, las infracciones a la misma; f) Ordenar la suspensión de la publicación que por cualquier medio se

haga, de los bienes y servicios, específicamente en contravención a lo establecido en el artículo 17 de esta ley; esta suspensión solo procederá previa audiencia del interesado y del Concejo Nacional de la Publicidad; (...)y, h) Procurar la solución de controversias entre proveedores y consumidores por medio de la conciliación y arbitraje”.

En dicho sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo, considera que de la manera en que está redactado el texto de la Ley de Protección al Consumidor, no faculta a la Dirección, para que ésta realice una actividad dirigida a determinar el sentido de una declaración o de sus efectos y consecuencias, cuando se trata de una cláusula ambigua, pues todo el accionar de la referida Dirección debe estar determinada en su ley.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 314-C-2003 de las 14:00 del día 27/2/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de lo SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 291-M-2003 de las 14:00 Horas de fecha 09/03/2006)

DOBLE TRIBUTACIÓN

Doctrinariamente, la doble tributación implica que dos figuras tributarias recaen sobre un mismo objeto imponible. El autor español Juan López Martínez señala que “El fenómeno de la doble o pluri imposición se produce cuando, sobre una misma manifestación de riqueza, inciden varias figuras tributarias, con independencia que éstas vengan impuestas por el mismo ente con poder normativo en materia tributaria, por entes pertenecientes a distintos Estados, o por diversos entes con poder tributario dentro de un mismo Estado”. (JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ, La Doble Imposición Interna en Nuestro Ordenamiento Constitucional. Un Problema de Reparto de Poder Tributario. Estudios Sobre Fiscalidad Inmobiliaria y Doble Imposición Interna. Editorial Comares/ Dodeca, Granada, 2000, pág. 440).

La Sala de lo Constitucional en la sentencia de amparo referencia 681-2001, dictada a las nueve horas y quince minutos del día veinte de noviembre de dos mil tres, señala que: “en puridad la doble tributación no importa necesariamente inconstitucionalidad, sino cuando se alteran, desde la perspectiva de la capacidad contributiva, los parámetros objetivos y subjetivos que el legislador debe utilizar al momento de imponer un tributo”.

Siguiendo el anterior orden de ideas, se establece que en nuestro sistema legal la doble tributación no está prohibida, a menos que ésta lleve a una situación confiscatoria para el administrado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 97-E-2003 de las 14:05 del día 27/2/2006)

EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

Rafael Entrena Cuesta, al abordar el tema de la ejecución de sentencias señala que en caso de Imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia(...)el derecho a la ejecución se convertirá en el derecho a recibir una indemnización”. (Rafael Entrena Cuesta (Curso de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1995).

Tal posibilidad se encuentra contemplada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que establece en el art. 34 inciso segundo: “si la sentencia no pudiere cumplirse por haberse ejecutado de modo irremediable, en todo o en parte el acto impugnado, habrá lugar a la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra el personalmente responsable, y en forma subsidiaria contra la Administración”.

La indemnización por daños y perjuicios se traduce así en una medida de separación secundaria y supletoria, ante la imposibilidad jurídica o material de lograr la restauración normal de la situación vulnerada.

El perjuicio engloba dos supuestos diferentes: el daño emergente, entendido como la disminución real o perdida efectiva del patrimonio que experimenta el perdidoso, y el lucro cesante, que es la privación de una ganancia o utilidad que el perdidoso tenía el derecho de alcanzar, es decir la privación de una utilidad que se hubiese obtenido.

La Cámara Tercera de lo Civil de la Primera Sección del Centro ha expuesto, con relación al lucro cesante, que “no basta con una mera posibilidad en abstracto de ganar más, sino que es necesaria la realidad concreta de haber dejado de ganar determinada suma». Asimismo, se sostiene que “es necesario probar tanto la existencia del daño o perjuicio causado, aunque su motivo se determine posteriormente”. (Sentencia de las diez horas del día diecisiete de abril de dos mil dos).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 62-O-2003 de las 10:50 del día 29/5/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 174-P-2004 de las 10:05 Horas de fecha 29/05/2006)

EXPROPIACIÓN

Para que la Administración Pública, dentro de sus facultades, ejerza una potestad administrativa en la que sacrifique situaciones patrimoniales privadas en aras del bien común, es necesario que se respete a los expropiados, a los titulares de derechos, el derecho a participar como interesado directo en el procedimiento.

Lo anterior se logra haciendo saber al titular del inmueble objeto de la expropiación, la decisión interventora de la Administración. En ese sentido, uno de los actos más importantes dentro de un procedimiento en el que se sacrificarán situaciones patrimoniales de un administrado es la notificación, que en términos generales se define como el acto administrativo de comunicación mediante el cual se da a conocer una resolución al administrado, posibilitando con ello la defensa de sus derechos o intereses; constituyendo por tanto, piedra angular en el sistema de garantías, revestida por el legislador de una serie de formalidades.

EXPROPIADO

El carácter de expropiado lo posee el titular de las cosas derechos o intereses objeto de la expropiación, dicha condición la determina su relación con el objeto de la intervención administrativa. Lo que conlleva a que la Administración, debe reconocer tal condición al propietario o titular del derecho objeto de la intervención o titulares de intereses económicos directos sobre el objeto expropiado, tomando en cuenta la publicidad y notoriedad de dicha titularidad, quienes podrán hacer valer su derecho, sobre el justo precio de la expropiación principal, solicitándolo, y acreditando su condición debidamente ante la administración.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 78-E-2002 de las 14:12 del día 14/2/2006)

FONDOS PÚBLICOS

El art. 228 de la Constitución prescribe:

«Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuestado.

Todo compromiso, abono o pago deberá efectuarse según lo disponga la ley.

Sólo podrán comprometerse fondos de ejercicios futuros con autorización legislativa, para obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda pública. Con tales finalidades podrá votarse un presupuesto extraordinario.

Habrà una ley especial que regulará las subvenciones, pensiones y jubilaciones que afecten los fondos públicos.»

En lo pertinente, este precepto constitucional estatuye prima facie una regla aplicable a las finanzas públicas y en particular a la

materia presupuestaria estatal. La disposición constitucional prohíbe el compromiso de fondos públicos sino es a partir de un crédito presupuesto. El art. 227, que antecede a la disposición en comento, regula en su inciso 1° que el Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera recibir, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado. En el inciso 4° de la misma disposición se regula, en lo pertinente, que las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo se regirán por presupuestos especiales.

De la interpretación sistemática de dichas normas se establece que un crédito presupuesto es una autorización de gasto público contenida en el presupuesto general del Estado o, en su caso, en los presupuestos especiales, los cuales, de conformidad con el art. 131 numeral 8° de la Constitución, deben ser decretados por la Asamblea Legislativa para cada ejercicio fiscal. En tal sentido, un crédito presupuesto implica la «(...) disponibilidad de fondos para gasto o inversión manifestada en el Presupuesto General de la Nación» (diligencias de controversia por inconstitucionalidad 1-2003, Sala de lo Constitucional, once horas del día veinticuatro de septiembre de dos mil tres).

Derivada de esta cláusula general de interdicción de compromisos de fondos públicos fuera de un crédito presupuesto, el mismo art. 228, en el inciso 3°, establece la regla especial que permite comprometer excepcionalmente fondos de ejercicios futuros con autorización legislativa «(...) para obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda pública.» Para tal propósito podrá votarse un presupuesto extraordinario. En otras palabras, el Estado podrá válidamente obligarse a la erogación de fondos públicos, siempre y cuando una ley lo autorice previamente. Por regla general ello ocurrirá en el presupuesto estatal general o especial de cada ejercicio fiscal, aunque el legislador, y sólo el legislador, podrá también autorizar el compromiso de fondos públicos en ejercicios futuros.

Esta protección constitucional sobre el manejo de los fondos públicos crea una zona de reserva legal para la autorización de compromiso de todo pago estatal, la cual se traduce en una serie de postulados en la legislación administrativa.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 295-A-2004 de las 08:35 del día 31/10/2006)

FORMAS ANORMALES DE TERMINACIÓN DEL PROCESO

DESISTIMIENTO

El desistimiento como institución jurídico-procesal puede entenderse como: “la declaración por la que el actor anuncia su voluntad de abandonar su pretensión. La renuncia tiene por objeto, en este caso, la pretensión procesal y no el derecho alegado como fundamento: el demandante abandona o desiste del proceso, pero no abandona ni desiste del ejercicio de los derechos que puedan corresponderle” (Jaime Guasp, Derecho Procesal Civil, Tomo 1, Tercera Edición, Madrid, pág 529).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 307-A-2004 de las 10:20 del día 9/2/2006)

La Sala de lo Contencioso Administrativo manifiesta que la sentencia constituye la terminación normal del proceso contencioso administrativo. No obstante ello, el artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula otras causas de terminación del juicio contencioso administrativo diferentes a la sentencia definitiva. Así, en el literal b) del citado artículo se establece el desistimiento del actor, “sin que sea necesario la aceptación del demandado”. Según resolución pronunciada en el proceso contencioso administrativo marcado bajo el número 32-1-97, de fecha 10-XI-98, el desistimiento en materia procesal consiste en el acto de abandonar la instancia, la acción o cualquier otro trámite del procedimiento.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 209-2006 de las 10:25 del día 30/11/2006)

FUERZA ARMADA

Conforme al art. 211 de la Constitución, la Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación y es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. El art. 213 de dicho cuerpo normativo establece que su estructura, régimen jurídico, doctrina, composición y funcionamiento son definidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones especiales que adopte el Presidente de la República. La estructura de esta institución de rango constitucional se define por una ley especial -Ley de la Carrera Militar- que entre otros, tiene por objeto: “Regular las diferentes situaciones administrativas relacionadas con el personal que ejerce la Carrera Militar, estableciendo las obligaciones y derechos desde el ingreso y permanencia dentro de la Institución hasta el término de la Carrera” (Ley de la Carrera Militar, art. 1, tercero).

La carrera militar tiene asimismo asidero constitucional, es profesional, en ella sólo se reconocen los grados obtenidos por escala rigurosa y conforme a la ley (art. 214, Cn.) y sus miembros no podrán ser privados de sus grados, honores y prestaciones sino en los casos determinados por la ley (art. 215, Cn.). Adicional a las disposiciones mencionadas, el ordenamiento jurídico militar general se rige por la Ordenanza del Ejército, la cual “determina y regula el funcionamiento de éste en la vida nacional, de conformidad con los preceptos constitucionales” (art. 1). Dicha norma contiene principalmente regulaciones relativas a las obligaciones y deberes de los miembros del Ejército en sus relaciones intrainstitucionales, sentando además los cánones de conducta aplicables a los distintos grados militares.

RÉGIMEN DE JUSTICIA MILITAR

Para el debido cumplimiento de sus particulares deberes constitucionales defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio el marco normativo de la Fuerza Armada establece un particular régimen de justicia militar, cuyo propósito es la preservación de los cánones conductuales de sus miembros. Tal como establece el art. 216 de la Constitución, la jurisdicción militar: “como régimen excepcional respecto de la unidad de la justicia, se reducirá al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militares, entendiéndose por tales los que afectan de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar”.

El régimen disciplinario de la Fuerza Armada está revestido de particularidades que le imprimen un carácter distintivo del régimen sancionador general de la Administración Pública. Una de estas particularidades es la existencia de una ley especial -Código de Justicia Militar- que establece penas y sanciones a delitos y faltas e infracciones militares, aplicándose en exclusiva a los miembros de la Fuerza Armada. Es decir, esta ley regula tanto los delitos y faltas de naturaleza penal del ámbito militar como las infracciones administrativas imputadas a los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo, sustrayendo a los primeros del régimen penal general y creando uno especial para las segundas.

En el art. 177 del Título I “Disposiciones Preliminares” se establece que la jurisdicción militar en la República se ejerce únicamente por los tribunales, autoridades y funcionarios que el mismo Código determina, especificando en el siguiente artículo que los tribunales militares no podrán aplicar otras disposiciones que las de dicho Código y las del Código Penal común, en su caso. Entre los tribunales que ejercen la jurisdicción militar en tiempos de paz, el art. 183 identifica a los Jueces Militares de Instrucción, quienes de conformidad al art. 189 tienen competencia para instruir el sumario en las causas seguidas por delitos militares de

que corresponda conocer a los Jueces de Primera Instancia Marciales y a las Cortes Militares, en su caso.

Por su parte, el art. 194 del mismo Código regula que cada sumario será instruido por un Juez de Instrucción designado por la autoridad encargada de disponer, en cada caso, la formación del sumario. De conformidad al art. 196, corresponde a los Jueces de Instrucción, entre otros, instruir los sumarios que les hayan sido ordenados, observando estrictamente las disposiciones pertinentes del Código. Finalmente el art. 249 indica que no podrá incoarse ningún proceso militar por delito, sino en virtud de la orden de proceder a la instrucción del sumario, la cual para el caso de delitos cometidos por Oficiales de la Fuerza Armada, emanará del Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública.

En la estructura de la Fuerza Armada se incardina el Tribunal de Honor, el cual de conformidad al art. 17 de la Ley de la Carrera Militar “es el ente permanente que conocerá, analizará y evaluará intrainstitucionalmente, aquellos hechos que atenten contra el honor militar, cometidos por Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Armada que lesionen el prestigio, la disciplina, la ética y la moral de la Institución y de sus miembros”.

El art. 17 antes citado señala la función que le corresponde al Tribunal de Honor de la Fuerza Armada, según el art. 13, en el que se describe que éste Tribunal es uno de los Organismos Consultivos que asesoran al Alto Mando en cuanto al ejercicio de la Carrera Militar. En el Título IX Capítulo Único de la Ley de la Carrera Militar, se establece la competencia del Tribunal de Honor para realizar las investigaciones administrativas pertinentes y la recomendación para aplicar la postergación de ascenso de un militar.

El Reglamento Interno del Tribunal de Honor de la Fuerza Armada regula el régimen propio de dicho ente. Su art. 1 reitera que el mismo “es un organismo permanente que conocerá, investigará, analizará y evaluará internamente todos aquellos hechos que constituyendo o no delito militar o común, lesionen el prestigio, el honor, la disciplina, la lealtad, la ética y la mística de la Institución y sus miembros y que fueren cometidos por el personal de Oficiales y Sub-Oficiales en situación activa, de reserva, de retiro y de asimilados, que se encuentren de alta”.

En el Capítulo II “Jurisdicción y Competencia” del mismo reglamento, se delimita la particular función del tribunal dentro de la justicia militar. Así, el art. 12 establece que éste funcionará como órgano asesor del Alto Mando, velando porque la conducta pública y privada de los miembros de la Fuerza Armada “esté enmarcada dentro de las normas de ética profesional, mística militar, disciplina y lealtad a sus superiores, compañeros, subordinados y a la Institución”.

De conformidad al art. 13, el Tribunal no tendrá jurisdicción ni competencia para conocer delitos o faltas de carácter militar o común, pero podrá recomendar en dichos casos la sanción administrativa correspondiente, aún cuando judicialmente no se haya establecido la responsabilidad penal. El ámbito de su competencia se delimita en el artículo 15 que señala los asuntos que serán de su conocimiento. El art. 16 establece que las recomendaciones del Tribunal se presentarán al Ministerio de la Defensa Nacional y aunque no tendrán el carácter de decisorias, serán determinantes para la resolución que en definitiva se emita. Finalmente, como una de las atribuciones del Tribunal, éste podrá recomendar si es procedente ordenar la baja del o de los implicados en los hechos conocidos e investigados (art. 17, literal a).

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias de amparo 870-99 del 30/04/2001 y 419-99 del 5/6/2001, ha señalado que: “El referido Tribunal es un ente con una naturaleza particular, por cuanto no ejerce jurisdicción alguna para deducir responsabilidad penal en los supuestos de delitos militares y comunes atribuibles a los Oficiales y Sub-Oficiales que se encuentren en las situaciones anteriormente mencionadas, tampoco se ocupa de determinar responsabilidad de naturaleza disciplinaria respecto de faltas que se les atribuyan a los mismos, lo cual implica que su competencia no está referida a deducir ambas clases de responsabilidad, ni las penas o sanciones que correspondan. Se limita a analizar y evaluar los mismos hechos pero desde una óptica totalmente diferente, es decir, desde el plano de la moral militar, ya que su investigación se encuentra referida a determinar si la conducta observada por los militares está enmarcada dentro de las normas de ética profesional, y lealtad a la institución castrense en su conjunto, para lo que se emite la recomendación correspondiente con base en robustez moral de prueba”.

Consecuentemente, el Tribunal de Honor de la Fuerza Armada, como su nombre ya lo indica, vela por el valor militar del honor dentro de la institución armada, el cual infunde la ética propia de sus miembros, cuyas conductas públicas y privadas se exigen irreprochables para el debido cumplimiento de sus funciones constitucionales.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 314-M-2004 de las 14:35 del día 27/9/2006)

FUNCIONARIOS DE HECHO

Tratándose de una investidura irregular, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha reconocido en sus fallos que la teoría de los funcio-

narios de hecho, desarrollada a nivel doctrinario y en fallos judiciales, se encamina a dar solución a una problemática concreta, cual es cómo han de entenderse los actos que estos funcionarios emitan. Así, se ha establecido que los actos que éstos hayan dictado deben producir respecto a terceros los efectos jurídicos propios de los actos administrativos pronunciados por funcionarios regulares dentro de la competencia del cargo. (Sentencia de lo Contencioso Administrativo 123-R-2000).

Por su parte, la Sala de lo Constitucional de esta Corte ha abordado la figura del funcionario de hecho como: “aquel que goza de una investidura que, aunque irregular, da la impresión de ser un funcionario legalmente designado, y que actúa bajo circunstancias de aquiescencia y reputación públicas que inducen a considerarle legítimo. Bajo tal perspectiva, ha establecido que debe reconocerse la validez jurídica de las actuaciones realizadas por éstos “bajo condiciones que pública y razonablemente hacen creer que estaba regularmente investido de la función pública” (Sentencia de Amparo 190-97).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 85-I-2004 de las 08:00 del día 18/12/2006)

IMPUESTO: HECHO IMPONIBLE

Para que se configure un hecho imponible se debe verificar el acaecimiento de cuatro elementos: a) material, implica la descripción objetiva del hecho o situación prevista de forma abstracta; b) personal, está dado por la persona que realiza el acto gravado o a cuyo respecto se configura el aspecto material, llámase sujeto pasivo de la obligación tributaria; c) temporal, indica el momento exacto en que se produce el hecho descrito en la ley; y, d) espacial, es el lugar donde se realiza el hecho descrito por el legislador. Si uno de estos elementos falta no surge la obligación tributaria.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 211-R-2003 de las 14:22 del día 7/2/2006)

LEGISLACIÓN ADUANERA: CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO (CAUCA), REGLAMENTO DEL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO (RECAUCA), LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADUANERA Y LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR INFRACCIONES ADUANERAS

EL CAUCA (Código Aduanero Uniforme Centroamericano) tiene por objeto establecer la legislación básica de los países signatarios de conformidad con los requerimientos del Mercado Común Centroamericano

y de los Instrumentos regionales de Integración, según prevé el art. 1.

El art. 4 regula las definiciones y abreviaturas adoptadas por dicho instrumento y su Reglamento. En ese sentido, al referirse al término “Legislación Nacional”, define a ésta como el ordenamiento jurídico de cada Estado parte.

Ese concepto enmarca a la Ley de Simplificación Aduanera y la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, así como otras normativas nacionales de carácter aduanero: las mismas constituyen legislación nacional.

POTESTAD ADUANERA

El art. 7 del CAUCA establece que “la potestad aduanera es el conjunto de derechos, facultades y competencias que este Código, su Reglamento conceden en forma privativa al Servicio Aduanero y que se ejercitan a través de sus autoridades “.

Debe entenderse, entonces, que el término “Servicio Aduanero”, al que hace referencia el CAUCA y su Reglamento, equivale en nuestro medio a la Dirección General de la Renta de Aduanas, la cual, de acuerdo con su ley de creación, tiene como autoridad superior al Director General de esa dependencia.

Según lo expuesto, “la potestad aduanera” es el conjunto de facultades o atribuciones que el CAUCA, el RECAUCA y el ordenamiento jurídico interno de carácter aduanero (legislación nacional) otorgan a la Dirección General de la Renta de Aduanas, quien deberá desarrollarlas por medio de los funcionarios facultados en las respectivas normas aduaneras.

Lo anterior es así, ya que no obstante que el art. 1 de la Ley de Creación de la Dirección General de la Renta de Aduanas, instituye como autoridad superior de esa oficina al Director General, existen otras leyes de carácter aduanero en las que las atribuciones encomendadas a dicha dependencia no sólo las ejerce el Director General, sino que también otros funcionarios que las respectivas normas designan.

El CAUCA, su Reglamento y la legislación nacional en materia aduanera otorgan a la Dirección General de la Renta de Aduanas, una gama de atribuciones especificadas de forma o expresa en cada uno de los ordenamientos.

Por ejemplo, las atribuciones más sobresalientes son las de ejercer el control y cumplimiento de las obligaciones que el ordenamiento aduanero impone a los sujetos pasivos en materia arancelaria, recaudar los ingresos de esa naturaleza, practicar fiscalización sobre las obligaciones

tributarias aduaneras, determinar los derechos arancelarios que conforme a ley correspondan y la aplicación de sanciones por infracciones incurridas a la ley, entre otras.

Dentro de ese contexto, la Ley de Simplificación Aduanera en el art. 14 confiere a la DGRA entre otras potestades, la de fiscalización, inspección, investigación y control para el exacto cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras; exigir a los sujetos pasivos la presentación de sus registros contables relacionados con los derechos e impuestos aduaneros para su verificación; fiscalizar el tránsito aduanero de mercancías con el objeto de que se cumplan los requisitos exigidos por la ley; examinar los hechos que puedan configurar infracciones y hacer del conocimiento de la Fiscalía sobre las infracciones penales, etc.

La precitada normativa también otorga en el art. 15 la potestad de determinar la existencia de derechos e impuestos aduaneros que no hubieren sido cancelados total o parcialmente con la declaración de mercancías o cuando se establezca el incumplimiento de alguna de las regulaciones de comercio exterior. Para el ejercicio de esta facultad, el art. 17 de la precitada norma regula el procedimiento administrativo que la autoridad competente deberá aplicar.

Por su parte, la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras decretada en cumplimiento del art. 101 del CAUCA, otorga al Director General de la Renta de Aduanas y al Administrador de Aduanas, la potestad de conocer y sancionar las infracciones tributarias tipificadas en dicha ley.

De acuerdo con el art. 31 de la misma, el procedimiento aplicable para tal efecto es el regulado en el art. 17 de la Ley de Simplificación Aduanera.

La lectura de los preceptos antes relacionados permite establecer que tanto en la determinación de los derechos e impuestos aduaneros como en la imposición de sanciones por infracciones, se sigue un procedimiento único” cual es el procedimiento contemplado en el art. 17 de la Ley de Simplificación Aduanera, con la salvedad de que en el aspecto sancionatorio, el funcionario competente deberá sujetarse a las normas y principios establecidos en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.

De acuerdo con lo expuesto, se encuentra legal y claramente establecido que el procedimiento a aplicar en ambos casos es el regulado en el art. 17 precitado

A lo anterior debe agregarse el hecho de que principios procesales como los de economía y celeridad, justifican la existencia de un solo procedimiento, tanto para efectos de determinar la existencia de obligaciones sustantivas y/o formales, como para el ejercicio de la facultad

sancionadora derivada del incumplimiento a las mismas, supuestos que se encuentran íntimamente conexos. En ambos casos, por supuesto, con el debido respeto a las garantías constitucionales del administrado.

Precisamente, en el mismo procedimiento que señala la normativa antes mencionada (Ley de Simplificación Aduanera) es donde han de establecerse las obligaciones sustantivas y formales y, en su caso, las correlativas sanciones por infracción a tales obligaciones. De ello resulta evidente que para determinar la existencia de una infracción a la ley primero deben determinarse los hechos- constitutivos de infracción, que en el presente caso se encuentran estrechamente vinculados con el cumplimiento de la obligación tributaria sustantiva.

En otras palabras, al proceder el contribuyente a aplicar una clasificación arancelaria respecto a mercancías importadas, efectúa una interpretación de la norma, la cual puede resultar errónea, que trae como consecuencia el no pago o el pago de una suma inferior a la que legalmente corresponde. En el ejercicio de sus facultades legales, la Administración Aduanera, interpretando a su vez la norma, procede a determinar mediante resolución la que a su juicio constituye la partida arancelaria correcta para el producto importado.

Dicha verificación involucra la constatación de los hechos y además, por una parte, la adecuación de los mismos a las normas referentes a las obligaciones sustantivas y formales, y por otra parte, el encuadre de los mismos hechos constatados a aquellos que las normas tipifican como infracciones sujetas a sanción.

Es por ello que, con base en los principios de economía procesal y celeridad antes mencionados, el legislador permite la utilización del mismo procedimiento para determinar tanto los derechos e impuestos aduaneros como la imposición de sanciones, siempre y cuando se respeten las garantías y derechos de los administrados.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS

En el Capítulo II epígrafe “De las reclamaciones y los recursos aduaneros”, el art. 102 del CAUCA prescribe: “toda persona que se considere agraviada por las resoluciones o actos de las autoridades del servicio aduanero, podrá impugnarlas en la forma y tiempo que señale la legislación nacional.

Al remitirnos a la legislación nacional, la Ley de Simplificación Aduanera, sobre el tema de los recursos, en el art. 17 inciso final prescribe: “Contra la resolución que se dicte, se admitirán los recursos administrativos establecidos por la legislación aduanera”.

Como se ha dicho antes, la legislación aduanera comprende el bloque del ordenamiento jurídico en materia de aduanas: el CAUCA, RECAUCA y la legislación nacional en esa materia.

Es así que al examinar el tema de los recursos administrativos a la luz de la legislación aduanera, el RECAUCA regula dicho tópico en el Título VII e instituye en el art. 227 los recursos de “reconsideración o de revisión”, los cuales quedan a la libre disposición del recurrente, contra los actos y resoluciones de la administración aduanera, por los que se determinen tributos, sanciones o que afecten en cualquier forma los derechos de los contribuyentes.

El recurso de reconsideración se podrá interponer ante la autoridad que emitió el acto, mientras que el de revisión para ante el Director General de la Renta de Aduanas. Este último recurso también procede para ante el Director General contra la resolución de denegatoria total o parcial del recurso de reconsideración.

RECURSO DE APELACIÓN

En el acápite “Impugnación de actos de la Autoridad Superior del Servicio Aduanero”, el art. 230 del RECAUCA ordena: “Contra los actos y resoluciones que emita la autoridad superior del Servicio Aduanero que no se deriven de actos originados en las administraciones aduaneras, cabrá el recurso de apelación en la forma prescrita en el art. 231...”.

El expresado art. 231 decreta: “Contra las resoluciones de la autoridad superior del Servicio Aduanero, cabrá el recurso de apelación...”.

- a) En materia de clasificación y valor, ante los órganos técnicos a que se refieren los arts. 103 Y 104 del Código, según el caso.
- b) En otras materias, ante el superior jerárquico del Servicio Aduanero (Ministro de Hacienda) o el competente según la ley nacional.

Los órganos que el CAUCA menciona en el art.193 son los Comités Arancelario y de Valoración, órganos a los que les corresponderá, según dicha disposición, conocer en última instancia de los recursos en materia de clasificación arancelaria y de valoración. En la actualidad dichos órganos no existen, ya que en El Salvador no se ha decretado la ley para la creación de los mismos.

No obstante, el art. 104 prevé como alternativa la creación de un Tribunal Aduanero Nacional, quién asumirá las funciones de los Comités Arancelario y de Valoración Aduanera, con la organización, integración, atribuciones y demás competencias que se le otorguen.

Lo anterior implica que al no existir los órganos que menciona el art. 103, si se ha optado por la creación de un Tribunal Aduanero, sería éste el competente para conocer en última instancia en recurso de apelación de los actos que emita la DGRA en materia de clasificación arancelaria y valoración.

Respecto al Tribunal Aduanero Nacional que señala la anterior disposición, en relación con el recurso de apelación, es importante destacar que la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (LEPSIA), al referirse a los recursos en el art. 51, regula que el recurso de apelación contra las resoluciones de la Dirección General, será conocido por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, conforme a las formalidades, plazos, procedimientos y disposiciones legales que regulan las actuaciones de ese Tribunal, el cual tendrá en estos casos el carácter de Tribunal Aduanero a los efectos de lo prescrito por el CAUCA.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

Lo anterior permite apreciar que la legislación nacional, como lo es la normativa antes citada Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (LEPSIA), otorga el carácter de Tribunal Aduanero al Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, para los efectos prescritos en el CAUCA, quién conocerá con base en las formalidades, plazos y procedimientos previstos en la Ley de Organización y Funcionamiento del TAI. Esto demuestra que la competencia que la ley nacional otorga al referido Tribunal trasciende sus límites y los amplía a los efectos del CAUCA.

Ahora, dicho lo anterior, debe volverse nuevamente al RECAUCA, específicamente al art. 242 inciso 2°, “Disposiciones transitorias”, el cual ordena que, en tanto los países signatarios no integren los órganos técnicos a que se refieren los artículos 103 y 104 del CAUCA, el recurso de apelación se interpondrá ante la autoridad a que se refiere el literal b) del artículo 231 del mismo Reglamento, que en este caso sería el Ministro de Hacienda o el competente, según la ley nacional.

Se ha dicho antes, que según la ley nacional, “Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras”, el órgano competente resulta ser el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, por cuanto el carácter de Tribunal Aduanero que se le otorga es para los efectos prescritos en el CAUCA, situación por la cual su competencia trasciende los límites de la norma sancionatoria y alcanza a los que establece el Código y su Reglamento.

Lo anteriormente expuesto nos conduce a establecer que efectivamente el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos tiene la potestad de conocer y pronunciarse sobre la re clasificación arancelaria aplicada por la DGRA, y por ende sobre la determinación de DAI e IVA causados, máxime si su aplicación surge como una consecuencia de considerar que la partida arancelaria aplicada por la demandante es falsa o inexacta, cuyo hecho según la normativa sancionatoria, tipificaba como infracción sancionada con el triple en concepto de multa sobre el total de los derechos e impuestos evadidos.

Como complemento a la precedente conclusión, es importante destacar que desde el ámbito sancionatorio, para efectos de imponer la sanción por la comisión de la infracción que tipificaba el art. 33 A letra a) de la Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas (derogada), requería “previamente” conocer con exactitud los montos de DAI e IVA (evadidos o que pretendieron evadirse) causados por la partida arancelaria que la DGRA considera corresponde a la mercancía importada, puesto que sobre el total de estos debía calcularse el triple en concepto de multa (art. 33 C de la normativa antes citada).

Como puede observarse, la determinación de los DAI e IVA (derechos e impuestos arancelarios evadidos o que pretendieron evadirse) son el soporte en que se fundamenta la multa y éstos provienen de aplicar una partida arancelaria que a juicio de la DGRA corresponde a la mercancía importada, en sustitución de la declarada que la DGRA reprocha de falsa o inexacta, hecho que según la precitada norma jurídica constituía una conducta ilícita sancionable.

En ese orden de ideas, resulta insostenible la postura del Tribunal de Apelaciones respecto a que su competencia se limita a pronunciarse sobre la multa, puesto que, como se ha mencionado, para efectos de establecer su legalidad debe “necesariamente” establecer si el presupuesto en que ésta se funda es correcto. Para ello se vuelve imprescindible verificar si la partida arancelaria declarada por la agraviada es la adecuada o, por el contrario, confirmar que es falsa o inexacta.

Naturalmente que, resuelto este punto, le corresponderá al Tribunal de Apelaciones pronunciarse sobre la partida arancelaria aplicada por la autoridad aduanera y, de admitir que los montos de los derechos arancelarios establecidos por ésta son los legales, también sería procedente la aplicación de la multa que equivale al triple de los derechos e impuestos arancelarios establecidos.

Y es que aún en el supuesto de que la competencia del Tribunal de Apelaciones se limite a conocer sobre la multa, necesariamente

debe conocer y pronunciarse sobre el fondo de la infracción atribuida al quejoso, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el cumplimiento de la obligación sustantiva. En ese sentido, podría arribar a dos conclusiones:

- a) Si al conocer y determinar que la partida arancelaria que la DGRA atribuye como falsa o inexacta, a su juicio resulta ser correcta, con ello queda plenamente desvirtuado el ilícito imputado a la demandante y por consiguiente quedaría sin efecto la determinación de DAI, IVA y la multa impuesta.
- b) Por el contrario, si en su análisis el Tribunal concluye que la infracción atribuida por la DGRA al supuesto infractor es correcta, es porque estaría reconociendo que la partida arancelaria aplicada por la oficina es la que corresponde para el producto importado. Teniendo de base tal resultado, el TAIJ en su función de contralor de la legalidad de la multa impuesta, partiría del total de los derechos aduaneros que causa la aplicación de dicha partida arancelaria, pues no debe perderse de vista que la multa es el equivalente al triple del monto total de los derechos e impuestos evadidos o que pretendieron evadirse.

De lo antes expuesto se desprende, que en ambos supuestos (objeto la infracción imputada o reconocerla) la función específica del TAIJ consistiría en determinar si efectivamente el supuesto infractor incurrió o no en la infracción atribuida. En el caso de concluir que es improcedente la infracción imputada, el conflicto originado como consecuencia del ilícito atribuido se solucionaría en sede administrativa, ya que si el TAIJ determina que la partida arancelaria declarada por el administrado es correcta, resultaría improcedente avalar los derechos e impuestos arancelarios determinados, por consiguiente quedaría sin efecto la multa.

En el supuesto de reconocer y por tanto confirmar la infracción atribuida a la apelante, a ésta le quedaría expedita la vía para impugnar ante esta jurisdicción tanto el acto de la DGRA como el del Tribunal de apelaciones de los Impuestos Internos que confirma el de aquella. En ese sentido esta Sala se pronunciaría una sola vez por la actuación de la DGRA que es la que origina el conflicto y no en dos ocasiones en el supuesto de admitir que el Tribunal de Apelaciones sólo tiene competencia para conocer sobre la multa.

Desde esta línea de razonamiento, resulta claro que la tesis del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, al pretender limitar su competencia a la sanción como tal, sin conocer los supuestos que la sustentan, realiza una interpretación literal y limitada dentro del marco de la normativa sancionadora, la cual, en los términos expuestos, restringe

el derecho de defensa del administrado, quien no tendría la posibilidad de discutir de forma integral ante una misma instancia en sede administrativa, los montos de DAI e IVA originados por la aplicación de una partida arancelaria en sustitución de la declarada por la demandante al considerar la autoridad aduanera que es falsa o inexacta.

Adherirse a la tesis de la autoridad demandada implicaría poner en una situación de indefensión en sede administrativa al demandante y, como consecuencia, se le obligaría a impugnar el mismo acto ante diferentes instancias, existiendo el riesgo de que en determinados casos se obtengan fallos contradictorios, lo cual vulneraría el principio de seguridad jurídica.

Como corolario de lo anteriormente expuesto, cabe aclarar que si el Tribunal de Apelaciones careciera de competencia para conocer sobre la determinación de los derechos e impuestos aduaneros, forzosamente debería abstenerse de conocer respecto de las multas por infracciones vinculadas con tales determinaciones, hasta en tanto la autoridad competente resolviera lo relativo a la determinación, y ello, debido a la estrecha vinculación que existe entre ambas.

De ahí que su tesis relativa a que sólo tiene competencia para conocer sobre las multas, además de violar los derechos de defensa y seguridad, jurídica reconocidos en la Constitución, también viola la presunción de inocencia, puesto que en todo caso, estaría partiendo del supuesto de que la infracción atribuida por la DGRA al contribuyente es cierta y que por tanto sólo le corresponde verificar que la multa impuesta es la adecuada. Esta postura riñe con la Constitución por sustentarse en el principio de culpabilidad, con lo cual se vulnera la presunción de inocencia consagrada en el art. 12 de la Ley Fundamental.

No hay que perder de vista que la sanción es una consecuencia de la comisión de una infracción; que no puede imponerse una multa sin antes establecer que se incurrió en el hecho tipificado por la ley como ilícito. Menos aún revocar una sanción sin pronunciarse sobre el hecho en que se fundamenta. Por ello se reitera, que a efecto de poder pronunciarse sobre la validez de la sanción, se requiere previamente determinar la constatación del ilícito atribuido al administrado, quien debe gozar de todas las garantías y derechos que la ley le concede para su legítima defensa.

La Sala de lo Contencioso Administrativo concluye que es la interpretación integral y sistemática de la ley, la que permite hacer efectivos los principios de seguridad jurídica y el conocimiento integral de la pretensión, a fin de posibilitar el derecho de defensa. Por tanto, con las fundamentaciones antes expuesta queda plenamente demostrado

que corresponde al Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos pronunciarse sobre la determinación de los DAI e IVA determinados en la resolución que la parte actora impugnó ante su instancia.

Este Tribunal declara, que conforme al principio de congruencia, todas las resoluciones que pronuncien las autoridades judiciales o administrativas, han de ser claras y precisas, debiendo resolver sobre todos los puntos alegados oportunamente en la demanda o en el escrito de petición y debatidos en el desarrollo del proceso o procedimiento; asimismo, de conformidad con dicho principio, el juez o autoridad deberá ceñirse estrictamente a las peticiones efectuadas por las partes oportunamente, sin que se admita la falta de correlación entre lo que se pide y lo que se resuelve.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 180-S-2003 de las 10:00 del día 25/7/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 179-S-2003 de las 15:05 Horas de fecha 20/03/2006)

LEGITIMACIÓN PROCESAL

Toda persona que pretenda interactuar validamente en el mundo jurídico necesita ostentar necesariamente capacidad de ejercicio, sin embargo, cuando se trata de ejercitar derechos eficazmente en sede jurisdiccional a dicha capacidad se debe sumar la figura de la legitimación procesal.

El tratadista Enrique Véscovi en su obra Teoría General del Proceso define a la legitimación como “la posición de un sujeto respecto al objeto litigioso que le permite obtener una providencia eficaz”, y además agrega que “La legitimación es un presupuesto de la sentencia de mérito; el juez, previamente a la decisión, debe analizar si las partes que están presentes en el proceso son los que deben estar, (...) la falta de legitimación es una defensa de fondo y se tramita y resuelve en la sentencia definitiva “.

En sentido concordante con lo expuesto por la doctrina, la Sala de lo Constitucional ha expresado al respecto: “Entre los requisitos subjetivos de la pretensión se destaca la legitimación, la cual alude a una especial condición o vinculación -activa y pasiva- de uno o varios sujetos con un objeto litigioso determinado -acto reclamado-, que les habilite para comparecer o exigir su comparecencia, individualmente o junto con otros, en un proceso concreto con el fin de obtener una sentencia de fondo” (Interlocutoria de Amparo, referencia M24 2001 dictada el dieciséis de marzo de dos mil uno).

Las pretensiones que se dirijan a atacar la legalidad de un acto administrativo son objeto del conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a lo establecido por el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en ese sentido, se entiende que la legitimación de las partes deviene de una relación previa entre un sujeto y el acto adversado, por lo tanto las partes en el proceso deben acreditar su relación directa con el acto impugnado para obtener una satisfacción procesal mediante el pronunciamiento de sentencia de fondo.

En el juicio contencioso administrativo se encuentra legitimado activamente el administrado que ostente un derecho o interés legítimo relacionado con el objeto litigioso, adquiriendo la calidad de actor, y que mediante el ejercicio de su derecho de acción presenta una demanda contra el ente, autoridad o funcionario que ha emitido el acto en controversia, ya que es el único legitimado pasivamente en el juicio.

En relación a la legitimación pasiva en el juicio contencioso administrativo, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha manifestado con anterioridad que: “El legítimo contradictor en el juicio contencioso administrativo, refiriéndonos a la legitimación pasiva, se constituye en la autoridad, funcionario o entidad productora del acto administrativo que genera el agravio al particular, y que se impugna ante esta jurisdicción”. (Sentencia 50-S-92, de las diez horas y cinco minutos del día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y cuatro).

La falta de legitimación de las partes procesales indica la inexistencia de una relación jurídica entre ellas y el conflicto a dilucidar, por lo que se vuelve estéril cualquier pronunciamiento judicial que tienda a solucionado.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 311-C-2003 de las 10:05 del día 15/2/2006)

Relaciones:

(INTERLOCUTORIA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Ref. 237-R-2003 de las 10:20 Horas de fecha 15/02/2006)

(INTERLOCUTORIA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 19-Q-2004 de las 10:10 Horas de fecha 19/06/2006)

LEGITIMACIÓN ACTIVA

En un proceso contencioso-administrativo, la legitimación activa puede estar determinada por la titularidad de un derecho y, también, por la existencia de un interés legítimo en la declaratoria de ilegalidad de un concreto acto administrativo (Art. 9 LJCA)

La Sala de lo Contencioso Administrativo considera que el interés legítimo, no se reduce a un interés por la legalidad. Es necesario que el administrado que busca impugnar un acto, sea quien se ve lesionado o afectado por el mismo, de manera tal que esté interesado en obtener su anulación.

Sin duda, como ha sostenido esta Sala “los alcances que se otorguen a la figura del “interés legítimo y directo determinan la apertura o restricción del acceso a esta sede judicial, lo cual repercute directamente en el derecho de acceso a la jurisdicción”. (Sentencia 114-S-2000 del 31/5/2001).

LEGITIMACIÓN PASIVA

En el proceso contencioso administrativo la legitimación pasiva corresponde al funcionario, autoridad o entidad que emitió el acto que da lugar al proceso, o a quien se atribuya el mismo (Art. 10 lit. b) LJCA)

Aún cuando se hubiese incurrido en incompetencia, lo determinante a efectos de la legitimación pasiva es quien dicta el acto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 235-R-2003 de las 10:05 del día 6/6/2006)

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prescribe que la demanda debe expresar: “b) el funcionario, la autoridad o entidad a quien se demanda”. En ese mismo sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha establecido en reiteradas ocasiones que: “El sujeto pasivamente legitimado es el órgano institución y no el órgano persona, así la ley de la jurisdicción contencioso administrativa establece que la demanda se puede entablar ya sea contra los órganos o funcionarios a través de los cuales éste actúa.” Sin embargo, la interposición de la demanda no deberá ser simultánea; ya que deberá efectuarse contra la institución pública o contra el funcionario titular de la misma.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 210-2006 de las 14:43 del día 6/11/2006)

En la obra Curso de Derecho Procesal Administrativo (Vicente Gimeno Sendra y otros, Ed. Tiran lo blanch, Valencia 1994, segunda edición, páginas 141-143), se afirma: “... la legitimación pasiva, que en el proceso administrativo viene a coincidir, igualmente en términos generales, con la autoría de la actuación administrativa cuestionada.

Y agrega que "... el esquema subjetivo de la legitimación pasiva en el proceso administrativo lo constituirán, primero, la administración de la que ha emanado la actuación cuestionada, en la que concurre una inequívoca legitimación en relación con la misma proporcionada por la circunstancia de haber sido su autora...".

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 168-2006 de las 10:20 del día 22/11/2006)

LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública regula la forma en que el Estado inicia, desarrolla y finaliza relaciones con los particulares por medio de contratos administrativos. Los arts. 92 y 93 del cuerpo legal mencionado, prescriben que los contratos regulados por dicha ley se extinguen por los siguientes motivos: i) caducidad; ii) mutuo acuerdo de las partes contratantes; iii) revocación; iv) rescate; y, v) por las demás causas que se determinen contractualmente.

CADUCIDAD O RESCISIÓN

Para el doctrinario Miguel S. Marienhoff, la caducidad o rescisión es un medio de extinción del contrato administrativo, pero su naturaleza es de una medida represiva o sanción de carácter definitivo, utilizable por la Administración Pública respecto a su cocontratante. Destaca que: "Algunos expositores le llaman rescisión unilateral, porque es una prerrogativa de la Administración Pública de "rescindir" "el contrato administrativo". Trátase, en suma, de la rescisión que puede decretar la Administración en ejercicio de sus prerrogativas públicas. y agrega el referido expositor que: "el poder de la Administración Pública para rescindir un contrato administrativo presenta dos modalidades: a) cuando dicho poder no está expresamente previsto en el contrato y b) cuando dicho poder está previsto en el contrato (...). En ambos casos, procederá la rescisión ante la existencia de culpa o falta del cocontratante en el cumplimiento de sus obligaciones (MIGUEL S. MARIENHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-A, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, páginas 403, 404,561 y sig).

En relación a la facultad rescisoria de la Administración, Roberto Dromí expone: "La Administración Pública tiene competencia para sancionar las faltas contractuales que comete el contratista. La Administración, previamente a la sanción, debe constituir en mora al contratista, intimándole al debido cumplimiento de sus obligaciones. Esta exigencia

es consecuencia del principio del debido proceso legal, que debe respetarse para una adecuada imposición de la sanción. Las sanciones rescisorias son las de mayor gravedad, pues dan lugar a la extinción del contrato administrativo. Proceden únicamente ante faltas especialmente graves, y la Administración recurre a ellas sólo cuando no hay otro medio para lograr la ejecución de las obligaciones contractuales debidas por el contratista” (ROBERTO DROMI, *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, 9a Edición, 2001, págs. 427- 429).

NOTIFICACIÓN

La Sala de lo Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que: “La notificación de todas las decisiones judiciales a las partes en un acto de comunicación es un acto de comunicación en cuya virtud se pretende hacerles saber a las partes lo ocurrido dentro de un proceso; en términos generales y debido a su importancia, al concretarse tales actos debe hacerse en forma personal; sin embargo, el mismo legislador prevé que, por circunstancias que escapan del control del juez, puede ese mismo acto realizarse por una vía diferente, que en todo caso produce el mismo resultado, cual es la notificación de las decisiones judiciales mediante esquela” (Sentencia de Amparo dictada el cuatro de enero de dos mil, 177-98).

Por ser un acto de comunicación, la notificación tiene como principal función la de dar a conocer al administrado una resolución administrativa que incide directamente en su situación jurídica, ya sea favorable o desfavorablemente, para que éste pueda actuar de acuerdo a la misma. Si el acto es desfavorable, la notificación posibilita la impugnación del acto por las vías legales.

El artículo 74 de la LACAP, dispone: “Todo acto administrativo que afecte derechos o intereses de los ofertantes y contratistas, deberá ser debidamente notificado, a más tardar dentro de las setenta y dos horas hábiles siguientes de haberse proveído. Este surtirá efecto a partir del día siguiente al de su notificación, que se hará mediante entrega de la copia íntegra del acto, personalmente al interesado o por correo con aviso de recibo o por cualquier otro medio que permita tener constancia fehaciente de la recepción”.

Como se desprende de lo dispuesto por el art. 74 de la LACAP, la notificación de un acto que afecte derechos de un contratista se debe hacer personalmente o por correo con aviso de recibo o por cualquier medio que permita tener constancia fehaciente de la recepción. La consignación de la rescisión del contrato en la bitácora de la obra, garantiza que el contratista conocerá la producción del acto.

La bitácora de obra es una libreta o libro que forma parte del contrato, en ésta se anota cualquier situación de carácter trascendental y que afecte el desarrollo de la obra. Ésta es el medio oficial de comunicación entre los responsables de la supervisión y los encargados de la construcción, ambas partes asientan las notas dirigidas a determinar medidas preventivas, correctivas e informativas de instrucción tendientes lograr el buen desarrollo de la obra. Dicha bitácora tiene vigencia durante el tiempo que dure la obra.

TRATO DIRECTO

El trato directo está regulado en los art. 161 y 163 de la LACAP, de la siguiente forma: “Para resolver las diferencias o conflictos que surgieren durante la ejecución de los contratos, se observará el procedimiento establecido en este capítulo, en particular el arreglo directo (...)” y “Por el arreglo directo, las partes contratantes procuran la solución de las diferencias sin otra intervención que la de ellas mismas, sus representantes y delegados especialmente acreditados, dejando constancia escrita en acta de los puntos controvertidos y de las resoluciones, en su caso”.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 214-R-2003 de las 14:00 del día 21/2/2006)

LEY DE LA CARRERA DOCENTE: PROCESO DE SELECCIÓN DE PLAZAS

El proceso de selección tiene como finalidad que la Administración Pública designe, para ocupar la plaza sometida a concurso, al profesional que reúna las mejores condiciones para el cargo; para lograr dicho cometido, la Ley de la Carrera Docente provee tanto el procedimiento como los elementos a ponderar, al momento de la tomar la decisión, en la elección del aspirante que ocupará la plaza.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 10-2005 de las 14:22 del día 14/7/2006)

LEY DE PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DEL ARRESTO O MULTA ADMINISTRATIVOS

Según prescribe el art. 16 de la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos (en adelante LPIAMA), que contra la resolución que impone el arresto o la multa podrán interponerse los recursos de revocatoria y de revisión. Ahora bien, en el caso de que se declare sin lugar el de revisión, éste podrá ser planteado mediante la vía de hecho prevista en el art. 20.

En cuanto al recurso de revocatoria, el art. 17, señala que «podrá interponerse (...) ante la autoridad que impuso la sanción, quien sin más trámite ni diligencia, resolverá dentro de las cuarenta y ocho horas a la interposición del recurso, quedando expedito el recurso de revisión».

REVOCATORIA: NATURALEZA

Sobre la naturaleza de la revocatoria, cabe recordar que se trata de un medio impugnativo que posibilita que el mismo órgano que dictó un acto pueda subsanar los vicios que éste pueda contener. De este modo, ha de entenderse que este recurso tiene como finalidad, además de que el administrado pueda oponer su inconformidad frente a la decisión administrativa, que la misma autoridad emisora del acto pueda revisar su actuación.

En virtud de lo anterior, y desde su naturaleza y finalidad, el recurso de revocatoria previsto en el precitado artículo 17 no puede tener un carácter preceptivo y, por consiguiente, su utilización no debe exigirse como condición para la procedencia de la demanda contencioso administrativa. Sin embargo, debe advertirse que cuando el administrado decida hacer uso de este recurso, la demanda podrá incoarse también contra el acto por el que se resuelva. En tal supuesto, dicho acto servirá para contabilizar el plazo previsto en el art. 11 literal a) LJCA.

Esta manera de interpretar el funcionamiento del recurso de revocatoria previsto en la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos (es decir, con carácter potestativo) también se justifica por el hecho de que frente al mismo acto se hayan previsto dos recursos, pero sobre todo, porque uno de ellos -el de revocatoria- debe ser resuelto por la misma autoridad emisora del acto sancionador.

Efectuadas las anteriores aclaraciones sobre el recurso de revocatoria, se pasa a examinar la manera en la que ha de operar el recurso de revisión. Al margen de las proximidades señaladas en el párrafo anterior, según el art. 18 LPIAMA, el sancionado «...podrá interponer recurso de revisión para ante la autoridad inmediata superior cuando la hubiere...»

De esta norma se infiere, por un lado, que el recurso de revisión debe interponerse ante la misma autoridad que pronunció el acto que se recurre (ya sea el acto originario, ya el que resuelve el recurso de revocatoria), y, por el otro, que la competencia de esa autoridad se encuentra limitada a decidir la admisión o no del recurso, pues éste deberá ser resuelto por el superior jerárquico inmediato.

Esto quiere decir que cuando no haya un superior jerárquico -entiéndase con competencia, según la materia de que se trate, para co-

nocer en vía de recurso- ya no será posible interponer ningún recurso administrativo contra la resolución que impone la sanción, a no ser que se interpusiera el de revocatoria.

RECURSO DE HECHO

Finalmente, sobre el recurso de hecho, el art. 20 LPIAMA dispone que «declarada sin lugar la revisión procederá el recurso de hecho, el que se interpondrá (...) ante la autoridad superior inmediata si la hubiere».

Esto significa que el recurso de hecho procede en caso de denegación de la revisión. Dicho de otro modo, es un medio para lograr la tramitación, por la autoridad superior, de un recurso cuya admisión ha sido rechazada.

Esta vía excepcional de interponer el recurso de revisión requiere la presencia de los siguientes presupuestos: 1) que la autoridad que debió conocer sobre la admisión del recurso de revisión, que será la misma que dictó el acto, lo hubiera declarado sin lugar -entiéndase, que lo declara inadmisibile-; y, 2) que necesariamente debe haber una autoridad superior inmediata ante quien, dado que el recurso fue rechazado, se pueda presentar por la vía de hecho.

A partir de las anteriores consideraciones, es dable interpretar que el recurso de hecho regulado en el art. 20, aunque formalmente aparezca en la ley como un recurso más, desde el punto de vista de sus efectos no es más que el mismo recurso de revisión previsto en el art. 18, sólo que deducido directamente ante la autoridad que deberá resolverlo.

Por último, sobre el uso de los recursos administrativos debe precisarse que el hecho de que la Administración ofrezca una respuesta a las peticiones formuladas por medio de un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico, o que estando regulado no proceda en el caso particular -en definitiva un recurso no reglado-, en modo alguno puede significar que la resolución que se dicte pase a ser automáticamente un acto impugnabile mediante la acción contencioso administrativa.

De este modo, los actos que confirman otros anteriores pero que han sido provocados por la interposición de un recurso no reglado deben ser considerados actos «reproductorios» y, por consiguiente, no impugnables mediante la acción contencioso administrativa (art. 7 LJCA).

Todo esto se traduce en que la obligación constitucional de respuesta que vincula a la Administración, en este caso, no genera efectos procesales en el contencioso administrativo.

Se concluye de todo lo expuesto que en el procedimiento sancionador previsto en la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos, el acto o resolución con la cual se agota la vía

administrativa viene determinado según tenga o no un superior jerárquico la autoridad que impone la multa (pues se trata de una ley que puede ser aplicada por diversos órganos de la Administración pública). Así, si no existe un superior jerárquico con competencia para conocer en recurso de los actos de la autoridad sancionadora, la vía administrativa se agota con el acto impositivo de la multa o, en su caso, con el que resuelve el recurso de revocatoria. Por el contrario, si existe un superior jerárquico, la vía administrativa se agota con la resolución sobre el recurso de revisión.

Finalmente, el auto al que se viene haciendo alusión, sobre la naturaleza del acto que declara «ejecutoriada» la resolución que impone una multa (art. 15 de la LPIAMA), señala que se trata de un acto que pertenece a la fase de ejecución y que no tiene ninguna trascendencia en la firmeza del acto sancionador, pues éste queda firme, bien porque no se interpuso ningún recurso, bien porque se haya pronunciado la resolución que resuelve el recurso con el cual se agota la vía administrativa. Por tanto, este acto -que declara ejecutoriada una sanción no puede cobrar ninguna relevancia a los efectos de examinar si la demanda cumple el requisito de plazo respecto al acto sancionador. Dicho de otro modo, no sirve para contabilizar el plazo para interponer la demanda contra el acto que impone la sanción.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 139-2005 de las 08:35 del día 13/6/2006)

LICENCIA PARA LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

La Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, no obliga a las Municipalidades a conceder autorización a todos los expendios cuyos propietarios soliciten licencia por primera vez, ni a renovar todas las licencias cuya refrenda les sea pedida.

Las causas para denegar una licencia, o su renovación, no están taxativamente enumeradas en dicha normativa; sin embargo, se establecen ciertos parámetros para determinar en qué casos no procede el otorgamiento de dicha licencia. Así, en la parte final del art. 31 señala que las municipalidades no podrán negar la renovación de las licencias a que se refiere el inciso primero de este artículo sin causa justificada.

De conformidad con el anterior orden de ideas ante una solicitud de los administrados, las municipalidades pueden otorgar o denegar las licencias para la venta de bebidas alcohólicas, atendiendo los parámetros relacionados. Sin embargo, debe entenderse que en ningún caso

los administrados adquieren automáticamente el derecho para exigir al año siguiente la renovación de la licencia correspondiente, por haberla obtenido en un año precedente.

La extensión de la licencia para el funcionamiento de un establecimiento comercial de venta de bebidas alcohólicas, constituye un acto administrativo de autorización que otorga la Municipalidad y, dada su naturaleza, dicha autoridad tiene la atribución de fiscalizar y controlar los requerimientos legales previstos para su ejercicio, no obstante que éstos constituyan conceptos jurídicos indeterminados. En caso que concurren y se constate, a posteriori el incumplimiento de los presupuestos legales, tal autorización es susceptible de ser suspendida, revocada o cancelada a efecto de resguardar el interés público, ello antecedido de mi procedimiento, el cual supone dar al administrado y a todos los intervinientes en el mismo, la posibilidad de exponer sus razonamientos y de defender sus derechos de manera plena y amplia.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 177-P-2004 de las 12:20 del día 29/5/2006)

LICITACIÓN PÚBLICA

La actividad de la Administración pública se manifiesta regularmente de forma unilateral; sin embargo, también entabla relaciones jurídicas de carácter bilateral con otros sujetos de derechos como acontece en la contratación pública. Aquí, la actividad contractual de la Administración se desarrolla en el marco de un acuerdo de voluntades entre el órgano estatal y un particular, cuyos fines pueden ser en términos generales: la realización de la obra, la entrega de suministros la gestión de un servicio público u otra de las actividades contempladas en el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

En estos casos, y a diferencia del derecho privado, la Administración no puede formar libremente su voluntad y contratar con cualquier empresa o entidad, como si se tratara de una relación entre particulares; debe, en tal situación, seguir un procedimiento legalmente determinado para la selección del contratista. Este constituye el procedimiento licitatorio, el cual culmina con el acto de adjudicación que da paso a la posterior contratación.

En términos generales la licitación es el procedimiento de selección del co-contratante de la Administración Pública, que sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona o entidad es la que ofrece el precio o las condiciones más convenientes a los intereses generales.

Como cualquier actividad de la Administración, los actos que comprenden dicho procedimiento se encuentran sometidos a una serie de principios connaturales al régimen jurídico-administrativo como son los de legalidad, igualdad, objetividad e imparcialidad y de interdicción de la arbitrariedad, entre otros.

La finalidad básica del proceso de contratación administrativa es la satisfacción del interés general. Dicho procedimiento constituye su principio rector y el cual exige a la entidad licitante adoptar determinadas precauciones o cautelas en orden a asegurar una efectiva ejecución del contrato. Algunas de estas cautelas versan sobre la figura del co-contratante. En efecto, éste se encuentra obligado dentro de dicho proceso a acreditar su capacidad jurídica y demostrar que ostenta la solvencia económica-financiera y técnica para la ejecución de la obra, servicio o suministro requerido.

La acreditación de la capacidad del ofertante es de tal importancia en la contratación administrativa que en las bases de licitación debe constar las indicaciones concernientes a los requisitos legales exigidos a quienes pretenden participar en la licitación, en particular aquellas que versen sobre la capacidad para contraer y responder de determinadas obligaciones y relaciones.

En tal sentido, la comprobación de las estipulaciones referidas a la capacidad legal, técnica y financiera de los ofertantes en las bases resulta de estricta observancia para el órgano evaluador en su análisis, y le permiten rechazar a los concursantes que se encuentren dentro de las causales impeditivas contempladas en los artículos 25, 26 y 158 de la LACAP, o bien, desestimar la propuesta de algún oferente que no acredite de forma fehaciente su capacidad en cualquiera de los tres ámbitos supra relacionados, pues ello podría perjudicar a posteriori el objeto mismo del contrato, el cumplimiento de las garantías de contratación o la prestación pública.

Por ello, y con base en el inciso primero del artículo 25 de la LACAP, resulta obligado para el participante en el procedimiento licitatorio cumplir los requisitos exigidos tanto en el derecho común como en las leyes sectoriales pertinentes que comprueben su capacidad para contraer obligaciones y responder de las mismas. De forma correlativa, la norma impone a la Administración el deber legal de elegir un co-contratante que acredite su capacidad jurídica, en procura de una correcta ejecución del contrato.

El incumplimiento de lo anterior conlleva un vicio de ilegalidad de tal trascendencia que invalida todos los efectos del procedimiento licitatorio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 112-G-2001 de las 8:00 del día 24/2/2006)

NOTIFICACIÓN

El art. 57 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) dispone que la Institución, por medio del Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI), notificará a todos los participantes el resultado de la adjudicación conforme con lo dispuesto en la ley.

A su vez, la Institución deberá publicar los resultados en medios de prensa escrita de circulación nacional, pudiendo además utilizar cualquier medio que garantice la recepción del contenido del mensaje.

Es decir, que la notificación debe ser realizada: (1) a más tardar dentro de las setenta y dos horas hábiles siguientes de haberse emitido la resolución de adjudicación; (2) mediante entrega de la copia íntegra del acto, (3) personalmente al interesado o por correo con aviso de recibo o por cualquier otro medio que permita tener constancia fehaciente de la recepción, de acuerdo a lo establecido en el art. 74 de la mencionada Ley.

Lo enunciado en el párrafo anterior aplica igualmente para las notificaciones de las resoluciones pronunciadas en recurso de revisión.

NATURALEZA DE LA NOTIFICACIÓN

Las providencias de la Administración dentro de un procedimiento están destinadas por su propia naturaleza a ser dadas a conocer a las personas involucradas, es decir a quienes se refieran o puedan generar perjuicios. Ese acto de comunicación es a lo que se denomina notificación, y es el que posibilita la defensa de derechos o intereses legítimos de la persona ante la actividad procesal que se tramita.

Por eso, las notificaciones deben ser ejecutadas de manera adecuada a su objetivo, para permitir al destinatario disponer lo conveniente para la mejor defensa de sus derechos o intereses.

Así, los requisitos legales exigidos para las notificaciones en materia de procesos de contratación de la Administración Pública, señalados anteriormente, si bien son requisitos formales, tienen como finalidad que el administrado conozca el acto o resolución.

De tal manera, que el acto administrativo surtirá todos sus efectos una vez notificado en legal forma y cumplidos todos los otros requisitos de eficacia. La notificación permitirá, a su vez, que el administrado ejerza la defensa de sus derechos o intereses, ya sea por vía administrativa o judicial.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 62-O-2003 de las 10:50 del día 29/5/2006)

Durante el proceso licitatorio se cumplen determinados requisitos que le dan validez, y tienden a asegurar la transparencia y legitimidad del mismo.

La transparencia, como principio rector de la licitación pública, exige de la Administración el cumplimiento irrenunciable de los principios de legalidad, publicidad, participación real efectiva, competencia, y razonabilidad, responsabilidad y control.

Tal exigencia de publicidad y transparencia, y el apego a la ley, impone que las propias bases deben establecer los porcentajes de evaluación, y naturalmente, las bases de licitación deberán ser del conocimiento de los licitantes.

Esos requisitos que deben observarse para llegar a emitir el acto de adjudicación constituyen una garantía de la regularidad o legalidad de la actividad administrativa. Su inobservancia o deficiencia afecta la validez del acto. Sin embargo, cuando no media agravio sustancial para el derecho de defensa, las deficiencias en el trámite administrativo son subsanables en la posterior instancia judicial. (Marienhoff, Miguel. Tratado de derecho Administrativo, Tomo II, 4a. Ed., Buenos Aires, Argentina 2003).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 62-O-2003 de las 10:50 del día 29/5/2006)

Como es sabido, para que la Administración pueda manifestar su voluntad y prestar su consentimiento en un contrato, es necesario, como regla general, llevar a cabo un procedimiento de selección del contratista.

La licitación es entonces un procedimiento administrativo de selección, en el cual, analizadas las propuestas de los licitantes, se selecciona y acepta la más ventajosa.

Durante el proceso licitatorio se siguen determinados requisitos legales que le dan validez y tienden a asegurar la mayor transparencia, legalidad y legitimidad del mismo. Un proceso de licitación manejado conforme a Derecho es garantía de una sana administración, salvaguarda de los intereses de la comunidad, de los intereses y derechos de los particulares y también de aquél o aquellos que ordenan o ejecutan obras o servicios con dineros públicos.

Se trata de un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual: "por el que el ente público en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas entre las cuales

seleccionará y aceptará la más conveniente”. (Roberto Dromi: Licitación Pública. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995)

El procedimiento culmina con la adjudicación, acto por el cual el licitante determina, declara y acepta la propuesta más ventajosa, habilitando la futura celebración del contrato. Ya en anteriores resoluciones este Tribunal ha expresado que: “el acto de adjudicación así como los que se dicten durante el procedimiento de licitación, son verdaderos actos administrativos, es decir, decisiones unilaterales de la Administración y que producen efectos respecto de personas determinadas, corresponde a este Tribunal el conocimiento de los litigios que surjan en relación a los mismos (...)”.

Pueden establecerse dos premisas básicas: 1) El procedimiento de licitación tiene un carácter público y constituye una expresión no solo de la legalidad de la voluntad administrativa formada en el mismo, sino de garantía de los particulares; y 2) Este debe realizarse con estricto apego a la normativa aplicable y a las bases de licitación.

Conviene recordar ciertos presupuestos relativos al valor jurídico de las denominadas bases de licitación, o pliego de condiciones, según se conocen también en doctrina.

Las mismas contienen las condiciones del contrato a celebrar, así como las reglas del procedimiento de la licitación. Dichas condiciones, que encuentran su origen en las necesidades mediatas e inmediatas que se pretenden llenar por la Administración, son fijadas unilateralmente por ésta. En tal sentido, las bases de licitación configuran el instrumento jurídico que fija los extremos contractuales y procedimentales de la licitación, entre ellos su objeto y las condiciones para ser admitido a la misma.

BASES DE LICITACIÓN

El contenido de las bases de una licitación o pliego de condiciones, es el programa precontractual en el que se formulan cláusulas específicas dictadas unilateralmente por la Administración, estas cláusulas son de alcance general y particular dependiendo de su contenido.

Las bases prescriben por regla general cuatro postulados en su contenido:

- a) el objeto licitado se define mediante elementos cualificativos y cuantitativos de individualidad que se ciñen a las necesidades de la Administración Pública;
- b) Regulan exigencias relativas a los sujetos y no a las propuestas, lo expuesto, hace referencia a las condiciones jurídicas de habilitación -que lleva inmersa la calificación de capacidad-, la

- habilitación técnica y financiera como condiciones mínimas de un licitante frente a la potencial oferta;
- c) cláusulas obligatorias o prohibitivas, las cuales pueden tener un carácter expreso o implícito, dado que las mismas regularmente ya se encuentran contenidas en disposiciones legales positivas, o aún devienen de los principios generales del derecho y las directrices contractuales - en lo que hace referencia a voluntad por ejemplo-; y
 - d) Siempre existe una fijación de actos y afectaciones procedimentales, que sientan las reglas del juego a seguir, lo anterior incluye el ejercicio de ciertos derechos, solemnidades a llenar por el carácter especial del objeto licitado, etc.

Lo antes expuesto se encuentra reflejado en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (artículo 44). El contenido de las bases de licitación tiene como finalidad específica, fijar los extremos de participación y condiciones de realización de las facultades de la Administración Pública, es por ello que las mismas constituyen un derecho positivo derivado de una relación precontractual. Dichas bases constituyen un plus o infraorden normativo que sienta los elementos primigenios de una licitación, calificada por las particularidades de su objeto y sujetos intervinientes, elementos que no se encuentran en oposición al orden normativo general, sino que constituyen un complemento de éste.

La licitación pública tiene principios rectores que determinan el cumplimiento eficaz y adecuado del procedimiento, y estos principios son materializados por medio de actos realizados por la Administración.

Las bases de licitación pública tienen como finalidad darle cumplimiento primordialmente al principio de igualdad, dicho principio establece que todos los oferentes deben ostentar un trato igualitario frente a la Administración, así:

- a) debe existir una consideración de las ofertas en plano de igualdad y concurrencia frente a los demás oferentes;
- b) debe existir un respeto a los plazos establecidos en el desarrollo del procedimiento, evitando así favorecer a alguno de los concurrentes;
- c) cumplimiento de la Administración Pública de las normas positivas vigentes;
- d) notificaciones oportunas a todos los concurrentes;
- e) inalterabilidad de los pliegos de condiciones, respetando el establecimiento de condiciones generales e impersonales; y
- f) que se indiquen las deficiencias formales subsanables que puedan afectar la postulación.

De lo expuesto se desprende que los concurrentes deben encontrarse en la misma condición durante todo el procedimiento licitatorio, lo que conlleva a afirmar que: “toda ventaja concedida a alguno de los concurrentes invalida el procedimiento”..

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 174-P-2004 de las 10:05 del día 29/5/2006)

LIQUIDACIÓN TRIBUTARIA

Si bien nuestra legislación tributaria, en especial el Código Tributario, no define el concepto de “liquidación de oficio del tributo” o “liquidación tributaria”; simplemente se refiere a tal término en el Capítulo III como una potestad de la Dirección General, determinando los supuestos de su procedencia.

Por lo antes expuesto, este Tribunal en sentencias pronunciadas el cinco de diciembre de dos mil, Juicios ref. 153-C-99 y 111-R-99) sostiene que la liquidación oficiosa de un impuesto es el acto administrativo tributario en virtud del cual la Dirección General de Impuestos Internos, por medio de funcionario competente declara la existencia de una deuda tributaria, la liquida y la hace exigible, satisfechos los requisitos que versan sobre impugnaciones en vía administrativa o judicial.

Se manifestó además en dichas sentencias, que la liquidación de oficio de impuesto surge como consecuencia del procedimiento encaminado a la determinación final del impuesto adeudado por un contribuyente y comprende la individualización del sujeto obligado, sea este persona natural o jurídica, el tipo de tributo a pagar y el período que comprende, así como la relación de los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan.

La doctrina de los expositores del derecho es coincidente sobre este punto. Así, el profesor José María Lago Montero al referirse al acto de liquidación señala que “éste consiste en determinar la deuda que se debe satisfacer como consecuencia de haberse ejecutado el hecho imponible”. (Tratado de Derecho Tributario, dirigido por Andrea Amatucci, Pág. 388. Tomo II, Editorial Temis, S.A., 2001).

En síntesis, la liquidación de oficio de impuestos tiene sus características propias, en donde el hecho generador, la base imponible, el impuesto de que se trata, el período que comprende, los antecedentes de hecho que sirvieron para determinada y la exigencia o ejecutividad del cobro de la deuda establecida, juegan un papel determinante.

No obstante, es necesario destacar, como sostiene la doctrina que “la actividad liquidatoria no siempre se traduce en la determinación de

la existencia del hecho imponible y en la fijación de la cuantía de la obligación tributaria derivada de aquél, sino que también puede poner de manifiesto la existencia de un crédito a favor del sujeto pasivo, dirigiéndose en este caso a determinar la procedencia y cuantía de la devolución tributaria a la que habrá de hacer frente la Hacienda Pública". (Juan Martín Queralt y otros, Curso de Derecho Financiero y Tributario, editorial Tecnos, décimo quinta edición, Madrid, 2004).

De lo establecido en el art. 64 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, por regla general, el impuesto que ha de ser pagado por el contribuyente será la diferencia que resulte de deducir del débito fiscal causado en el período tributario, el crédito fiscal trasladado al contribuyente al adquirir bienes o al utilizar servicios y, en su caso, el impuesto pagado en la importación o internación definitiva de los bienes, en el mismo período tributario.

Se ha resaltado la expresión "por regla general" que utiliza el legislador tributario en la disposición comentada, ya que la misma da a entender que pueden existir casos en que no deba hacerse la operación señalada en el mismo, sea porque no existan en el período tributario créditos fiscales que deducir del débito fiscal o que por el contrario, no exista débito fiscal por no haberse realizado operación alguna sujeta al impuesto, existiendo únicamente créditos fiscales a favor del contribuyente. Inclusive, pudiera ocurrir por ejemplo que no existiesen ni créditos ni débitos fiscales en un período tributario determinado.

Asimismo, debe considerarse que el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios constituye un impuesto del tipo valor agregado, el cual utiliza el método llamado de impuesto contra impuesto para determinar el valor agregado presente en cada operación gravada; lo que significa que el impuesto está legalmente diseñado como una especie de cuenta corriente, ya que para determinar el impuesto que debe pagarse en cada período tributario, los contribuyentes deben efectuar un cruce entre el impuesto reflejado en los comprobantes de crédito fiscal que ellos han emitido para documentar los hechos generadores que realicen en un determinado mes, contra los respectivos comprobantes de crédito fiscal originados por el desembolso de gastos o egresos útiles o necesarios para el objeto, giro o actividad del contribuyente, en los términos señalados en la ley de la materia.

Según lo anterior, nos encontramos que en un primer momento, los contribuyentes realizan una determinación o auto liquidación tributaria, es decir, que realizan una interpretación de la norma tributaria respecto de los hechos realizados por ellos en cada período tributario, valorando si los mismos se adecuan a los hechos generadores seleccionados por

el legislador para el impuesto de referencia. Si de la interpretación de la norma el contribuyente concluye que ha realizado un hecho generador, por haberse manifestado todos los elementos del mismo señalados en la norma, procede a cumplir la obligación sustantiva del pago y las formales de documentación y presentación subsecuente de la declaración jurada, entre otras, en los términos establecidos en el art. 91 y siguientes del Código Tributario. De ello se deduce que el sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, realiza una determinación o liquidación del impuesto, coincidiendo por ley el acto de declaración con el del pago del impuesto.

Sin embargo, puede también ocurrir que al interpretar la norma tributaria, el contribuyente considere que los actos o hechos por él realizados no se ajustan a los elementos del hecho generador plasmados en la norma y que por tanto no existe débito fiscal alguno en el período tributario correspondiente, declarando únicamente los remanentes de crédito fiscal en su caso, y el resto de la información que establece la ley, lo que también constituye una autoliquidación tributaria, ya que en tales casos, el contribuyente al interpretar la norma contentiva del impuesto, ha determinado si se debe y la cuantía de lo debido. Por la naturaleza del impuesto y debido al tipo de impuesto de valor agregado que existe en nuestro país, que utiliza como se ha dicho el método de impuesto contra impuesto, resulta a veces que existe a favor del contribuyente un remanente de crédito fiscal, un débito fiscal que debe ser pagado o ninguno de los dos.

Lo anterior se confirma en el art. 150 del Código Tributario al referirse a la autoliquidación: el pago del impuesto auto liquidado debe efectuarse dentro de los plazos que las leyes tributarias establezcan, por medio de declaración jurada. El inciso segundo del mismo artículo dispone que a falta de liquidación por parte del contribuyente, la Administración Tributaria liquidará el impuesto de manera oficiosa.

Y respecto del inciso comentado, el art. 183 del mismo Código establece que la Administración Tributaria deberá proceder a la liquidación de oficio del tributo mediante resolución razonada, no sólo cuando el sujeto pasivo hubiese omitido presentar la declaración, sino también cuando la declaración presentada ofreciere dudas sobre su veracidad o exactitud, presentare errores aritméticos o no cumpliera con todos los requisitos y datos exigidos e igualmente cuando el contribuyente no llevare o llevare incorrectamente o con atraso su contabilidad, no la exhibiere habiendo sido requerido, careciere de la documentación anexa o no diere a satisfacción las aclaraciones solicitadas por la misma Administración.

Igualmente, de lo establecido en el art. 173 y siguientes del Código Tributario, debido a que la Administración Tributaria tiene facultades de fiscalización, inspección, investigación y control para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones tributarias, incluso respecto de los sujetos que gocen de exenciones, franquicias o incentivos tributarios, establecidos que sean los hechos puede igualmente proceder a la determinación o liquidación oficiosa de impuestos, la que como ha sostenido esta Sala en su jurisprudencia, tiene por objeto establecer la existencia de una deuda tributaria y su monto, es decir, si se debe y cuánto se debe.

Si bien es cierto, la autoliquidación no tiene la naturaleza de un acto administrativo como la liquidación tributaria, lo impugnado es el acto administrativo expreso de gestión tributaria que se producirá cuando se pida la rectificación o la comprobación de la autoliquidación. Debido a que la liquidación es la determinación precisa del importe de la prestación exigible, se afirma por la nueva función regularizadora de la liquidación, que ésta representa más bien “un acto de reacción y corrección (en suma regularización) de las omisiones, incorrecciones e irregularidades cometidas por los obligados tributarios en la aplicación del tributo y detectadas (tras la función controladora) por los órganos de gestión e inspección tributaria”.

En conclusión, la liquidación del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios según nuestro sistema legal, tiene como regla general la auto liquidación por parte del sujeto pasivo; sin embargo, la misma puede no ajustarse a la realidad o el sujeto pasivo omite completamente su cumplimiento. Por lo que la Administración Tributaria debe, en los casos previstos en el art.183 del Código Tributario procede a la liquidación de oficio, sin perjuicio que de conformidad a lo dispuesto en el art 173 del referido cuerpo legal, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, inspección, investigación y control, para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones tributarias, la misma Administración procede a liquidar el impuesto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 89-T-2004 de las 15:05 del día 28/6/2006)

MOTIVACIÓN DE RESOLUCIONES

El juzgador tiene la obligación de fundamentar o motivar sus resoluciones, pues ello permite controlar la lógica del razonamiento y la rectitud e imparcialidad del criterio del funcionario encargado de emitirla.

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha expresado que la motivación de las resoluciones judiciales reflejan las razones que han

llevado al juzgador a fallar en determinado sentido. En virtud de ello, es que el incumplimiento a la obligación, de motivar, adquiere connotación constitucional, pues su inobservancia incide negativamente en la seguridad jurídica y defensa, ya que ese vacío en las resoluciones, no le permite a los administrados observar el sometimiento de las autoridades a la ley, ni permite el ejercicio de medios de defensa, especialmente el control por la vía de los recursos (Amparo 20-2000, veintitrés de febrero de dos mil dos).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 26-N-2004 de las 11:00 del día 29/5/2006)

MUNICIPIOS

El Municipio requiere de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, recursos que obtiene mayoritariamente por medio de tributos, ejerciendo su potestad tributaria, que no es sino una manifestación de su poder de imperium, enunciado en el art. 204 numerales 1 y 6 de la Constitución, en relación con el art. 3 numerales 1 y 6 del Código Municipal.

Para el ejercicio y desarrollo de tal potestad, el legislador decretó la Ley General Tributaria Municipal; la cual se configura como el marco jurídico general que regirá la actuación de los Municipios y establece además los principios básicos a cumplir.

Dicha normativa tiene como característica particular, que opera como un régimen especial en materia tributaria. Es decir que la misma prevalece sobre la ley general (Código Municipal y otros ordenamientos legales), y se complementa con las leyes u ordenanzas que al efecto se establecen en cada Municipio, en las cuales se determinan los supuestos que, de llegar a concretarse, dan lugar al nacimiento de la obligación tributaria municipal. Tal obligación se denomina hecho generador, y constituye el vínculo jurídico existente entre el Municipio y los contribuyentes; el cual obliga a éstos últimos a pagar en especie, dinero o servicios apreciables en dinero, una prestación suministrada por aquél (Arts. 1, 2 y 11) LGTM.

La LGTM es clara al estipular que el hecho generador se produce en el momento que concurren todas las circunstancias y elementos previstos en la ley u ordenanzas respectivas, ó cuando legalmente se considere producido. Y se entenderá que el lugar de su acaecimiento será aquél donde se realicen las circunstancias y elementos constitutivos del mismo; o donde se haya realizado el último de éstos (Arts 12 al 15 LGTM).

Asimismo, señala que toda aquella persona natural o jurídica que según la ley u ordenanza respectiva está obligada al pago de tributos, se le denomina sujeto pasivo de la obligación tributaria municipal. Y “se presumirá de derecho”, que su domicilio para estos efectos es aquél en el que se realice el hecho generador del tributo (art. 24 LGTM).

Lo anterior es una presunción iuris et de iuris, que tiene su origen en una norma positiva. Se caracteriza por no admitir prueba de ningún género en su contra; y constituye por tanto, una verdad legal no controvertible. En otras palabras, significa que el Juez se encuentra en la obligación irremediable de aplicar la correspondiente consecuencia.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 76-F-2003 de las 14:00 del día 25/1/2006)

El Código Municipal estatuye que la representación del Municipio radica en los órganos determinados por la ley (art. 2 inc. 2°) y que el gobierno municipal es ejercido por un Concejo, el cual tiene carácter deliberante y normativo y está integrado por el Alcalde, el Síndico y los Regidores o concejales (art. 24). Asimismo determina que el Alcalde es el representante legal y administrativo del Municipio y legal del Concejo (arts. 47 y 48 número 1).

Los municipios desarrollan sus funciones por medio de las personas físicas que integran sus órganos: el Concejo, órgano colegiado y el Alcalde, quien representa tanto al Municipio como al Concejo.

En nuestra Ley Fundamental se señala que para el Gobierno Local los departamentos del país se dividen en Municipios.

El Municipio es la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, y goza de personalidad jurídica, con jurisdicción en un espacio territorial determinado (art. 2 inc. 2° del Código Municipal).

En la organización de la Administración, las entidades materialmente despliegan su accionar por medio de las personas físicas que las integran.

La persona jurídica tiene un haz de funciones o tareas que son desempeñadas por y bajo la responsabilidad de una persona física o colegio de personas que ostentan la dirección y jefatura de la unidad.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 99-E-2003 de las 08:20 del día 7/3/2006)

NORMAS TRIBUTARIAS

Las normas de carácter tributario son de dos tipos: a) las sustantivas, que establecen los elementos básicos que dan nacimiento a

la obligación impositiva; y b) las procedimentales, que establecen la manera en que debe proceder la Administración tributaria al momento de verificar el cumplimiento efectivo de las obligaciones. Las primeras normas que regulan elementos materiales del tributo, en tanto que las segundas regulan las competencias y cauces procedimentales que debe seguir la autoridad estatal al momento de ejercer la potestad fiscalizadora.

La diferencia entre ambos tipos de normas radica en el fin y efectos que tiene cada uno de ellas al momento de ser aplicadas. Las normas de contenido material pretenden únicamente fijar los elementos esenciales del tributo tales como: hecho generador, los sujetos de éste, el objeto del gravamen, la cuantía del tributo y la forma de pago. Las normas de contenido formal o procedimental únicamente fijan la competencia y modo de proceder de la Administración tributaria para los únicos efectos de constatar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, ya dispuestas en las primeras normas indicadas.

La anterior aclaración resulta relevante, ya que las normas procedimentales no deben incidir en las normas de carácter material que han fijado los elementos esenciales de la obligación tributaria.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 27-N-2004 de las 15:05 del día 8/8/2006)

NOTIFICACIÓN

La notificación se define como el acto procesal mediante el cual se da a conocer al administrado una resolución que le atañe, ya sea con efectos negativos o positivos en su esfera jurídica. Es una especie del género “actos de comunicación”, cuya finalidad radica en hacer del conocimiento a las personas involucradas en un proceso o procedimiento los actos de decisión, para que si lo considera conveniente ejerza las acciones que crea pertinentes.

Es el conocimiento real del acto el que incide totalmente en la decisión que pueda tomar el sujeto interesado respecto de la actuación comunicada. De ahí que la notificación va más allá de procurar el simple conocimiento de un acto, pues lo que en definitiva deja expedito, es la oportunidad de defensa de sus derechos o intereses legítimos que pudiesen estar en juego en la controversia de que se trate.

La defensa que el administrado pueda intentar ante la Administración contra actuaciones que le afecten se encuentra sujeta al cumplimiento de varios requisitos, entre los que se destaca el plazo para presentar el recurso correspondiente, el cual comienza a correr a partir de la fecha

de la respectiva notificación o según lo regule la ley. Como es sabido, si el particular no hace uso de los recursos pertinentes dentro de ese plazo, la resolución adquiere estado de firmeza, situación que puede imposibilitar su cuestionamiento tanto en sede administrativa como en sede judicial.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 65-F-2002 de las 10:05 del día 31/1/2006)

Todas las providencias dictadas por un Tribunal o por la Administración, en tanto actividad procesal, están destinadas por su propia naturaleza a ser dadas a conocer a la parte o partes a quienes se refieran o al quienes puedan generar perjuicios. Los actos de comunicación se denominan genéricamente notificaciones, y posibilitan la defensa de derechos o intereses legítimos de la persona ante la actividad procesal. Las notificaciones deben ser por ello ejecutadas de manera que sirvan en plenitud a su objetivo: que el destinatario pueda disponer lo conveniente para la mejor defensa de los derechos o intereses cuestionados.

Esta Sala se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que aún cuando no se cumpla con determinadas formalidades para la notificación, si el particular o interesado tiene pleno conocimiento del acto de que se trate, la notificación es válida, y como consecuencia, el acto notificado es eficaz.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 235-R-2003 de las 10:05 del día 6/6/2006)

La notificación es una piedra angular en el sistema de garantías y derechos del administrado, por lo cual es indiscutible que en el procedimiento administrativo, los actos que de alguna manera afecten derechos e intereses del administrado deben hacerse conocer a los sujetos afectados. La finalidad de dar a conocer una actuación al administrado, es posibilitar la defensa de sus derechos o intereses.

El hecho que el administrado conozca una decisión que le afecta y pueda defenderse dentro del procedimiento, implica que puede plantear sus alegaciones y que éstas serán tenidas en cuenta por la Administración al momento de resolver.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 302-M-2004 de las 15:20 del día 13/10/2006)

NOTIFICACIÓN IRREGULAR

Si la notificación irregular no incide de alguna manera en el derecho de defensa del administrado ésta se subsana. En otras palabras, no hay

vicio sin indefensión del administrado. Por tanto, no existe ilegalidad en la notificación cuando el administrado ha conocido la resolución, hecho uso de su derecho de defensa, y expuesto razones de descargo ante la Administración. Ello, sin embargo, no exime a la administración del más estricto apego a la Ley y no debe entenderse como una autorización tácita para reproducir las irregularidades del procedimiento.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 301-M-2004 de las 12:00 del día 8/5/2006)

NULIDADES PROCESALES

Las ilegalidades de índole procesal al igual que las nulidades de este tipo se inspiran bajo el principio de relevancia o trascendencia de la misma, y en su oportuno planteamiento en la vía procesal.

El proceso al igual que el procedimiento administrativo, es una herramienta que tiende a la protección de derechos y satisfacción de pretensiones, procura mantener su existencia hasta lograr su finalidad. Lo expresado conlleva la creación de medios de filtración legales que eviten u obstaculicen el cumplimiento de este propósito, y es aquí en donde las nulidades procesales cumplen esa función: las mismas aseguran al administrado una posibilidad de defensa ante los vicios que se puedan manifestar a lo largo del procedimiento administrativo, claro, aún estos vicios deben ser analizados detenidamente bajo el principio de relevancia o trascendencia de las nulidades.

Lo anterior implica que las ilegalidades de índole procesal al igual que las nulidades de este tipo, deben de alguna manera provocar un efecto tal que genere una desprotección ostensible en la esfera jurídica del administrado, desprotección entendida como una indefensión indiscutible que cause un daño irreparable al desarrollo de todo el procedimiento y genere una conculcación clara de los “principios constitucionales que lo inspiran.

Además del principio de relevancia, las ilegalidades de índole procesal deben ser alegadas en su oportunidad, esto para evitar dilaciones innecesarias en el desarrollo del procedimiento administrativo. Lo antes señalado no implica una subsanación de la nulidad, pues la continuidad del procedimiento penderá única y exclusivamente de la incidencia o consecuencias que genere la ilegalidad no alegada oportunamente, pero puede suceder que la ilegalidad procesal no genere las consecuencias de indefensión señaladas y por el contrario la misma sea subsanada por alguna de las actuaciones de las partes, así por ejemplo aquella parte que no ha sido notificada legalmente de una demanda interpuesta en su contra pero que se presenta a contestarla en tiempo.

Resulta así, que, si el particular ha intervenido activamente y ha ejercido su derecho de defensa, no existe fundamento para declarar la nulidad de una actuación irregular. Ello se encuentra en concordancia con el principio de trascendencia, en virtud del cual el vicio del que adolece el acto debe provocar una lesión a la parte que lo alega, tal como se reconoce en el Código de Procedimientos Civiles, al expresarse que: “(...) no se declarará la nulidad si apareciere que la infracción de que trata no ha producido ni puede producir perjuicios al derecho o defensa de la parte que la alega o en cuyo favor se ha establecido” (artículo 1115 Código de Procedimientos Civiles). En tal sentido, Beatriz Quintero-Eugenio Prieto, en su libro *Teoría General del Proceso*, Tomo II expresa que: “En la teoría moderna se subordina la invalidez del acto procesal, no a la simple inobservancia de las formas, sino al resultado de la relación entre el vicio y la finalidad del acto, y así sanciona el acto con nulidad solamente cuando por efecto del vicio no haya podido conseguir su objeto”.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 85-I-2004 de las 08:00 del día 18/12/2006)

OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

De acuerdo con el art. 16 del Código Tributario que en adelante se denominara C. T. la obligación tributaria es el vínculo jurídico de derecho público, que establece el Estado en el ejercicio del poder de imponer, exigible coactivamente de quienes se encuentran sometidos a su soberanía, cuando respecto de ellos se verifica el hecho previsto por la ley y que le da origen. Es decir, que dicha relación jurídico-tributaria comprende, además de la obligación tributaria sustancial -que se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y que tienen por objeto el pago del tributo-, una serie de deberes y obligaciones de tipo formal, que están destinados a suministrar los elementos con base en los cuales el Estado, puede determinar los impuestos, para dar cumplimiento y desarrollo a las normas sustantivas.

Conforme con esta disposición surgen algunas características de la obligación tributaria sustancial: se origina por la realización del hecho generador del impuesto, la ley crea un vínculo jurídico en virtud del cual el sujeto activo o acreedor de la obligación queda facultado para exigirle al sujeto pasivo o deudor de la misma el pago de la obligación; la obligación tributaria sustancial tiene como objeto una prestación de dar, consistente en cancelar o pagar el tributo.

En conclusión, la obligación tributaria nace de una relación jurídica que tiene origen en la ley, y consiste en el pago al Estado del impuesto como consecuencia de la realización del presupuesto generador del mismo.

DEBERES DE COLABORACIÓN E INFORMACIÓN DE TERCEROS

Además, existen obligaciones formales que debe cumplir el contribuyente. Partiendo de esta idea se sostiene en la doctrina que existen los denominados deberes genéricos de colaboración e información de terceros, los cuales presentan una gran importancia para el correcto funcionamiento de la Hacienda Pública. De tal forma que todos estamos llamados, sin excepción, a colaborar con la Hacienda en la represión de la elusión fiscal y la deslealtad tributaria, pero no todos con la misma intensidad.

La ley debe regular el grado de colaboración que debe brindar los diferentes sujetos, en cuyo caso, tanto los agentes de retención y percepción, se encuentran en primer lugar, ya que están obligados a detraer o percibir una cantidad de dinero de terceros, para el cumplimiento de las obligaciones tributarias sustantivas. Este deber de colaboración se fundamenta en el cumplimiento general del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

La obligación tributaria formal, comprende prestaciones diferentes de la obligación de pagar el impuesto; consiste en obligaciones instrumentales o deberes tributarios que tienen como objeto obligaciones de hacer o no hacer, con existencia jurídica propia, dirigidas a buscar el cumplimiento y la correcta determinación de la obligación tributaria sustancial, y en general relacionadas con la investigación, determinación y recaudación de los tributos. Entre las obligaciones formales se pueden citar la presentación de las declaraciones tributarias, la obligación de expedir factura y entre garla al adquirente de bienes y servicios, obligación de inscribirse, etc.

Por lo tanto, la figura del agente de percepción constituye uno de los deberes de colaboración con la Administración Tributaria.

AGENTE RECAUDADOR

Doctrinariamente esta figura cumple una función técnica, es decir, facilitar la recaudación y distribuirla a lo largo del período impositivo, conforma la técnica conocida en la doctrina anglosajona como PAYE (pay as you ern).

El concepto de agente de percepción podría definirse como: “aquél que por su profesión, oficio, actividad o función, está en una situación tal que le permite recibir del contribuyente un monto tributario que posteriormente debe depositar a la orden del fisco”. También se les denomina como “agente recaudador”.

Con esta finalidad las leyes correspondientes establecen obligaciones o deberes específicos de comunicación de datos, por ejemplo, adicionales a la retención o percepción del impuesto. La doctrina los denomina como “ingresos anticipados”, encuadrándose en el modo de gestión del impuesto.

Se dice que estos ingresos por anticipado producen un concreto vínculo con la Administración Tributaria y el obligado a efectuarlas, se aísla de esta forma, de la futura obligación tributaria que nacerá con respecto al sujeto pasivo. Estos ingresos extinguen una obligación instrumental, surgida de presupuestos de hecho diferentes al hecho generador, siendo el objeto, precisamente, el ingreso anticipado.

El nacimiento de este tipo de obligaciones tributarias, es decir, de retención, pago anticipado o percepción, se configuran como una obligación distinta e independiente de la obligación tributaria que la origina. En consecuencia, esta institución supone la descomposición del tributo en dos obligaciones o deberes pecuniarios diferentes. Así, sostiene la doctrina, por un lado, el correspondiente a la percepción y a su ingreso, que surge del presupuesto de hecho, consistente en el pago del impuesto sujeto a este régimen por el agente receptor, el cual lo vuelve sujeto responsable del mismo, de conformidad con el art. 47 C. T. Además, el artículo 48 expresa “efectuada la retención o percepción del impuesto, el agente de retención o percepción será el único responsable ante el fisco de la República del pago, por el importe retenido o percibido y deberá enterarlo en la forma y plazo establecidos en este Código y las leyes tributarias correspondientes. De no realizar la retención o percepción responderá solidariamente”. Por otro lado, la obligación que surge para el sujeto pasivo (contribuyente no inscrito) de pagar el impuesto al agente receptor, y de cumplir con todas las obligaciones materiales y formales que le establece la ley, en su caso.

Por ello la doctrina afirma que estas obligaciones son independientes de la obligación tributaria, que se configuran en nombre y deuda propia del pagador; sin embargo, nuestra legislación, como se ha dicho anteriormente, prevé para los agentes de percepción la calidad de responsables del tributo, por lo cual son sujetos de una obligación de naturaleza tributaria pero no contributiva.

Estos ingresos por anticipado deben cumplir con los principios básicos del sistema tributario. En primer lugar, el respeto a la reserva de ley, por medio de la cual los ingresos por anticipado deben estar establecidos en una ley. Lo cual está regulado en el art. 163 C.T. que faculta a la Administración Tributaria para “designar a quienes vendan o transfieran habitualmente bienes, como responsables en carácter de agentes de percepción de los impuestos que causarán sus compradores y adquirentes en las ventas posteriores que realicen, especialmente al por menor a consumidores finales”. Por otro lado, en cuanto a la adecuación de la capacidad económica ha de ser de conformidad con el objeto o materia imponible que se configura en el hecho generador del impuesto. En el supuesto concreto es valor de la transferencia de bienes o servicios.

El legislador, en el art. 60 C. T. regula el nacimiento de la obligación tributaria, estableciendo que podrá anticiparse independientemente del momento de consumación del hecho generador. La ley establece una ficción jurídica, que hace nacer la obligación tributaria antes de su realización. Lo cual debe ser entendido como el nacimiento de una obligación distinta e independiente, en el sentido de encajar las obligaciones de colaboración que se configuran como ingresos por anticipado, cuyos presupuestos de hecho se concretan en los arts 154 y ss. del Código Tributario, de los agentes de retención y percepción, tal como hemos apuntado previamente. Con lo cual no se viola de ninguna manera el principio de reserva de ley en materia tributaria.

De acuerdo al art. 226 Cn. el órgano ejecutivo, en el ramo correspondiente tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con los fines del Estado. Por tanto, la figura de los agentes de retención y percepción, facilitan la recaudación y gestión del impuesto con base al deber de contribuir que tenemos todos los ciudadanos, generando a la Hacienda Pública ingresos suficientes para el pago de todas sus obligaciones, mientras se espera el pago de la obligación tributaria principal por parte del contribuyente, en su caso. Lo cual no excluye la posibilidad de devolución, si ésta fuese procedente. De lo contrario habría que preguntarse cómo se haría sostenible el equilibrio del presupuesto, si en la actualidad el ingreso público de cada año se alimenta mayoritariamente, de los ingresos por anticipado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 120-P-2001 de las 14:00 del día 13/11/2006)

OBLIGACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

PRESCRIPCIÓN

La prescripción se regula en la legislación tributaria municipal como una forma de extinción de obligaciones. La Ley General Tributaria Municipal regula los siguientes plazos de prescripción: a) tres años para determinar la obligación tributaria y b) quince años para exigir el pago de tributos.

La obligación tributaria municipal está definida en la LGTM (art. 11) como: “el vínculo jurídico personal que existe entre el Municipio y los contribuyentes o responsables de los tributos municipales, conforme al cual, éstos deben satisfacer una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador de la obligación tributaria (...)”.

La referida obligación surge cuando se ejecuta el hecho generador, entendiéndose a este último como el supuesto previsto en la ley u ordenanza para la creación de tributos municipales. El supuesto jurídico se considera ejecutado desde el momento en que concurren las circunstancias y elementos constitutivos previstos en la ley u ordenanzas respectivas, o en el momento en que legalmente se considera producido.

PRINCIPIOS QUE REGULAN LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

El artículo 2 de la LGTM señala: “Las leyes y ordenanzas que establezcan tributos municipales determinarán su contenido (...) Dichas leyes y ordenanzas deberán fundamentarse en la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria y de no confiscación”.

PROPORCIONALIDAD

El principio de proporcionalidad o razonabilidad se manifiesta de distintas formas en el ordenamiento jurídico. Así, adquiere relevancia capital en el ámbito del derecho tributario.

Este principio en esta materia se refleja, principalmente, en el Principio de Capacidad Económica, por medio del cual se concreta la determinación tributaria, gravando los ingresos de las personas de forma gradual y sistematizada, atendiendo a la proporción de los mismos. De ahí que el principio de igualdad, sostiene que se debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, se materializa en la utilización del

criterio de la capacidad económica al momento de gravar los ingresos de las personas, estableciendo jerarquías y porcentajes.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia 95-D-2003 dictada a las catorce horas y cinco minutos del día veintitrés de abril de dos mil cuatro, expresó al respecto del Principio de Proporcionalidad: "(...) procede acotar, que el principio de proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos de la obligación tributaria deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar un parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Es decir, que la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, la que debe gravarse diferencialmente conforme a tarifas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que procede y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos".

El doctrinario mexicano Manolo Sánchez H., en su obra Derecho Tributario, expresa que "la proporcionalidad, es un principio en cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven al contribuyente atendiendo su capacidad económica, distribuyendo la carga tributaria equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes". (SÁNCHEZ HERNANDEZ, MAYOLO, Derecho Tributario, Cárdenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, 1988, pág. 136).

El principio de proporcionalidad encuentra relación plena con el de Progresividad, en virtud del cual se concluye que a medida que aumenta la riqueza de las personas, naturales o jurídicas, debe aumentar la contribución en proporción superior al incremento de la riqueza.

Como se ha apuntado previamente, el principio de proporcionalidad o razonabilidad se manifiesta en el campo del Derecho Tributario en los diferentes principios que lo rigen, a saber, Capacidad Económica, Igualdad, Progresividad y prohibición del alcance confiscatorio de los tributos.

CAPACIDAD ECONÓMICA

En virtud del principio de capacidad económica el Estado solamente puede establecer tributos cuando se produce un acto, hecho o negocio jurídico indicativo de capacidad económica.

El legislador Salvadoreño establece la necesidad de aplicación del Principio de Capacidad Económica en dos supuestos: en primer lugar, al momento de creación del tributo, como lo prescribe el artículo 126 de la

LGTM, a saber: “Para la aplicación de los impuestos a que se refiere el Artículo anterior, las leyes de creación deberán tomar en consideración, la naturaleza de las empresas, la cuantía de sus activos, la utilidad que perciban, cualquiera otra manifestación de la capacidad económica de los sujetos pasivos y la realidad socio-económica de los Municipios”; y también al momento de imponer una sanción administrativa, por el cometimiento de alguna infracción al ordenamiento jurídico tributario, como lo establece el artículo 68 del citado cuerpo legal: “Las contravenciones en que incurran los contribuyentes, responsables o terceros por violaciones a las obligaciones tributarias previstas en esta Ley, leyes u ordenanzas que establezcan tributos municipales, y sus reglamentos, que no estuvieren tipificadas en los artículos precedentes, serán sancionadas con multa de ¢50.00 a ¢500.00 según la gravedad del caso y la capacidad económica del infractor”.

El doctrinario Juan Martín Queralt, en su obra *Curso de Derecho Financiero y tributario*, cita lo expuesto por los autores Martín Delgado y Palao Taboada: “El principio de capacidad económica obliga al legislador a estructurar un sistema tributario en el que la participación de los ciudadanos en el sostenimiento de los gastos públicos se realice de acuerdo con su capacidad económica, concebida como titularidad de un patrimonio, percepción de una renta o tráfico de bienes.-----La capacidad económica veda la existencia de discriminaciones o tratamientos desiguales en situaciones iguales, siempre que dicho tratamiento no esté fundado en la consecución de otros principios”. (JUAN MARTÍN QUERALT, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Editorial Tecnos, Duodécima Edición, 2001, pág. 122).

La Sala de lo Constitucional en las sentencias de amparo referencias 104-2001 y 406-2001, dictadas a las doce horas y treinta minutos del día veintiocho de mayo y a las nueve horas del veintitrés de septiembre ambos del año de dos mil dos, manifestó a la letra que: “(...) El principio de capacidad económica o contributiva -también llamado “capacidad de pago” consiste en la aptitud económico-social de una persona para contribuir al sostenimiento del Estado, enfocándose más en las posibilidades que en la idea de sacrificio económico; por ello, de acuerdo a la doctrina tributaria, la capacidad económica se mide por índices (patrimonio, renta) o por indicios (gastos, transacciones, etc)”.

Se debe apuntar, que la capacidad económica opera de forma diferente en la creación de las tasas municipales, ya que se atiende a las posibilidades económicas de un grupo general de ciudadanos, y además, se incluye la progresividad en el pago de las mismas. Lo anterior se refleja por lo preceptuado por el artículo 130 inc. 2° de la LGTM: “Para la fijación de las tarifas por tasas, los Municipios deberán tomar

en cuenta los costos de suministro del servicio, el beneficio que presta a los usuarios y la realidad socio-económica de la población”.

EQUIDAD

La Equidad es el principio del cual se establece que las leyes tributarias deben dar un tratamiento igual a los contribuyentes de un mismo tributo; se considera que el tributo es equitativo cuando el impacto es similar en los sujetos que se encuentren sometidos en la misma escala del tributo.

El doctrinario español Javier Lasarte Álvarez, en la obra Manual de Derecho Tributario, expresa que la equidad está implícita en los propios conceptos de justicia e igualdad, como antes se apuntó en relación al Principio de Proporcionalidad, y puede traducirse como el derecho de todos los particulares de obtener el mismo trato que quienes se ubican en una análoga situación de hecho. (JAVIER LASARTE ÁLVAREZ y OTROS, Manual de Derecho Tributario, Editorial Comares/Dodeca, Segunda Edición, 2002, pág. 21).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 97-E-2003 de las 14:05 del día 27/2/2006)

PENSIÓN POR JUBILACIÓN

Conforme a la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, el goce de la pensión por vejez era incompatible con el desempeño de un empleo público remunerado (art.58).

Tal situación cambió al entrar en vigencia la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. La cual estipula que todas aquellas personas que gozan de una pensión de vejez, pueden reincorporarse al servicio activo sin perder el disfrute de los beneficios que se derivan de su calidad de pensionados; con la única condición que a partir de su reincorporación, no tendrán derecho al reajuste de la misma (art. 219).

Es dicha salvedad la que constituye una fórmula compensatoria para el fisco, pues el no estar obligado a revalorizar las pensiones anualmente, le permite autorizar que los pensionados trabajen de nuevo, reciban un salario (con todas las demás prestaciones que el mismo conlleva) y, consecuentemente, efectúen cotizaciones al sistema previsional, en las condiciones estipuladas en la ley.

Ante tal habilitación legal, es que surge la incertidumbre, si aquella persona que aun detenta su calidad de pensionado y que se ha reincorporado a trabajar, encaja en el supuesto previsto en el art. 118 de

las Disposiciones Generales de Presupuestos. El cual prohíbe percibir más de una cuota compensatoria, a todas aquellas personas que por alguna circunstancia se encuentren desempeñando dos o más cargos. Al tenor de lo estipulado en la disposición antes aludida, es evidente que la misma se circunscribe a aquellos empleados o funcionarios que presten sus servicios al Estado y que se encuentren activos en el ejercicio de sus labores. Puesto que, son éstos los que anualmente gozan de una prestación laboral denominada compensación adicional en efectivo, también conocida como aguinaldo. Siendo requisitos inexcusables para disponer de la misma, que los beneficiarios hayan completado seis meses de servicio para el Estado, y que además, se encuentren en el ejercicio de sus labores durante el mes de diciembre (art. 3 de la Ley Sobre la Compensación Adicional en Efectivo).

Sin embargo, la pensión por jubilación no puede entenderse como el ejercicio o desempeño de un cargo; ya que la misma se configura como una prestación de carácter económica, periódica y vitalicia, que se reconoce como retribución a los servicios prestados como empleados o funcionarios, a aquellas personas que por su edad y habiendo cumplido el tiempo mínimo de cotizaciones continuas o discontinuas exigido por la ley, cesan en el ejercicio de sus labores.

De lo señalado anteriormente se colige: a) Que todo pensionado por vejez esta legalmente habilitado para reincorporarse al servicio activo, sin perder por ello su pensión y los beneficios que de la misma se originan; b) La calidad de pensionado por vejez, no implica el desempeño de un cargo; c) El que una persona se reincorpore al servicio activo y continúe percibiendo su pensión por vejez, no hace que se configure el supuesto previsto en el art. 118 de las Disposiciones Generales de Presupuestos; y, d) El “Beneficio Adicional Anual” que se percibe en carácter de “pensionado” no es incompatible con la “Compensación Adicional en Efectivo” de la cual se hace acreedor por prestar sus servicios a la Administración Pública.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 315-C-2003 de las 14:05 del día 16/2/2006)

PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN

Según lo dispuesto por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños y su Reglamento, las personas que pretendan realizar una construcción en un terreno deben cumplir con los trámites prescritos en la referida normativa, los cuales en síntesis se detallan a continuación:

- i) Obtener la Calificación del Lugar del terreno, la cual es emitida por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). arts. VIII.7 y VIII.8 del RLDOTA-MSSMA.
- ii) Obtener la Línea de Construcción del terreno, la cual es otorgada por la OPAMSS. Art. VIII.9 del RLDOTA-MSSMA.
- iii) Solicitar a la OPAMSS “la Revisión Vial y Zonificación”. La OPAMSS una vez recibida la solicitud pide opinión al Municipio, remitiéndole copia de los planos del proyecto y la documentación anexa, para que haga las observaciones que considere. Para obtener esta Revisión Vial y Zonificación se debe acreditar haber obtenido previamente la Calificación del Lugar y la Línea de Construcción del terreno. En caso que la OPAMSS no resuelva en el plazo de veinticinco días hábiles operará el silencio positivo a favor del administrado, en el sentido que se entenderá otorgada la Revisión Vial y de Zonificación del proyecto. Art. VIII. 10 del RLDOTA-MSSMA.
- iv) Solicitar a la OPAMSS el “Permiso de Construcción” del terreno, una vez cumplidos con los requisitos establecidos en los artículos VII. 14, VIII.16 y VIII. 17 del RLDOTA-MSSMA.
- v) La OPAMSS, una vez autorizada la documentación, emite un “Mandamiento de Pago”, correspondiente a los derechos que genera la realización del referido trámite de otorgamiento de permiso de construcción en dicha Oficina.
- vi) Una vez entregado el Mandamiento de Pago, debidamente cancelado, la OPAMSS devolverá al administrado un juego de copias de los planos con un sello haciendo constar la presentación, de todos los documentos requeridos, lo que constituirá el Permiso de Construcción.
- vii) La OPAMSS entregará la bitácora de la construcción de la obra, para que se realice la misma de acuerdo a lo previsto en el Permiso de Construcción.
- viii) Se debe pagar a la Municipalidad los tributos respectivos, que genera la construcción del proyecto, de acuerdo a lo prescrito por el artículo VIII. 17 inciso 7° del RLDOTA-MSSMA.
- ix) La OPAMSS dicta la Recepción de la Obra, puede ser parcial o final.
- x) Solicitar al Municipio el Permiso de Habitar de acuerdo al Instructivo 4 del RLDOTA-MSSMA y adjuntando la fotocopia de la recepción de la obra, sea parcial o final.

NATURALEZA DEL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN Y DEL PERMISO DE HABITAR

Este Tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que el acto administrativo es una declaración de voluntad, juicio o conocimiento que realiza la Administración Pública, en ejercicio de sus potestades y función administrativa. A partir de ello, los actos administrativos pueden tener diverso contenido; los permisos se caracterizan por ser actos que autorizan a una persona el ejercicio de un derecho.

En el procedimiento antes detallado se puede determinar que, para que un administrado pueda construir y habitar una edificación debe avocarse a dos instancias administrativas: en primer lugar, a la Oficina de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador para obtener un permiso de construcción, que es el que concede la facultad construir en un terreno determinado, de acuerdo a la ley y a los planos de la obra; en segundo lugar, al Municipio para obtener el permiso de habitar la edificación ya construida.

La OPAMSS es la entidad encargada de velar porque los proyectos de construcción, que se desarrollen en el Área Metropolitana de San Salvador, cumplan con los requerimientos establecidos por la normativa urbanística. Además dicha oficina es la facultada para dar curso legal a los trámites necesarios para: a) Calificar el uso del suelo en las áreas permitidas, b) Otorgar permisos de construcción, c) Obtener el aval del Municipio para la realización de proyectos de revisión vial y zonificación, d) Dar por recibidas las obras o proyectos realizados en el Área Metropolitana de San Salvador.

La Municipalidad tiene la potestad de otorgar el permiso de habitar y, entre otras la de sancionar a los constructores por incumplimientos a los parámetros establecidos por la OPAMSS, ello previo requerimiento de la referida Oficina.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 26-J-2004 de las 14:21 del día 24/7/2006)

POLICÍA NACIONAL CIVIL

TRASLADOS

La Ley de la Carrera Policial, establece en su normativa lo siguiente: “Art. 86.- El personal de la PNC deberá prestar sus servicios en las jornadas diurnas y nocturnas que se establezcan en el reglamento de esta ley y en las órdenes de la Dirección General o de los funcionarios que autorice y podrán ser trasladados a cualquier lugar de la República, en donde fuere necesario la prestación de sus servicios “.

De la normativa transcrita se desprende que para ser trasladado el personal de la PNC se requiere que la Dirección General de la Institución o los funcionarios autorizados, autoricen el traslado pero en donde sea necesaria la prestación de sus servicios.

El artículo 86 de la Ley de la Carrera Policial si bien autoriza los traslados del personal de la Policía Nacional Civil, estos deben ser motivados, es decir, dando las razones por las que es necesaria la prestación de sus servicios en otro lugar.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 06-2005 de las 15:10 del día 23/10/2006)

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

La potestad sancionadora de la Administración se basa en principios equivalentes a los que rigen en materia penal, con las particularidades o matices propios de la actividad administrativa, resultante de la aplicación de los principios rectores del ius puniendi al ámbito administrativo sancionador, lo cual tiene origen en la norma fundamental, en cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados.

La referida potestad tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, la Administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico. Al interior de los órganos administrativos, hay una potestad disciplinaria sobre los integrantes de la organización, en virtud de la cual puede aplicárseles sanciones de diversa índole por el incumplimiento de deberes y obligaciones, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas. Este poder sancionatorio es connatural a la Administración, como herramienta garantizadora de su existencia, tutelando su propia organización y funcionamiento.

Además, los destinatarios de tales sanciones estarán siempre amparados por las garantías constitucionales.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 67-V-2001 de las 12:03 del día 20/2/2006)

La doctrina señala que, el ius puniendi del Estado se concibe como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la

Administración Pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi*, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración Pública.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de inconstitucionalidad dictada a las doce horas del día veintitrés de marzo de dos mil uno, sostiene esta postura al manifestar que: “En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad (refiriéndose a la potestad sancionadora de la Administración) dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un *ius puniendi* superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de éste.” (Considerando jurídico V. 4 de la Sentencia ref. 8-97 Ac).

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha expresado en reiteradas ocasiones que, la potestad sancionadora de la Administración Pública puede definirse como aquélla que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico, agregando que: “La finalidad que gula tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general.” (Sentencia del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, ref. 29-G-91).

La potestad sancionadora de la Administración Pública tiene cobertura en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, que prescribe la facultad punitiva del Órgano Judicial, y por excepción, la de la Administración. Dicha potestad se ejerce dentro de un determinado marco normativo, que deviene primordialmente de la Constitución. En ese sentido, la disposición citada vincula <inicialmente> la potestad sancionadora administrativa al cumplimiento del debido proceso: “la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas”.

Es importante hacer notar que, la potestad sancionadora encuentra su límite supremo en el Principio de Legalidad <en su vinculación positiva> el cual recoge el art. 86 de la constitución de la República y que se traduce en la afirmación que la Administración Pública sólo podrá actuar cuando la Ley la faculte; lo anterior garantiza que los particulares no serán mermados en sus derechos, salvo que una Ley lo prevea y después de que se siga un procedimiento administrativo.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 32-Z-2004 de las 14:21 del día 17/7/2006)

PRETENSIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: DESVIACIÓN DE PODER

Según el artículo 3 de la LJCA, la demanda contencioso administrativa puede estar basada en la desviación de poder, pues dicha disposición establece que “También procede la acción contencioso administrativa en los casos siguientes:

- a) contra actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales incurriendo en desviación de poder”.

Según define esta misma disposición, constituye desviación de poder “el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”.

El principio de legalidad impone a la Administración la obligación de actuar en los términos permitidos y cumplir con los fines fijados por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, la Administración no puede ejercer el poder que se le confía para un objetivo distinto del prefijado por el ordenamiento.

Los principios de congruencia procesal e imparcialidad judicial exigen que los fundamentos de la pretensión deben ser fijados y probados por el demandante.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 175-S-2003 de las 10:05 del día 26/6/2006)

La pretensión contencioso administrativa puede estar fundada en el vicio de desviación de poder. A tales efectos, el legislador definió en el art. 3 literal a) de la LJCA que «Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico».

A partir de esta definición que ofrece el legislador, se concluye que es el fin, como elemento del acto administrativo, lo que resulta determinante para considerar la desviación de poder y lo que, a su vez, permite el control de la denominada discrecionalidad administrativa; en el entendido de que el fin es siempre -y no puede dejar de serlo- un elemento reglado de los varios que condicionan el actuar de la Administración.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 102-E-2003 de las 12:00 del día 19/1/2006)

PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Según el principio de conservación de los actos administrativos debe procurarse porque los actos mantengan su legitimidad aun cuando incurran en una infracción al ordenamiento jurídico. La conservación de

los actos tendrá lugar siempre que concurra la aplicación de cualquiera de las técnicas que tienen por fin el mantenimiento de los actos administrativos, es el caso, entre otras, de la subsanación.

Mediante la subsanación se persigue eliminar los defectos en que pueda incurrir un acto para adecuarlo, de este modo, al ordenamiento jurídico. Dicho de otra forma, esta corrección determina la convalidación del acto, con lo cual se salva de su posible anulación.

Ahora bien, en línea de principio, se admite la subsanación cuando el defecto que se corrige no afecta el contenido del acto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 296-M-2003 de las 9:35 del día 20/2/2006)

Según el principio de conservación de los actos administrativos debe procurarse porque los actos administrativos mantengan su legitimidad aun cuando incurran en una infracción al ordenamiento jurídico, que por ser subsanable no produce per se la invalidez del acto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 103-E-2003 de las 08:00 del día 29/5/2006)

PRINCIPIO DE IGUALDAD

La violación al principio de igualdad en la aplicación de la Leyes un concepto relacional que requiere de la presencia de dos elementos esenciales: por una lado, un término válido de comparación que ponga de manifiesto la identidad sustancial de los supuestos o situaciones determinadas y, por el otro, que se haya puesto de manifiesto un criterio inmotivado o con una motivación «intuitio personae» en la aplicación de la norma.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 102-E-2003 de las 12:00 del día 19/1/2006)

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS

De conformidad con el principio de instrumentalidad de las formas, éstas no constituyen un fin en si mismas, por lo que no hay nulidad de forma si la desviación no tiene trascendencia sobre las garantías esenciales de defensa en el juicio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 99-E-2003 de las 08:20 del día 7/3/2006)

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES

En relación a la aplicación de la Ley en el tiempo, en sentencia de las diez horas y cinco minutos del trece de junio de dos mil dos la Sala de lo Contencioso Administrativo afirma:

“Como regla general la ley surte efectos hacia el futuro: se aplica a los actos y hechos jurídicos que surgen a partir de su vigencia.

Cuando una nueva ley influye en el pasado, imponiendo sus efectos a hechos y actos ocurridos con anterioridad a su promulgación, se dice que dicha leyes retroactiva.

La retroactividad es entonces: “la aplicación de la norma nueva a hechos o situaciones que tuvieron su origen bajo el imperio de la norma antigua”, (Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas S.A., la Edición, 1995, Tomo IV, Pág. 5987). Es decir, hay retroactividad cuando la ley se aplica a un supuesto ocurrido antes de su vigencia, para modificarlo o restringirlo.

Su contrafigura, la irretroactividad, se erige como un límite mediante el cual se prohíbe tal aplicación hacia el pasado. Así una ley será irretroactiva “si no afecta las consecuencias jurídicas de hechos anteriores, ya agotadas, en curso de producirse o incluso futuras” (Op. Cit.).

La irretroactividad significa entonces que las leyes deben proyectar sus efectos únicamente hacia el futuro, salvo excepciones.

En nuestro marco constitucional la irretroactividad se establece como regla general, a la cual se oponen dos excepciones en los términos siguientes: “Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente. La Corte Suprema de Justicia tendrá siempre la facultad-para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público” art. 21 Cn.).

En aplicación de tal precepto, la autoridad administrativa no puede aplicar retroactivamente una ley, más que en los supuestos antes enunciados (orden público y materia penal favorable al delincuente)” (proceso ref. 33-0-2000).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 99-E-2003 de las 08:20 del día 7/3/2006)

El artículo 21 de la Constitución contiene el principio de irretroactividad, de tal manera que las leyes por regla general no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materia de orden público y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al reo. Paralelamente a la irretroactividad, se encuentra la figura de la ultraactividad de las normas.

El instituto de la ultraactividad de las leyes consiste en que la ley nueva reconoce las situaciones ocurridas bajo el imperio de la ley anterior. Es decir, la ley derogada continúa aplicándose a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su derogación. Por regla general esta situación ocurre cuando de forma expresa se dispone que la normativa derogada seguirá aplicándose a los supuestos de hecho ocurridos durante el periodo en que la ley se encontraba vigente. Así pues, de ocurrir la derogación de una ley, cuyas disposiciones resultan reemplazadas por otras, que entran a regir como ley nueva en sustitución de la derogada y en ausencia del régimen transitorio, la eficacia de los textos involucrados, deben definirse en la forma siguiente: a) tratándose de situaciones o de relaciones jurídicas constituidas durante la vigencia de la ley derogada, las normas sustantivas de la misma prolongan su eficacia respecto de los efectos ya cumplidos o derivados de tales situaciones o relaciones; b) tratándose de situaciones o relaciones jurídicas nacidas durante la vigencia de la nueva ley, las normas sustantivas y procesales aplicables son las contenidas en la ley en vigor; y c) tratándose de actos de procedimientos a cumplirse o de procedimientos aún no iniciados, respecto de situaciones acaecidas durante el imperio de la Ley derogada, las normas procedimentales aplicables son las que figuran en la Ley nueva.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 25-N-2003 de las 15:20 del día 20/3/2006)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En relación al principio de Legalidad en sentencia de las nueve horas del veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, la Sala de lo Contencioso Administrativo expuso:

“La conexión entre el Derecho y el despliegue de las actuaciones de la Administración, se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a desplegar sus actos. Como afirma Eduardo García de Enterría, “sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente (...)”. “Si la Administración pretende iniciar una actuación concreta y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por proponer una modificación de esa legalidad, de forma que de la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba”” (proceso ref. 17- T -96).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 99-E-2003 de las 08:20 del día 7/3/2006)

Es principio reconocido en todo Estado de Derecho: 1°. Que la Administración Pública actúa conforme a las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga; y 2°. Que el administrado puede ejercer y hacer valer sus derechos en los términos conferidos por la ley.

Lo anterior se traduce en el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico o “principio de la legalidad”, consagrado en el Art. 86 de la Constitución que prescribe: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes (...). Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.

Tal principio se erige entonces, como una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y al mismo tiempo en la más importante de las columnas sobre las que se asienta el derecho administrativo. Con base en el mismo, la Administración queda sometida al ordenamiento jurídico.

Siendo así, constituye imperativo de primer orden la observancia del régimen legal por parte de todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus funciones.

Tal paradigma propio del orden constitucional que rige el Estado Social de Derecho, nos ayuda entonces a comprender, que el ejercicio del poder público conferido a la Administración, debe ser desempeñado conforme a los estrictos principios y normas derivadas del imperio de la Ley. No existiendo por tanto, actividad pública o funcionario que tenga absoluta libertad para ejercer sus funciones, las cuales se hayan debidamente regladas en las normativas respectivas.

Sin embargo, como las actividades que cumple la Administración Pública son múltiples y crecientes, la Ley no siempre logra determinar los límites precisos dentro de los cuales ésta debe actuar en su quehacer cotidiano. y es por ello que el ordenamiento jurídico le atribuye dos tipos de potestades administrativas: las regladas y las discrecionales.

POTESTAD REGLADA DE LA ADMINISTRACIÓN

La potestad reglada es aquella mediante la cual la norma jurídica predetermina concretamente la conducta que la norma ha de seguir, estableciendo la forma y el momento en el que ha de proceder; y por lo tanto no cabe que la autoridad pueda hacer uso de una valoración subjetiva.

El contenido de la decisión que se derive del ejercicio de dicha potestad, no puede configurarse libremente y su cumplimiento es obligatorio. Se establece entonces una relación de subordinación, en la cual la Administración actúa en base a una norma permisiva y dentro de los límites que la misma establece. Configurándose así, como garantía de los administrados ante posibles arbitrariedades de la autoridad.

De ahí, que todo acto administrativo que se derive del ejercicio de dicha potestad, carecerá de vida jurídica ante el incumplimiento de esos límites que restringen el libre proceder de la Administración.

POTESTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Por el contrario, la potestad discrecional otorga a la Administración un margen de libre apreciación. A efecto de que luego de realizar una valoración un tanto subjetiva, ejerza sus potestades en casos concretos y decida ante ciertas circunstancias o hechos, cómo ha de obrar, si debe o no obrar, o qué alcance ha de dar a su actuación; debiendo siempre respetar los límites jurídicos generales y específicos que las disposiciones legales establezcan.

Debe además tenerse en cuenta que al ejercer esta potestad, la Administración puede arribar a diferentes soluciones igualmente justas; sin embargo debe entenderse que aquélla que se adopte tiene necesariamente que cumplir la finalidad considerada por la ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.

Ahora bien, el margen de libertad del que goza la Administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales no es extra legal, sino por el contrario remitido por la ley, de tal suerte que no hay discrecionalidad al margen de la Ley, sino justamente sólo en virtud del ordenamiento jurídico y en la medida en que éste lo haya dispuesto.

Es decir, que la discrecionalidad no constituye una potestad extralegal, sino más bien, el ejercicio de una potestad debidamente atribuida por el ordenamiento jurídico a favor de determinada función, y que cuenta además con ciertos elementos reglados que restringen la libertad del órgano actuante, revisables por ésta jurisdicción.

La potestad discrecional es tal, sólo cuando y en la medida que la norma legal la determina, y en ningún momento implica un círculo de impunidad para la Administración.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 114-D-2004 de las 14:00 del día 23/3/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 172-G-2004 de las 14:10 Horas de fecha 19/12/2006)

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 118-L-2004 de las 14:10 Horas de fecha 19/12/2006)

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 113-D-2004 de las 14:00 Horas de fecha 19/12/2006)

Como es sabido, en virtud del principio de legalidad, los funcionarios públicos deben actuar con estricto apego al ordenamiento jurídico: sólo pueden ejercer aquellas potestades que dicho ordenamiento les confiere, en la medida que el mismo establece (Art. 86, inc. 3° Cn.).

La relación jurídica entre la Administración Pública y los administrados está regulada por el Derecho Administrativo, por lo que en un Estado de Derecho la Administración actúa conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa “sometimiento estricto a la ley”. El principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la Administración Pública, no como un mero límite de la actuación administrativa, sino como el legitimador de todo su accionar.

En virtud de lo anterior se afirma que las facultades con que se encuentran revestidos los entes y órganos de la Administración Pública para la consecución de sus fines, están expresamente consignados en la normativa jurídica reguladora de la actividad pública que están llamados a desarrollar. En consecuencia, los titulares tienen la obligación de supeditar las facultades encomendadas conforme a los lineamientos establecidos en la ley, contrario sensu, conllevaría transgresiones a la ley y por supuesto violación al principio de legalidad.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 80-T-2003 de las 15:40 del día 28/7/2006)

PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA: APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El principio de presunción de inocencia, que con ciertos matices resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, constituye un derecho del que son titulares los sujetos a quienes la Administración imputa una infracción, y además confiere a éstos el derecho de que se les considere inocentes mientras no quede demostrada su culpabilidad, e impone a la Administración sancionadora la carga de acreditar los hechos

constitutivos de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor a través de la realización de una actividad probatoria de cargo.

Lo anterior se resume en que no puede imponerse sanción alguna en razón de la culpabilidad del imputado si no existe una actividad probatoria de cargo que destruya la presunción de inocencia. De ahí que se atenta contra este principio, cuando la Administración fundamenta la resolución en la cual se impone una sanción esté basada en una presunción de culpabilidad carente de elemento probatorio.

No obstante, aunque el principio de presunción de inocencia crea a favor de los ciudadanos el derecho a que se les considere inocentes de las imputaciones que se les atribuyan hasta que se demuestre lo contrario en un procedimiento con todas las garantías procesales, no cabe entender vulnerado dicho principio por meras actuaciones públicas regladas que, distintas a la propia decisión sancionadora, tengan por objeto establecer si procede o no iniciar un expediente sancionador. En esta línea de entendimiento, la violación al principio de presunción de inocencia no puede estar basada en el hecho de que no se hubiere dado participación al supuesto infractor en la realización de una actuación previa al acuerdo de instrucción formal del procedimiento sancionador y cuyos resultados indiciarios sirven únicamente para considerar que procedía abrir un expediente sancionador.

Esta inflexión obedece a que la culpabilidad del infractor, y con ello la posibilidad de desvirtuar su presunción de inocencia, ha de establecerse con la prueba recabada en el procedimiento sancionador, en el que deberá garantizarse al infractor el derecho a defenderse de las imputaciones que se le atribuyen. Téngase en cuenta que, como reconoce la doctrina más autorizada, el principio de presunción de inocencia tolera y por tanto no se entiende infringido con la práctica de la prueba anticipada, siempre que después, durante el desarrollo del procedimiento, se garantice el derecho de defensa.

Según se ha visto, constituye una obligación impuesta por el principio de presunción de inocencia el que todas las pruebas encaminadas a establecer la culpabilidad del sujeto a quien se imputa una infracción se practiquen cumpliendo con las reglas del principio de contradicción. Podría significar una violación al principio de presunción de inocencia si las pruebas que sirven para establecer la culpabilidad se producen sin permitir, mediante la notificación previa, la participación del sujeto a quien se atribuye una infracción.

Sin embargo, también se ha concluido que no habrá violación al principio de presunción de inocencia por el hecho de que los actos previos

a la iniciación del procedimiento sancionador se hayan realizado sin la participación del supuesto infractor.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 276-C-2002 de las 08:40 del día 28/2/2006)

PRINCIPIO DE ULTRAACTIVIDAD

La ultraactividad se refiere a la eficacia o ámbito de validez de la ley procesal en el tiempo. Ocurre, cuando se reforman o cambian las leyes y hay interferencia de la nueva ley con los procesos en curso.

En la obra “TEORÍA GENERAL DEL PROCESO”, los procesalistas Beatriz Quintero/Eugenio Prieto, afirman al respecto: “Una Ley rige mientras tenga vida; y esta es la regla general. Son excepciones a ella tanto la irretroactividad como la ultraactividad; si una norma se aplica a hechos anteriores a su vigencia se opera el fenómeno de la irretroactividad; o si a pesar de haber perdido su vida la ley, sigue regulando situaciones posteriores a su muerte, se actualiza como fenómeno el de la ultraactividad.” (Tomo I, Segunda Reimpresión, Editorial Temis S.A., 1998. Santa Fe De Bogotá, Pág. 55). Y añaden: “...lo que ocurre con la norma procesal que es siempre irretroactiva, siempre también como regla general de aplicación inmediata; algunas veces es ultraactiva. Para el entendimiento de ese aserto es preciso establecer la distinción conceptual entre el hecho procesal y el hecho sustancial o litigioso; en tanto que el hecho litigioso se ha gestado y concluido cabalmente por fuera del proceso sin ser regimentado por la norma procesal, el hecho procesal tiene vida solamente con el proceso descompuesto en una secuela de actos que evidentemente y mientras el proceso no culmine estarán, en potencia, esperando el advenimiento de una secuencia que se desencadena en cada acto que se agota y exige a la vez la actuación del acto venidero. Por eso la aplicación inmediata de la ley procesal no implica normatividad sobre hechos anteriores sino apenas inmediatez en relación con actos procesales que de ninguna manera le son anteriores.

La norma procesal es irretroactiva: dispone para el futuro. No existe un derecho adquirido para ser juzgado por el procedimiento vigente en el momento de concretarse la situación jurídica sustancial, las normas procesales deben aplicarse, aunque aparentemente priven de un derecho que hasta entonces hubiera podido ejercerse. Antes de que la situación jurídica procesal se concrete no puede hablarse de un determinado tribunal o de un determinado procedimiento, o de un rito probatorio..., la regla no es *tempus regit actum* sino *tempus regit processum*.

A esta tesis que pudiera denominarse como de la aplicación inmediata de la ley procesal, se enfrentan en doctrina otras tesis.

Tesis de la ultraactividad de la norma derogada. Se funda en la concepción del proceso como un acto único. Su propugnador es Gelsi Bidart. Este autor habla de un derecho a mantenerse en la vía procesal que ya se había empezado a ejercitar, en cuanto esta suponía un estudio previo de las posibilidades ya aprovechadas o desaprovechadas por las partes en el momento de la modificación. La tesis lleva a la supervivencia de la ley antigua, la cual es de suponer por simple lógica es ya inadecuada". Op. Cit. Pág. 55 y 56.

Todos esos planteamientos doctrinarios tienen especial importancia -se aclara- siempre y cuando la legislación en conflicto en el tiempo, provocado por la nueva ley, no haya regulado los alcances de la normativa otorgada dentro de las disposiciones transitorias, que por lo general propician la solución, anteponiéndose al referido conflicto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 86-V-2002 de las 14:12 del día 16/6/2006)

PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL

El Principio de Verdad Material implica que las actuaciones administrativas se debe ajustar a la verdad material que resulte de los hechos y, aún cuando éstos no hubieren sido alegados o probados por los interesados, la Administración deberá investigarlos, conocerlos y resolver conforme a ellos.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 32-Z-2004 de las 14:21 del día 17/7/2006)

PRINCIPIO DISPOSITIVO

Como una exigencia del principio dispositivo, el cual rige el proceso contencioso administrativo salvadoreño, corresponde al demandante no sólo fijar los límites de su pretensión, sino también los argumentos o fundamentos en los que ésta descansa. En ese sentido, para la configuración adecuada de los fundamentos de la pretensión no son suficientes las declaraciones abstractas sobre la posible violación a determinados preceptos legales; de ahí que, para que la Sala de lo Contencioso Administrativo pueda entrar a valorar mediante la sentencia un determinado fundamento de la pretensión, es necesario que sea el demandante el que señale las razones o motivos por los que considera que una norma

ha de ser interpretada en determinado sentido o por los que haya que considerar que determinada actuación es contraria a derecho, de lo contrario, todo fundamento de la pretensión expresado en forma distinta, debe ser rechazado por falta de motivación.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 281-A-2003 de las 08:20 del día 27/6/2006)

PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO: JUSTO IMPEDIMENTO

El “justo impedimento” es un principio general del derecho, en virtud del cual “al impedido con justa causa no le corre término”. La expresión “justa causa” significa que ella debe ser apreciada prudentemente por el juzgador de acuerdo con los principios generales, -pues las normas regulan únicamente la enunciación del principio, sin especificar los supuestos fácticos que pueden configurarse como “Justa causa”. En forma genérica y tradicionalmente se entiende que concurre “Justa causa” o justo impedimento para cumplir con una carga, cuando el caso fortuito o la fuerza mayor hicieren imposible la realización del acto pendiente.

Ahora bien, para que proceda la aplicación del citado principio es necesario que:

- a) Se alegue ante la autoridad competente;
- b) Existan motivos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditados; y
- c) Que la autoridad ante quien se alega resuelva favorablemente la procedencia del justo impedimento.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 21-Z-2002 de las 12:48 del día 15/3/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 305-M-2004 de las 15:20 Horas de fecha 14/08/2006)

La Sala de lo Contencioso Administrativo equipara la justa causa con el justo impedimento y afirma que existe justo impedimento cuando por caso fortuito o fuerza mayor no se ha cumplido una obligación.

El caso fortuito es un acontecimiento natural inevitable que puede ser previsto o no por la persona obligada a un hacer, pero a pesar que lo haya previsto no lo puede evitar, y, además, le impide en forma absoluta el cumplimiento de lo que debe efectuar. Constituye una imposibilidad física insuperable.

La fuerza mayor es el hecho del hombre, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también, en forma absoluta, el cumplimiento de una obligación.

El art. 43 del Código Civil incorpora ambos conceptos, y así establece que se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 343-C-2004 de las 08:07 del día 28/3/2006)

Se debe aclarar que el concepto causa justificada, está vinculado primordialmente con los términos caso fortuito y fuerza mayor; los cuales son conceptos jurídicos indeterminados. Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados, en cuanto a los últimos <se debe recalcar> la ley se refiere a una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, pero es un supuesto <de la realidad> que admite ser precisado al momento de la aplicación de la norma jurídica; lo cual conlleva a valorar casuísticamente los alcances de dicho concepto.

Esta Sala retomando la definición del doctrinario Rafael Rojina Villegas, ha expresado en relación al caso fortuito y la fuerza mayor, lo siguiente: “Por el primero entendemos el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación. Se trata por consiguiente de hechos naturales inevitables que pueden ser previstos o no por el deudor, pero a pesar que los haya previsto no los puede evitar, y que impiden en forma absoluta el cumplimiento de la deuda, constituyen una imposibilidad física insuperable. En cuanto a la fuerza mayor, entendemos el hecho del hombre, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también en forma absoluta el cumplimiento de la obligación”. (Derecho Civil Mexicano, T. V Obligaciones, Vol. II, Quinta Edición” Editorial Porrúa, 1985, p.360, 361)”. (Sentencia dictada el veintiuno de octubre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 32-E-98)

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 32-Z-2004 de las 14:21 del día 17/7/2006)

PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

IGUALDAD TRIBUTARIA

El principio constitucional de igualdad, entendido como la obligación de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, se manifiesta en todas las áreas del derecho y la tributaria no es la excepción, dentro de ésta se relaciona directamente con la capacidad contributiva de las personas.

Este principio implica, esencialmente, que en igualdad de circunstancias corresponde igual tributo; su aplicación debe tomar en cuenta la situación económica y social en que está el contribuyente. De esta forma lo dispone el art. 232 de la Constitución, cuando afirma que no se pueden dispensar o perdonar deudas a favor del Fisco o de los Municipios. Sin embargo, es correcto el establecimiento de exenciones y beneficios tributarios (de naturaleza jurídica muy distinta al perdón o la condonación) en el ámbito fiscal, en la medida que se protejan otros valores o principios constitucionales, como por ejemplo, el orden económico y el incentivo a las pequeñas y medianas empresas.

PROPORCIONALIDAD

Doctrinariamente el principio de proporcionalidad se ha entendido como “un conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como la de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil punto de mira: el de la inutilidad, innecesariedad y desequilibrio del sacrificio”. (JAVIER BARNES, “El Principio de Proporcionalidad”, Cuadernos de Derecho Público número 5, Septiembre-Diciembre, 1998, INAP).

Se afirma también que es un principio de carácter relativo, ya que compara dos magnitudes y se concentra en confrontar los medios previstos por la norma jurídica y su correlación con los utilizados por los poderes públicos.

El Salvador es un Estado soberano cuya finalidad se vislumbra en el art. 1 de la Constitución de la República, el cual señala: “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”. Para alcanzar dichos fines el Estado cuenta con la potestad tributaria, la cual se configura como el mecanismo por medio del cual se costea de los fondos necesarios para desarrollar su gestión.

Dicha potestad tributaria no es irrestricta, ya que la misma Constitución establece los parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse, entre ellos encontramos: el principio de capacidad económica (art. 131. No. 6), el principio de igualdad tributaria (art. 3 y art. 232 in fine), el principio de legalidad (art. 231) Y como límite a los principios mencionados se encuentra la prohibición de confiscación (art. 106 in fine).

La Administración Pública se encuentra indudablemente circunscrita al principio de proporcionalidad, en el sentido que su injerencia

en la situación jurídica de los particulares está limitada atendiendo a su competencia y, además, al respeto a los derechos concedidos a los mismos.

El jurista español Javier Barnes, antes citado, afirma que: “De ahí que el principio de proporcionalidad constituya para jueces y tribunales un canon más de control con el que contrastar la conformidad a Derecho de los demás poderes públicos”.(JAVIER BARNES, “El Principio de Proporcionalidad”, Cuadernos de Derecho Público número 5, Septiembre-Diciembre, 1998, INAP).

De las ideas expuestas se puede colegir que, la proporcionalidad es un instrumento que el ordenamiento jurídico prevee para controlar que los límites y controles a la actividad estatal se ejerciten adecuadamente.

En el ejercicio de la potestad tributaria, el gravar razonablemente a los administrados se trasluce por lo preceptuado en el art. 131 ordinal 6° de la Cn.: “Corresponde a la Asamblea Legislativa: 6°. Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa”. Es decir, que el legislador o bien la Administración Pública competente, en su caso, al momento de gravar ciertas manifestaciones de capacidad económica debe atender los principios constitucionales prescritos, de una forma proporcionada y mesurada, dentro de sus potestades. Ello implica que de esta forma el principio de proporcionalidad se ve estrechamente vinculado con la actividad estatal y se refleja no sólo de forma independiente, sino que también por medio de otros principios y valores contenidos en la Constitución.

El principio bajo estudio se manifiesta, primordialmente, en el de capacidad económica. Ya que como lo afirma la Sala de lo Constitucional: «De hecho, la razonabilidad se refiere no a un análisis lógico matemático sino a la necesidad de aplicar las disposiciones a los asuntos judiciales bajo la idea de justicia. E implica justamente la creación judicial de derecho a partir de valores constitucionales, o de la integración de disposiciones. Por tanto, se encuentra en función del alejamiento de la arbitrariedad y el acercamiento a la justicia, prohibiendo todo tipo de intromisión en el ejercicio de los derechos fundamentales que no tenga justificación alguna, basándose en el respeto y la debida ponderación de tales derechos y la necesaria vinculatoriedad de su contenido axiológico». (Sentencia de inconstitucionalidad No. 20-2003, del catorce de diciembre de dos mil cuatro). La doctrina tributaria ha sostenido que éste es un principio de justicia material en el ámbito tributario, por medio del cual se gravan las realidades económicas (renta, patrimonio, consumo o tráfico de bienes, entre los principales). Sin embargo, debe

entenderse como un criterio de contribución al sostenimiento del gasto público, pues la capacidad económica es un concepto consustancial de la noción misma de tributo. De ahí que sea razonable y natural gravar cualquiera de las manifestaciones de riqueza. Pero este gravamen no puede entenderse desproporcionadamente, sino que el principio de capacidad económica como criterio de contribución, se encuentra entre dos límites: un límite mínimo y un límite máximo a la imposición. Este espacio de imposición es la valoración que hará el legislador de la capacidad económica.

El límite mínimo está previsto por el nivel necesario de subsistencia, que la doctrina ha denominado como la exención del mínimo vital. Éste se refiere a la satisfacción de necesidades elementales, que vendrá determinado por el conjunto de valores que cada Constitución garantiza en un esquema de derechos económicos y sociales. No se restringen a un mínimo físico de existencia, sino que estará determinada por la conciencia tributaria que cada comunidad determine en un momento histórico. Por ello se dice que es un concepto elástico o convencional. El límite máximo se concreta en la prohibición de los gravámenes con alcance confiscatorio.

En consecuencia, se debe entender al principio de capacidad económica como un criterio material de justicia, pero no exclusivo. De ahí que sea necesario integrarlo con un sistema de valores proclamados en la Constitución y con los demás principios que informan el sistema tributario, como lo son el de igualdad, progresividad y la prohibición de confiscatoriedad.

En virtud de los fines que el Estado debe de cumplir, la capacidad económica se interpreta en clave solidaria, al interrelacionarse con los deberes de solidaridad económica y social, que proclama el art. 101 de la Constitución.

“El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”. De tal forma que afirma la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español “existe el deber de pagar impuestos de acuerdo a la capacidad económica, en el modo y condiciones y cuantía establecidos por la ley; pero existe correlativamente, un derecho a que esa contribución de solidaridad sea configurada en cada caso por el legislador según aquélla capacidad” (Sentencia del Tribunal Constitucional Español núm. 182/ 1997, de 28 de octubre).

Esta Sala, en la sentencia 95-D-2003 dictada a las catorce horas y cinco minutos del veintitrés de abril de dos mil cuatro, expresó al respecto del Principio de Proporcionalidad: “procede acotar, que el principio de

proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos de la obligación tributaria deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Es decir, que la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, la que debe gravarse diferencialmente conforme a tarifas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que procede y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos”.

Por lo que la razonabilidad, entendida como la relación proporcional entre medios y fin, es muy clara en el sistema tributario, la cual se refleja en la aplicación de todos los principios tributarios, entendidos de una forma integrada en el sistema de valores que la Constitución proclama.

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA

El doctrinario Juan Martín Queralt, en su obra *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, cita lo expuesto por los autores Martín Delgado y Palao Taboada: “El principio de capacidad económica obliga al legislador a estructurar un sistema tributario en el que la participación de los ciudadanos en el sostenimiento de los gastos públicos se realice de acuerdo con su capacidad económica, concebida como titularidad de fin patrimonio, percepción de una renta o tráfico de bienes.----La capacidad económica veda la existencia de discriminaciones o tratamientos desiguales en situaciones iguales, siempre que dicho tratamiento no esté fundado en la consecución de otros principios”. (JUAN MARTÍN QUERALT, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Editorial Tecnos, Duodécima Edición, 2001, pág. 122).

La Sala de lo Constitucional en las sentencias de amparo referencias 104-2001 y 406-2001, dictadas a las doce horas y treinta minutos del veintiocho de mayo de dos mil dos y a las nueve horas del veintitrés de septiembre de dos mil dos, manifestó a la letra que: “El principio de capacidad económica o contributiva -también llamado “capacidad de pago”consiste en la aptitud económico-social de una persona para contribuir al sostenimiento del Estado, enfocándose más en las posibilidades que en la idea de sacrificio económico; por ello, de acuerdo a la doctrina tributaria, la capacidad económica se mide por índices (patrimonio, renta) o por indicios (gastos, transacciones, etc.)”.

Se debe apuntar que, la capacidad económica opera de forma diferente en el procedimiento de creación de tasas municipales, ya que en

éste se atiende a las posibilidades económicas de un grupo general de ciudadanos y, además, se manifiesta en la progresividad que se debe realizar en el pago de las mismas. Lo anterior es reflejo de lo preceptuado por el artículo 130 inc. 2º de la LGTM: “Para la fijación de las tarifas por tasas, los Municipios deberán tomar en cuenta los costos de suministro del servicio, el beneficio que presta a los usuarios y la realidad socio-económica de la población”.

LEGALIDAD TRIBUTARIA

Los tributos son exigidos por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, el elemento esencial del tributo es la coacción, la cual se manifiesta en la prescindencia de una contraprestación voluntaria del administrado.

Sin embargo, este poder del Estado no es ilimitado ya que existen límites formales y materiales a la potestad tributaria; los primeros, se refieren a la manera de producción de los tributos y en este ámbito aparecen los principios de Reserva de Ley y legalidad Tributaria, mientras que en los límites materiales están los Principios de Igualdad Tributaria, Capacidad Económica, Progresividad y Prohibición de Confiscatoriedad.

Para el caso de la producción de tasas municipales, el art. 204 de la Constitución y el art. 129 de la Ley General Tributaria Municipal, confieren a los Municipios la facultad de fijar tasas municipales por la prestación de servicios.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 63-I-2001 de las 14:00 del día 24/2/2006)

PROCESO O ACCIÓN DE LESIVIDAD

El art. 8 de la LJCA autoriza a la Administración pública para demandar la legalidad de aquellos actos firmes dictados por ella misma que generen algún derecho. Se estatuye de esta manera una vía procesal para la revisión judicial de las decisiones administrativas que han modificado favorablemente la situación jurídica de un administrado, una vez estas han devenido firmes.

De la disposición citada puede extraerse una caracterización del llamado juicio, proceso o acción de lesividad; este precepto, empero, deberá interpretarse en conjunto con las otras disposiciones de la LJCA que contienen reglas procesales especiales aplicables a esta modalidad de proceso contencioso administrativo -art. 12 inc. segundo y art. 29-, así como en el marco del resto de disposiciones de la ley jurisdiccional salvadoreña.

En tal sentido, de una interpretación sistemática de la LJCA se concluye que el proceso de lesividad es un proceso contencioso administrativo con características especiales, o aún si se quiere, un proceso contencioso administrativo especial, pero sin que esa especialidad signifique una desviación de los principios fundamentales que en él subyacen, los cuales le serán lógicamente aplicables habida cuenta de que el ordenamiento no autoriza, ni expresa ni tácitamente, la substracción del andamiaje conceptual de la materia contencioso administrativa. Este aserto inicial sirve al efecto de comprobar que, salvo disposición especial que lo modifique, el proceso de lesividad se sujetará a las demás reglas contenidas en la LJCA aplicables a lo que podría denominarse el proceso ordinario.

En particular, interesa destacar que el objeto de conocimiento o el ámbito material del proceso -pretensiones derivadas de actos administrativos firmes generadores de algún derecho-, está comprendido dentro de la cláusula general del objeto contenida en el art. 2 de la LJCA. Es decir, al igual que en todo proceso contencioso, el objeto del proceso de lesividad serán las pretensiones que se deriven de la ilegalidad de los actos de la Administración pública. De tal manera, el proceso de lesividad se estatuye como un instrumento procesal para anular, en razón de su ilegalidad, aquellas decisiones administrativas que serían de otra manera irrevocables de forma unilateral por parte de la Administración pública. Interesa precisar que, en razón del ámbito material de conocimiento de la propia jurisdicción contencioso administrativa, quedan excluidas las pretensiones que en el proceso de lesividad estén fundadas en razones de oportunidad o conveniencia de la decisión administrativa pues no es esa su función en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

La nota peculiar de la acción de lesividad será que los actos administrativos de los cuales se derivarán las pretensiones de ilegalidad, al contrario de lo que ocurre en el proceso iniciado por los particulares, serán de naturaleza favorable, y en particular, habrán generado algún derecho a los particulares, y por tanto, también habrá de concluirse que deberán ser firmes, pues sólo en ese caso habrían sido plenamente capaces de modificar de manera irrevocable la situación jurídica de los administrados.

Se subraya que los actos favorables son aquellos que entrañan un efecto favorable o positivo para su destinatario. Ello supone el reconocimiento de un derecho subjetivo o de un beneficio directo en la esfera jurídica del destinatario. En otros términos, los actos favorables crean una situación de ventaja al particular, ya sea reconociendo o ampliando un derecho o una facultad, o liberándolo de una obligación, de un deber

o de un gravamen a favor del administrado (sentencia definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo del trece de julio de dos mil uno, referencia 138-A-1999).

Sin embargo, debe precisarse que de conformidad con el citado art. 8 de la LJCA, en principio, los actos favorables que pueden ser objeto del proceso de lesividad son solamente aquellos cuya declaración ha generado derechos para los administrados.

Hace falta también aclarar que la firmeza a la que alude la norma ha de entenderse como el estado que resulta de la imposibilidad de su impugnación, por parte de algún sujeto legitimado, por la vía de los recursos administrativos y aún por la vía judicial contencioso administrativa, o por el transcurso del tiempo o el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para adquirir dicha calidad.

De tal manera, en el ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño los actos favorables, una vez firmes, sólo podrán ser revisados en el proceso de lesividad, sin que sea admisible la revisión oficiosa de los mismos, tal como ha reconocido la reiterada línea jurisprudencial de esta Sala (sentencia definitiva del veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, referencia 46-P-1993; sentencia definitiva del veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, referencia 17- T -1996; sentencia definitiva del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y ocho, referencia 8- T -1992; sentencia definitiva del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, referencia 27-T-1999; y, sentencia definitiva del veinte de abril de dos mil cinco, referencia 139-S-2002).

Estas consideraciones previas sirven al efecto de situar en la regulación del proceso de lesividad aquellas condiciones objetivas que la norma exige para permitir al órgano jurisdiccional el conocimiento de las pretensiones procesales. Estos requisitos deben concurrir ineluctablemente al iniciarse el proceso, y ante su incumplimiento la Sala se vería inhibida de admitir a trámite la demanda presentada, sin que ello signifique que, tal como autoriza el inciso tercero del art. 15 de la LJCA, prescriba de algún modo la posibilidad de revisar posteriormente su efectiva comprobación. En tal sentido, debido al condicionamiento que suponen sobre la continuación del proceso, se procede a su examen.

- a) Acuerdo de lesividad. Los arts. 8 y 29 de la LJCA supeditan la presentación de la demanda a la previa declaración, por parte de la Administración, de que el acto que se pretende anular es lesivo al interés público; dicha declaración adquiere la forma de un acuerdo. Cuatro condiciones objetivas deben cumplirse para que dicho acuerdo sirva efectivamente como presupuesto

de procesabilidad: primero, que haya sido emitido dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se originó el acto que se pretende impugnar; segundo, que haya sido emitido por el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo originó; tercero, que sea publicado en el Diario Oficial y los ejemplares en que se publique acompañen la demanda; y cuarto, que contenga la inequívoca declaración de que el acto es lesivo al interés público.

- b) Cumplimiento del plazo para demandar. El art. 12 inciso segundo de la LJCA estipula que el plazo para presentar la demanda que dará inicio al proceso de lesividad es de sesenta días, contados a partir del siguiente al de la publicación del acuerdo de lesividad en el Diario Oficial.

ANULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

De conformidad con una interpretación sistemática de la LJCA, y en particular de la conjunción de sus artículos 2 y 32, la estimación de la pretensión de ilegalidad ha de suponer, además de su formal declaración, la anulación del acto a partir del cual se ha derivado la pretensión. La anulación del acto por motivo de ilegalidad significa entonces la reversión de la situación jurídica creada por dicho acto, o con más precisión, su extinción.

De manera necesaria y concurrente, la declaratoria judicial de ilegalidad del acto administrativo supondrá asimismo la extinción de sus efectos, tanto de aquellos que haya sido capaz de producir hasta ese momento como de aquellos que estaba destinado a producir. Serán luego las concretas pretensiones planteadas por los demandantes, así como la naturaleza del propio acto invalidado, las que permitirán modular el alcance de las medidas que deberán dictarse para reparar la situación jurídica vulnerada, y de las que dependerá en gran manera la forma como se revertirán los efectos concretos que el acto ha producido y, también, como se prohibirán los efectos que a futuro podría haber generado.

Ahora bien, las posibles medidas reparadoras del derecho vulnerado deben distinguirse de los efectos temporales que produce la declaratoria de invalidez. Debido a que el ordenamiento administrativo salvadoreño no ha fijado reglas especiales que permitan modular los efectos temporales de la declaratoria de invalidez, la regla de aplicación general será que a la actividad administrativa ilegítima no podrá reconocérsele valor y efecto alguno, es decir, un título ilegal de actividad administrativa no será capaz de producir ningún efecto jurídico legítimo. De ahí que en el

ordenamiento jurídico salvadoreño los efectos temporales de la constatación y declaratoria de invalidez del acto son, en principio, de carácter *ex tunc*, es decir, se retrotraen al momento en que dicho acto se emitió, habida cuenta de que una vez que se ha desvirtuado la presunción de validez de la que gozaba el acto hasta ese momento, se deriva que el acto ha servido como un título ilegítimo de actuación administrativa, es decir, nunca debió autorizar efecto alguno. Debe reconocerse sin embargo que esta condición se cumplirá en la medida en que aún sea jurídicamente posible la reversión de dichos efectos, por lo que en ocasiones ciertos efectos consumados deberán ser reparados precisamente con las medidas restitutorias del derecho vulnerado.

La distinción entre las medidas reparadoras del derecho vulnerado y los efectos temporales de la sentencia que estima la pretensión de ilegalidad es especialmente relevante en el proceso de lesividad, puesto que, como se ha razonado antes, las pretensiones posibles están restringidas a la declaratoria de ilegalidad, única con la cual se satisface la función que le otorga el derecho administrativo salvadoreño a esta vía procesal. Es decir, debido a que el proceso de lesividad sirve como medio legítimo por el cual la Administración pública logra revertir la declaración que ha creado derechos a favor de los administrados, no puede lógicamente admitirse que entre las pretensiones del proceso de lesividad puedan contarse aquellas encaminadas a reparar el daño causado por la propia Administración sobre los intereses públicos que ella ha sido llamada a proteger. En tal sentido, y respecto de lo que hasta acá se ha dicho, debe concluirse que en el proceso de lesividad, al igual que sucede en el resto de procesos contencioso administrativos, la estimación de la pretensión planteada significará la declaratoria de ilegalidad del acto y ésta producirá, en principio, efectos retroactivos hasta el momento de la emisión del acto, es decir, de carácter *ex tunc*; sin que ello sea equiparable a una medida para reparar el perjuicio provocado en la Administración por su propio acto. Ello supone, según se razona en el párrafo anterior, la extinción de todos los efectos que jurídicamente aún sea posible revertir, extinguir o prohibir, según corresponda.

Sin embargo, frente a los efectos temporales de la declaratoria de ilegalidad del acto en sede judicial deben considerarse los derechos e intereses de los administrados que resultaron originalmente beneficiados con el acto cuya legalidad es posteriormente cuestionada por su propio emisor. Es decir, la estimación de la pretensión de ilegalidad en el proceso de lesividad no significa desconocer que el administrado ha sido despojado de un derecho generado por un título que oportunamente, y de buena fe, presumió válido. No obstante, esta comprobación no deberá

conducir a una indemnización equivalente al derecho que se pierde, sino a la reparación de la situación jurídica alterada por la ilegítima declaración administrativa. No se trata pues de compensar el valor de un derecho ilegítimo, sino de reparar los daños que esa falsa expectativa creó en el administrado desde la emisión del acto. Sin perjuicio de que el alcance concreto de esta determinación sólo puede ser fijado en el examen de cada caso concreto, y en la jurisdicción competente, deberá prevalecer el axioma de que nadie está obligado a soportar el perjuicio derivado de la ilícita actuación de otro, y a esta regla deberá darse especial eficacia en un Estado de Derecho en el que no puede dudarse del carácter instrumental de la Administración pública para la consecución de los fines públicos.

De ahí que, ante -la declaración de ilegalidad de determinado acto administrativo en el proceso de lesividad, cuando dicha condición sólo sea imputable a la Administración pública, el administrado podrá ejercer su derecho a reclamar por los daños y perjuicios que pudieran derivar de la extinción de las relaciones jurídicas creadas por el acto inválido sean debidamente reparados. Este derecho es inherente a la finalidad del proceso contencioso administrativo de lesividad, pues aún cuando la posición procesal del administrado no sea la de demandante, la afectación de su situación jurídica debe ser ponderada y reparada adecuadamente y en la medida en que sea posible comprobarla. Así se completa en toda su dimensión el carácter de la participación del administrado interesado en el proceso de lesividad, quien, además de lógicamente oponerse a la pretensión planteada, podrá intervenir en defensa de los derechos que pudieran resultar afectados por la estimación de aquella.

La regla antes enunciada admite, no obstante, ciertas excepciones. En primer lugar, debe reconocerse que nadie puede favorecerse de su propia actuación ilegítima, por lo que, de negarse la buena fe con que haya actuado en tomo de la emisión del acto administrativo que se declare inválido, el administrado no podrá reclamar ninguna reparación de su derecho, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran derivarse tanto para la Administración como para este. En segundo lugar, y sin ánimo de agotar las posibles exclusiones de la obligación de reparar el perjuicio causado por la invalidación del derecho previamente concedido por la Administración, el ordenamiento jurídico puede también configurar ciertos supuestos en que dicha obligación se vería atenuada o extinguida por razones de interés público o por la preferencia que pudiera resultar en la ponderación de los intereses en conflicto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 295-A-2004 de las 08:35 del día 31/10/2006)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en diferentes oportunidades, que los recursos son los instrumentos que la ley provee para la impugnación de las resoluciones, a efecto de subsanar los errores de fondo o de forma en que se haya incurrido al dictarlas. Constituyen entonces, una garantía para los afectados por actuaciones de la Administración, en la medida que les asegura la posibilidad de reaccionar ante ellas, y eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan. Gran parte de nuestras leyes regulan medios impugnativos, en sede administrativa, para asegurar que los actos de aquélla se realicen conforme al orden legal vigente.

Para hacer efectivo el referido control, la ley crea expresamente la figura del recurso administrativo como un medio de defensa para deducir, ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese órgano o por un inferior jerárquico.

El doctrinario Daniel Gómez Sanchís, respecto a los recursos administrativos ha sostenido que, “es el remedio con que cuenta el administrado titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo para impugnar un acto administrativo que lo afecta, a fin de obtener su modificación, sustitución o revocación, ya sea por el mismo órgano que lo dictó o por uno superior” (Daniel Gómez Sanchís y otros; MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Depalma, pág. 637).

Es decir, que los recursos administrativos se convierten en la vía utilizada por los administrados para solicitar a la Administración Pública la modificación de una resolución administrativa que afecta su esfera jurídica, y que se considera ilegal. En consecuencia, la finalidad de los mismos es que la Administración debe procurar dar una respuesta del fondo de lo controvertido por el administrado y no enfrascarse en meros formalismos para no resolver la petición.

Por ser los recursos administrativos una garantía para el particular, desde una interpretación finalista, los requisitos formales no pueden convertirse en obstáculos para su admisión, cuando son valorados en forma no acorde con su razón de ser y finalidad, y además, contraria a la protección de los derechos fundamentales.

Ha de tenerse en cuenta que si el legislador ha instituido un sistema de recursos, la Administración debe potenciar su utilización, y no vedar el acceso a los mismos bajo interpretaciones restrictivas o formalistas. **(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 94-B-2002 de las 14:00 del día 20/2/2006)**

La vía de recurso ofrece al particular la oportunidad de defenderse y hacer valer sus puntos de vista, mientras que a la Administración le ofrecen la oportunidad de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictar los actos, constituyendo por tanto la vía por la cual el administrado legitimado pide a la autoridad superior en jerarquía la revocación o modificación de una resolución que se reputa ilegal.

En dicho sentido es lógico pensar que si el administrado no tuvo la oportunidad de defenderse frente al que ostenta la competencia para valorar y pronunciarse sobre su pretensión, se le debe posibilitar la actuación ante dicho funcionario, con la finalidad que sea revisada la actuación del que emitió el acto que le causó agravio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 248-R-2004 de las 14:15 del día 27/2/2006)

Los recursos administrativos no se encuentran a la libre disposición de los órganos de la Administración pública, de ahí que éstos no tienen ninguna facultad para crear nuevos recursos, pues ésta es una potestad del legislador.

La admisión y sustanciación de recursos no reglados, además de resultar contra *lex*, sólo produce perjuicios a los particulares, pues la resolución sobre este tipo de recursos no tiene ningún valor procesal para los efectos del acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 103-E-2003 de las 08:00 del día 29/5/2006)

La flexibilidad que ha de predominar en el uso de los recursos administrativos y la aplicación del principio antiformalista no pueden ser a costa de otros principios fundamentales como el de seguridad jurídica. Para procurar la conservación de este principio, el legislador fija las reglas relativas a los tipos de recursos posibles, autoridad competente para resolverlos, plazos, etc., de modo tal que los medios de impugnación no pueden quedar al arbitrio de los particulares, pero tampoco de la Administración.

Admitir que la Administración pueda a su arbitrio modificar en cada caso las reglas sobre el uso de los recursos administrativos, además de que implica poner en peligro el principio de seguridad jurídica, es dejar que sea ésta la que determine, en última instancia, el modo en que ha de cumplirse el requisito de agotamiento de los recursos en tanto condición de procesabilidad del contencioso administrativo.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 307-C-2003 de las 08:00 del día 4/10/2006)

RECURSOS NO REGLADOS

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido reiteradamente que cuando no se contemple expresamente la posibilidad de impugnación en sede administrativa, el acto es directamente impugnable ante esta jurisdicción, siempre y cuando la acción contenciosa administrativa se interponga dentro del plazo estipulado en el art. 11 L.J.C.A.

Sin embargo, en algunas ocasiones el administrado utiliza un recurso que no se encuentra expresamente contemplado en la normativa administrativa y cuya regulación se comprende generalmente en la legislación ordinaria. Estos suelen denominarse “recursos de carácter no reglado”, o “recursos no reglados”.

Al ser interpuesto un recurso no reglado y éste es resuelto en forma desestimatoria por la Administración, dentro de los sesenta días posteriores al primer acto, la nueva declaración de voluntad de la Administración produce el efecto de suspender el plazo para acceder a esta jurisdicción.

Es así que el único efecto de la utilización y tramitación del recurso no reglado dentro del período contemplado en el art. 11 L.J.C.A, ha sido (según el criterio de esta Sala) suspender el cómputo de dicho plazo y una vez éste sea resuelto, habilita uno nuevo para recurrir a la vía judicial.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 94-B-2002 de las 14:00 del día 20/2/2006)

Aunque la Administración ofrezca una respuesta a las peticiones formuladas por medio de un recurso instaurado al margen del ordenamiento jurídico (recurso no reglado) o al silencio administrativo (en su caso), en modo alguno significa, al menos sin matización alguna, que la resolución que se dicte pasa a ser automáticamente un acto impugnable mediante la acción contencioso administrativa.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 181-P-2004 de las 15:05 del día 18/7/2006)

REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES

NATURALEZA JURÍDICA

El Registro Nacional de las Personas Naturales (denominado de ahora en adelante RNPN), se erige como una institución autónoma

que actúa en nombre y por cuenta propia, a la cual el ordenamiento jurídico le ha conferido atribuciones administrativas en forma regular y permanente.

Pues de conformidad a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Registro de Personas Naturales, el Registro es una entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo (art.1); y es el encargado de administrar el Registro Nacional de las Personas Naturales y el registro del documento único de identidad (art.2). La dirección y administración general del mismo corresponde a la Junta Directiva (art.5), y entre sus atribuciones está la de nombrar, remover y permutar al personal, pudiendo delegar en el presidente de la institución esa atribución (art.7 letra g.). Asimismo al Presidente se le confiere la atribución de trasladar, dar licencias y corregir disciplinariamente a los empleados (art.12 letra i.).

CATEGORÍA LABORAL EN LAS INSTITUCIONES OFICIALES AUTÓNOMAS

En las Instituciones Oficiales Autónomas la categoría laboral que le corresponde a las personas que prestan en ellas sus servicios, se determina únicamente en razón de la naturaleza del vínculo original que dio inicio a la relación laboral y por el tipo de actividades que realizan, cuando son éstas de carácter permanente.

De ahí que son: trabajadores públicos aquellos unidos a la institución por un contrato individual de trabajo y regidos por el Código de Trabajo; empleados públicos aquellos cuyo vínculo laboral lo constituye un nombramiento en plaza que aparezca en la Ley de Salarios con cargo al Fondo Especial de la Autónoma, o bien un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos, de conformidad a lo preceptuado en las Disposiciones Generales de Presupuestos; y funcionarios públicos aquellos que integran las Juntas Directivas o Consejos Directivos, según prescriban las respectivas Leyes Orgánicas o Leyes de Creación, así como los Gerentes y Subgerentes, etc.

Al respecto la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha expuesto: que a éstas tres categorías de personas que laboran dentro de una institución oficial autónoma (funcionarios, empleados y trabajadores), se les concede en general el carácter de servidores públicos. Calidad que en principio los coloca dentro de la esfera jurídica de aquellos que ostentan el derecho a la estabilidad laboral. (Sentencia 237-2001, de las quince horas y once minutos del día veintiuno de mayo de dos mil dos).

En cuanto al régimen jurídico aplicable a este tipo de instituciones procede aclarar: que si bien es cierto el artículo 219 de la Constitución

establece la Carrera Administrativa como un régimen que asegura la estabilidad laboral de los servidores públicos en una relación de supra-subordinación, el art. 2 inciso 2° de la Ley del Servicio Civil, excluye de manera taxativa de la Carrera Administrativa, una serie de cargos y categorías, entre los cuales se encuentran los empleados y funcionarios que laboran en "(...) las Fundaciones e Instituciones descentralizadas que gozan de autonomía económica o administrativa, por la naturaleza de funciones, se regirán por leyes especiales sobre la materia que se dictarán al efecto".

Del mismo modo, el Código de Trabajo en su art. 2 aparta de dicho régimen legal a los servidores públicos que forman parte de la organización y funcionamiento normal de la entidad autónoma, amparándolos únicamente en lo relativo al derecho de constituir sindicatos y contratar colectivamente.

Lo anterior, no implica que estas personas se encuentren desprotegidos en su situación jurídica. Pues la relación laboral existente entre el Estado y los servidores públicos que trabajan en instituciones autónomas, se regirá sustantivamente por la naturaleza del vínculo original que dio inicio a la relación laboral, y de éste dependerá además, el grado de estabilidad que detentan en la entidad. Mientras que procedimentalmente habrá que someterse a un régimen legal diferente, cual es el contenido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, normativa que se instaura a efecto de proteger la estabilidad laboral de este tipo de servidores, pues en ella se determina que ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley.

REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES: RELACIÓN LABORAL DE LOS EMPLEADOS

Delimitado que ha sido que el RNPN es una institución autónoma, cuyo personal tiene el carácter de servidores públicos, procede analizar la naturaleza del vínculo que dio inicio a una relación laboral, pues tal y como se apuntó anteriormente, de ello dependerán las condiciones laborales que regían la relación de supra-subordinación y el régimen legal al cual se estas sometidos.

En las Instituciones Autónomas, la relación laboral de los empleados públicos se origina por un acto administrativo, como es el nombramiento -por acuerdo- en plaza que aparezca específicamente determinada en la Ley de Salarios, o por contrato de prestación de servicios personales de

carácter profesional o técnico, autorizados por el Ministerio de Hacienda, con base en las Disposiciones Generales de Presupuestos.

Es sabido, que el RNPN adoptó en sus inicios la forma de contratación mensual, pues las erogaciones monetarias para poner en funcionamiento la institución, eran recibidas de manera mensual ante la carencia de un presupuesto asignado. Sin embargo, desde el año dos mil, el RNPN ya cuenta con un presupuesto anual que le permite operar de manera normal y continua.

Por lo que este Tribunal considera que no hay razón alguna que justifique la figura de “acuerdos mensuales”, acogida por dicha institución, para instaurar el vínculo laboral entre ella y sus empleados. Pues la misma quebranta los parámetros legales establecidos, por los siguientes motivos:

a) La Administración no es libre de crear vínculos laborales fuera del margen legal.

En materia administrativa el principio de legalidad no opera como un mero límite de la actuación administrativa, sino como el legitimador de todo su accionar. Pues en un Estado de Derecho la Administración actúa conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa “sometimiento estricto a la ley”.

Nuestro sistema normativo es claro al estipular que la relación de carácter público que une a los servidores públicos con la Administración, tiene su origen en:

- i) Un acto administrativo, esto es, un nombramiento en un empleo que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salarios con cargo a los fondos especiales de la institución empleadora.
- ii) Un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos, celebrados de conformidad a las Disposiciones Generales de Presupuestos. Normativa que entre otros requisitos exige: que las labores a contratar sean de carácter profesional o técnico y no de índole administrativa y que las mismas no constituyan una actividad regular y continua dentro del organismo contratante.

Este tipo de contrato, se erige como el marco jurídico de la relación de supra-subordinación entre el empleado público y la Administración. Pues de él emanan directamente los derechos y obligaciones bajo los cuales se regirán ambos sujetos de derecho, siempre que sus cláusulas sean constitucionales. Tal instrumento implica una manifestación bila-

teral de voluntad, por lo que deberá ser firmado de común acuerdo por ambas partes, quedando así enteradas de los compromisos y derechos adquiridos.

Desde la perspectiva anterior, es obvio que la figura de “acuerdos mensuales” instituidos por el RNPN como medio de contratar al personal que labora en dicha institución, no se acopla a ninguna de las formas de contratación previstas por el legislador. Pues los mismos se configuran como una declaración unilateral de voluntad, mediante la cual de manera mensual el Registrador Nacional decide la permanencia de los empleados en sus puestos de trabajo, no obstante ser evidente que los cargos que figuran en tales acuerdos constituyen una actividad regular y continua dentro del organismo contratante.

Como es sabido, el principio de legalidad rige a la Administración Pública, por lo que la actuación de todo funcionario o autoridad administrativa ha de presentarse necesariamente como ejercicio de una potestad o competencia atribuidos previamente por la ley. De ahí que la creación de la figura de “acuerdos mensuales”, constituye una flagrante violación al principio de legalidad, consagrado en el art. 86 de la Constitución.

b) La seguridad jurídica de los servidores públicos es transgredida.

Por seguridad jurídica se entiende, la certeza que todo individuo posee de que su situación jurídica no sea modificada más que por los procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente en el ordenamiento jurídico. Es un principio que impone al Estado el deber insoslayable de respetar y asegurar la inviolabilidad de los derechos constitucionales; delimitando de esta manera las facultades y los deberes de los poderes públicos.

Sin lugar a dudas, el que el RNPN haya creado un modo de contratación que se aparta totalmente de los parámetros estipulados en la ley, no deja de crear una falta de seguridad jurídica para el servidor público, quien no tiene certeza del régimen jurídico que ampara sus derechos como empleado de la Administración.

Razón por la que al considerar que actos como el aludido puedan emitirse sin cobertura normativa alguna, vendría a constituirse en un subterfugio para violar el principio de legalidad que rige a todos los actos de la Administración; socavando con ello la seguridad de los individuos, la cual como se ha apuntado, constituye una garantía para los derechos fundamentales de la persona, y una limitación a la arbitrariedad del poder público, condiciones indispensables para la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

c) Vulneración a la estabilidad laboral de los empleados.

La estabilidad laboral se entiende, como la protección a la permanencia en el empleo de que goza el empleado público ante la posibilidad de un despido arbitrario por parte de los patronos. A través del régimen de estabilidad se pretende limitar la voluntad del empleador, a efecto de evitar despidos injustos que suman en caos e inseguridad al empleado, cuya única fuente de ingreso es su trabajo.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en reiteradas ocasiones se ha pronunciado en el sentido que: el derecho a la estabilidad laboral no supone inamovilidad absoluta de los empleados públicos, sin embargo el mismo se conserva siempre que concurren los siguientes factores: “que subsista el puesto de trabajo; que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; que el cargo se desempeñe con eficiencia; que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido; que subsista la institución para la cual se presta el servicio y además que el puesto o cargo no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política” (Sentencias de Amparos ref. 227-2000 y 319-2000, ambas de fecha dieciocho de Diciembre de dos mil uno).

Ahora bien, ante la concurrencia de algún factor que entorpezca la relación laboral entre el empleador (Administración Pública) y su empleado (Servidor Público, sea empleado o funcionario), el primero deberá respetar en todo momento los parámetros legales y procedimentales establecidos en el ordenamiento jurídico, si desea hacer efectivo el cese de funciones del segundo. Puesto que la Administración Pública en su calidad de patrono, no goza de una libertad absoluta para despedir a sus empleados. La permanencia de los servidores públicos en sus cargos no constituye una atribución discrecional de la Administración estatal, sino que está reglada por las leyes secundarias respectivas, o en última instancia, por el mismo artículo 11 de la Constitución.

Así, la estabilidad laboral del empleado que entra a prestar servicio a través de contrato, estará condicionada por la fecha de vencimiento establecida en aquél, es decir, que su estabilidad laboral como empleado público está matizada por la vigencia del contrato. Y es que los empleados públicos sujetos a contrato tienen estabilidad laboral como cualquier otro, con la salvedad que la misma deberá atenerse a lo establecido en el marco jurídico que la genera: el contrato. Mientras que los empleados públicos por Ley de Salarios gozan de estabilidad en sus empleos siempre y cuando la plaza que ocupan no sea suprimida o mientras no incurran en alguna causal de despido.

No obstante, en ambos casos, tal y como se señaló en párrafos anteriores, la Administración Pública puede, dadas ciertas circunstancias despojar a los empleados de su trabajo, siempre y cuando para ello se de cumplimiento a lo estipulado en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa (en el caso de los empleados públicos por contrato, siempre y cuando el contrato se encuentre vigente); ó bien a lo preceptuado en la Ley del Servicio Civil (para el caso de los empleados por Ley de Salarios).

Presupuestos legales que son también de cumplimiento inexcusable para el RNPN, pero que, la irregular forma de contratación adoptada por dicha institución, genera incertidumbre respecto a la procedencia de los mismos.

RÉGIMEN JURÍDICO QUE AMPARA A LOS EMPLEADOS DEL RNPN

Conforme a lo expuesto, todo empleado público posee, indiscutiblemente, un ámbito de seguridad jurídica. Sin embargo, éste no se extiende ilimitadamente, sino que aquél se refleja de un modo particular, dependiendo del origen de su ingreso a la Administración Pública.

Sin embargo, dado la forma de contratación *sui generis* que da origen a la relación laboral entre el RNPN y sus servidores, procede reflexionar acerca del régimen jurídico que ampara a éstos últimos. Puesto que la figura de acuerdos mensuales no encaja en las formas de contratación reguladas por el legislador. Ello no implica que se pueda creer que estas personas se encuentran indefensas frente a posibles injusticias o arbitrariedades de las cuales pueden ser objeto por parte de la Administración Pública. Ya que en un Estado de Derecho, no existe espacio para crear ámbitos de impunidad que impidan a los gobernados defender jurisdiccionalmente sus derechos e intereses legítimos contra actuaciones alejadas de la ley.

Por lo que atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 de la Constitución que consagra la garantía de audiencia a su sentido amplio y absoluto, al normar que ninguna persona puede ser privada de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio, y ante la falta de una normativa secundaria que determine las causas y procedimientos de destitución de este tipo de empleados, corresponde a la Administración aplicar la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, cada vez que desee separar a alguno de sus empleados del cargo que desempeña.

Pero, en el caso en particular del RNPN, dado el corto período por el cual se entabla la relación laboral, es entendible que la Administración no repare en dar cumplimiento a los preceptos estipulados en la normativa en mención y sencillamente espere a que el plazo de contratación venza, justificando así que los derechos laborales de sus empleados han prescrito. No obstante, el considerar válido éste proceder de la autoridad demandada, quien puede libre y antojadizamente decidir el futuro laboral de sus empleados, dejándolos sin cobertura normativa alguna, vendría a constituir un subterfugio para violar el principio de legalidad que rige a todos los actos de la Administración, permitiendo con ello que se continúe generando (tal y como se apuntó supra) inestabilidad laboral e inseguridad jurídica.

TIPO DE CONTRATACIÓN ILEGAL

Este Tribunal anteriormente ha manifestado, que “Entre los diversos elementos que han de concurrir para la validez del acto administrativo se encuentra el presupuesto de hecho, que no son más que las condiciones propuestas por la norma para que el acto pueda y deba ser dictado por la Administración. Coincide la doctrina en que el presupuesto de hecho es un elemento reglado del acto, y por tanto perfectamente controlable por el Juez. Si el presupuesto de hecho legalmente tipificado no se cumple, la potestad legalmente configurada en función de dicho presupuesto no ha sido utilizada correctamente” (Sentencia 148-A-99, de las once horas del día veintinueve de agosto de dos mil).

Como ya se apuntó, en el caso del RNPN el vínculo jurídico que origina la relación laboral con los servidores públicos que ahí laboran, no cumple con los parámetros estipulados por la Ley. La cual prevé que la Administración Pública podrá contratar a las personas que laborarán para ella, ya sea mediante acuerdo de nombramiento en plaza por Ley de Salarios, ó bien por Contrato para la Prestación de Servicios Profesionales, conforme a los parámetros estipulados en el art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos.

De ahí que el presupuesto jurídico para la primera de las formas de contratación apuntadas, supone la previa existencia en la Ley de Salarios de la plaza a ocupar, la cual deberá ser justificada ante el Ministerio de Hacienda, quien autorizará la utilización de la misma. Relación jurídica que se perfecciona mediante un acuerdo de nombramiento, el cual se configura como una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración, de establecer un vínculo laboral con una persona por tiempo indefinido, por lo que la estabilidad de este tipo de empleados está asegurada en buena medida.

Mientras que en la segunda de las formas de contratación, entre las condiciones exigidas por la norma para que la Administración, pueda y deba contratar están: el que la contratación sea de carácter profesional o técnico y no de índole administrativa; y que aun cuando sean de carácter profesional o técnico no constituyen una actividad regular y continua dentro del organismo contratante. En todo caso el vínculo jurídico se perfecciona con el mutuo consentimiento de las partes (Administración Pública - servidor público), de cada una de las cláusulas estipuladas en el contrato, las cuales regirán la relación laboral.

Lo anterior denota que los Acuerdos de Nombramiento mensuales emitidos por el Registrador, se realizan sin que concurren los presupuestos de hecho establecidos en la ley. Consecuentemente este tipo de contratación es ilegal. Lo cual en ningún momento supone desamparo de los servidores públicos que laboran para el Registro. Pues la ineficacia del acto que originó la relación laboral, no anula el vínculo jurídico sino en lo perjudicial para los empleados.

CAMBIOS DE PLAZA Y TRASLADOS

Los órganos administrativos (por razón de su estructura jerárquica) los mandos superiores poseen poderes implícitos para la organización interna. Manifestaciones ordinarias de estos poderes, son los denominados: “poder de mando”, “de dirección”, “de organización”, etc.

Tales facultades son consideradas necesarias para el logro de los fines que al órgano le han sido encomendados, por lo cual se entienden insitas en la relación jurídico laboral que existe entre los diferentes eslabones de la jerarquía administrativa. Entre las potestades de organización se encuentra la alteración del salario, el cambio de plaza y el traslado de los empleados, encaminadas éstas a un mejor funcionamiento de los órganos y a una mejor prestación de los servicios a su cargo.

En efecto, la retribución que reciben los empleados públicos pueden experimentar, bien un aumento o inclusive una disminución. Pues no es posible que los sujetos de la relación laboral puedan mantener fija y permanente la remuneración sin tomar en cuenta vicisitudes propias de una relación que se prolonga en el tiempo y que es de tracto sucesivo. Las circunstancias que se tuvieron en cuenta inicialmente pueden variar en el curso de la prestación laboral. De ahí que la alteración salarial no se discute cuando la misma va en beneficio del empleado. Sin embargo, cuando se trata de reducir la remuneración, ésta solo cabe por el acuerdo de las partes o bien cuando concurren circunstancias especiales en prestación de servicios que justifiquen dicha reducción

(ej. menor aptitud del trabajador, eliminación de tareas mejor pagadas, menos horas de trabajo).

De igual forma el cambio de plaza o categoría procede previa estimación de la capacidad de cada trabajador y atendiendo a las necesidades de la institución, y no exige del consentimiento del subordinado cuando se está ante un ascenso laboral. Empero, no es admisible dicho cambio si las nuevas condiciones influyen sobre el salario y jerarquía, provocando con ello un daño económico o moral. El cambio de plaza a una de inferior categoría sólo tiene justificación cuando tal decisión se fundamenta en motivos de orden disciplinarios o por exigencias mismas de la realidad económica u organizacional de la institución (supresión de plaza). En todo caso, deberá motivarse tal decisión y hacerse del conocimiento de la parte afectada.

Mientras que en el traslado hay situaciones en que, por exigencias propias de la institución en la que se labora, el servidor público puede ser enviado a otro lugar donde las necesidades del servicio que se presta lo exijan. Sin embargo es injurioso para el empleado, cuando dicho traslado implique que la compensación pecuniaria no es razonable en cuanto a su importe, y que el salario ofrecido no compensa los mayores gastos e incomodidades derivados del nuevo destino.

Es decir, la Administración con base en los poderes implícitos que detenta para su organización interna, tiene la facultad de variar las condiciones laborales de sus empleados. Sin embargo, tal proceder debe ser motivado en todo momento por medio de un acto administrativo.

Esta Sala anteriormente ha expuesto, que toda razón de hecho y de Derecho que determine la adopción de una decisión por parte de la Administración, la cual incida negativamente en la esfera jurídica de los administrados, debe ser motivada. Lo cual es un punto trascendental en materia administrativa, ya que es lo que permite ejercer un control de legalidad, a fin de constatar si estas razones están fundadas en Derecho, y si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable. Asegurando así la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración y la garantía para el interesado de que podrá impugnar en su caso el acto, atacando las bases en que se funda.

No es posible admitir que la Administración Pública modifique sin justificación alguna, de manera unilateral y lesiva las condiciones de trabajo de sus empleados; y mucho menos que pretenda que la ausencia de un acto motivado, en el cual se justifique su proceder, se configure como una presunción a su favor.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 160-R-2001 de las 14:25 del día 9/3/2006)

REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DEL SEGURO SOCIAL

Por ley toda persona que recibe un salario a cambio de los servicios que presta a su empleador, está en el deber de cotizar de dicha remuneración una cuota al régimen de salud.

Sin embargo, cuando un trabajador esté al servicio de dos o más patronos, el Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social en su artículo 4, establece que si los sueldos en conjunto exceden del límite establecido en la norma, solo cotizará y recibirá prestaciones sobre la base de dicho límite. Esto significa que si la suma de las cotizaciones excede, los asalariados afectados cuentan con los mecanismos legales correspondientes para recuperar las cantidades cotizadas por encima del techo establecido en la ley.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 11-2005 de las 15:05 del día 19/10/2006)

REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN

Cuando la ley hace referencia a un reglamento de ejecución, lo hace con la finalidad de que éste complementa, bajo ciertas directrices, su contenido básico; pero, al mismo tiempo lleva implícita la obligación de que la regulación reglamentaria respete los principios constitucionales, ya que no resulta razonable que el legislador encomiende al reglamento dictar disposiciones contrarias a su contenido, espíritu y a dichos preceptos. Debe existir por lo tanto, una adecuación entre la Constitución, los fines perseguidos por la ley y los medios que el reglamento establece para lograrlos.

Conforme con el artículo 168 numeral 14 de la Constitución de la República, le corresponde al Presidente de la República decretar los reglamentos de ejecución que fueren necesarios para facilitar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde. Ello significa que existe una relación jerárquica-normativa entre la ley y el reglamento. Éste constituye norma secundaria que complementa a la ley en su desarrollo. No la suple, en primer lugar porque existen materias reservadas a la ley y que solamente deben ser reguladas por ésta; en segundo lugar, la articulación que existe entre ley y reglamento se hace sobre el principio formal de jerarquía normativa, en virtud de la cual la ley le precede, y como tal le impone sus límites.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 319A-A-2004 de las 10:05 del día 30/10/2006)

REGLAMENTOS: CONDUCTAS O ACTOS CONSTITUTIVOS DE DELITOS

Cuando el Reglamento tipifica como falta las conductas o actos constitutivos de delito, otorga a la autoridad administrativa la potestad de determinar si en la conducta del funcionario existen “elementos constitutivos de delito”, y en base a ellos imponer sanciones.

Con ello la autoridad administrativa valora si los componentes que perfilan o forman aquella conducta son constitutivos de delito, aún cuando éste no se determine en un cien por ciento como tal, como se requiere en el campo penal. De tal manera, puede darse el caso que paralelamente se siga el proceso penal y por cualquier razón el juzgador considere que no se ha configurado totalmente el delito o que concurren otras fallas en el proceso que hagan imposible al Juez elevarlo a categoría de delito.

Debe considerarse la especial naturaleza del Derecho Sancionatorio interno, cual es conservar la disciplina y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas. En este orden de ideas, para efectos de responsabilidad disciplinaria interna, la Administración puede valorar si las conductas atribuidas a los servidores públicos derivan en elementos delictuales incompatibles con la naturaleza del cargo que realizan.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 173-P-2004 de las 15:05 del día 9/8/2006)

REGULACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Sobre el tema de la jerarquía de las fuentes, debe tenerse en cuenta que la regulación de derechos fundamentales que implique una limitación expresa o tácita de aquellos, es una materia reservada a ley; en cambio, la simple regulación es una materia que forma parte, simultáneamente, de las competencias materiales de todos los entes con potestades normativas.

En el art. 246 Cn., existe una habilitación para que la regulación de elementos que no impliquen necesariamente restricción o limitación de derechos constitucionales sea efectuada por cualquier disposición infraconstitucional; y una reserva para que la limitación o restricción al ejercicio de los derechos constitucionales sea normada únicamente por la ley en sentido formal.”

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 259-R-2004 de las 15:35 del día 12/9/2006)

RESERVA DE LEY

El concepto de la reserva de ley se ha entendido como una garantía, en el sentido que un determinado ámbito vital de la realidad, depende exclusivamente de la voluntad de los representantes y los ciudadanos.

La Sala de lo Constitucional ha expresado al respecto de la reserva de ley: “es un medio para distribuir la facultad de producir disposiciones jurídicas entre los órganos y entes públicos con potestad para ello, otorgándole preferencia a la Asamblea Legislativa en relación con ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos (...) como modo de asegurar, por otro lado, que su adopción venga acompañada necesariamente de un debate público en el que puedan concurrir libremente los distintos representantes del pueblo”(Sentencia de Inconstitucionalidades ref. 27-99 de fecha seis de septiembre de dos mil uno).

El principal problema en el área de la reserva de ley es determinar qué materias están incluidas en dicha zona. En atención a lo anterior, la Sala de lo Constitucional agrega en la sentencia antes relacionada lo siguiente: “El punto de partida es la idea que la reserva de ley no está constituida sobre un único objeto, sino que se mueve en diferentes ámbitos formando un conjunto heterogéneo, alcanzando aspectos relacionados básicamente -según el modelo liberal, de aplicación todavía actual- con el patrimonio, la libertad, la seguridad y la defensa. Con relación al primero, están reservados a ser establecidos por ley, v. gr., los impuestos y la expropiación forzosa, (...) también está reservada a la ley la elaboración del catálogo de los delitos y las penas, como supuestos que habilitan al Estado a privar de la libertad, vía pena de prisión, o a afectar el patrimonio, vía pena de multa (...) Finalmente, vinculados a la seguridad y defensa, se pueden entender reservadas a la ley la limitación a los derechos fundamentales, la configuración esencial del proceso jurisdiccional y el mantenimiento tanto de la paz social como de la seguridad -material y jurídica- de la generalidad”.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 97-E-2003 de las 14:05 del día 27/2/2006)

La reserva de ley, según la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de esta Corte, constituye una técnica de distribución de potestades a favor del legislativo, determinada constitucionalmente y por tanto, implica que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas y, en segundo lugar, frente a sí misma.

En el modelo salvadoreño, la reserva de ley es un medio para distribuir la facultad de producir disposiciones jurídicas entre los órganos y entes públicos con potestad para ello, otorgándole preferencia a la Asamblea Legislativa en relación con ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos.

Problema fundamental es determinar en los ordenamientos jurídico constitucionales, como el de El Salvador -en los que existen, varios órganos estatales y entes públicos con potestades normativas-, cuáles materias se entienden incluidas en la zona de reserva de ley, puesto que nuestra Constitución, en lo que a la figura de la reserva de ley se refiere, es muy oscura: ninguno de sus preceptos define cuál es el dominio natural de la potestad normativa de la Asamblea Legislativa.

La reserva de ley, de acuerdo con la doctrina, puede funcionar de dos maneras distintas: como una reserva “absoluta” o como una reserva “relativa”.

- (i) La reserva en sentido estricto, o absoluta, implica que la ley (en sentido formal) regula por sí misma toda la materia reservada, de tal suerte que queda completamente exenta de la acción del Ejecutivo y de los entes autónomos y, en consecuencia, de sus productos normativos.
- (ii) La reserva relativa implica que la ley (decreto legislativo) no regula exhaustivamente la materia, sino que se limita a lo esencial y, para el resto, se remite a reglamentos, acuerdos o tratados, a los que invita, ordena o habilita a colaborar en la tarea normativa.

En los supuestos de reserva relativa, la ley puede limitarse a establecer lo básico de la disciplina o materia, remitiendo el resto a otras normas, aunque la ley debe establecer los criterios y directrices de la regulación subordinada, así como una delimitación precisa de su ámbito. Es decir, lo esencial radica en la circunstancia de que la norma remitente, en los casos habilitados, renuncia deliberadamente a agotar toda la regulación y, consciente de ello, llama a otra norma para que la complete, formando entre las dos un solo bloque normativo.

A partir de la anterior, puede comenzar a perfilarse los requisitos que debe reunir la norma que hace uso de este tipo de reserva y los límites de las normas que coadyuvan.

El contenido de una disposición de remisión debe comprender los siguientes elementos: (1) una regulación sustantiva de la materia, que deliberadamente no pretende ser exhaustiva; (2) la determinación de unas instrucciones, criterios o bases, que sin llegar a suponer una regulación agotada, resulten lo suficientemente expresivos como para

que, a partir de ellos, pueda luego desarrollarse la normativa; (3) una habilitación reglamentaria, o sea, una autorización al reglamento o a otra norma inferior a la ley, para que regule la materia penetrando en una zona reservada a la ley que, sin esta habilitación, resultaría ilícita y cuya realización no ha de exceder las instrucciones legales; y (4) una remisión al resultado de la colaboración reglamentaria que, en los términos dichos, se ha posibilitado u ordenado.

De aquí que el problema sea delimitar hasta qué punto puede llegar la sumariedad de la ley que incorpora la reserva para que la norma remitida, por falta de referencias previas, no se convierta en algo independiente de ella y, por tanto, inconstitucional. La sumariedad, en los casos en que exista, debe contener al menos el “núcleo” de la materia reservada, para poder prever, el alcance o cobertura material de la misma.

Por otra parte, desde el ángulo contrario, la norma remitida debe respetar los límites establecidos o el “quantum” admitido.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 319-A-2004 de las 10:05 del día 30/10/2006)

RESERVA DE LEY TRIBUTARIA

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el romano III de los considerandos jurídicos de la Sentencia de Inconstitucionalidad 4-2003 dictada a las doce horas del seis de enero de dos mil cuatro, la cual declara constitucional el art. 1 del Decreto Legislativo número 235, sostiene: “... cabe señalar que ningún sector de la doctrina ha defendido nunca que la reserva de ley tributaria conduce a la necesidad de que la Ley formal regule todos los aspectos del tributo, hasta llegar al absurdo de que la referida ley tenga que regular incluso, por ejemplo, el horario de ventanilla de los órganos recaudadores. La reserva de Ley tributaria tiene, pues, un carácter relativo y significa que no toda la materia tributaria debe ser regulada por ley formal sino sólo el establecimiento de los tributos y de beneficios fiscales que afecten a tributos del Estado. Ahora bien, el establecimiento de un tributo supone, al menos, definir sus elementos esenciales o fijar sus señas de identidad, ya que lo contrario, implica vaciar de contenido el mandato constitucional.”

En cuanto a los elementos esenciales del tributo la citada jurisprudencia señala que estos son: “(a) los sujetos, tanto activo acreedor del tributos como pasivo -contribuyente o responsable-; (b) el objeto, es decir la prestación que debe cumplir el sujeto pasivo; y (c) el presupuesto de hecho o hecho imponible.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 297-M-2003 de las 10:15 del día 19/6/2006)

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES

La Retroactividad implica, en términos básicos, que una nueva ley es aplicada suprimiendo o modificando las consecuencias jurídicas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la anterior. Una norma es retroactiva cuando extiende su eficacia sobre hechos ya consumados, esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción o promulgación.

La jurisprudencia constitucional ha señalado la idea fundamental que debe tenerse en cuenta para determinar en definitiva si existe o no aplicación retroactiva de una ley, y ésta consiste en precisar si la situación jurídica a regular se ha constituido durante la vigencia de la norma anterior o bien durante la de la nueva norma. Aplicada dicha noción a las normas que rigen los procedimientos, es indispensable hacer una bifurcación respecto de la naturaleza del hecho regido por la nueva norma: hecho jurídico procesal y hecho jurídico material. En este sentido, la norma procesal regulará el último hecho jurídico procesal y no el hecho jurídico material. Es decir, la aplicación de la nueva norma procesal no queda excluida por la circunstancia de que los hechos sobre cuya eficacia jurídica versa el proceso hayan ocurrido mientras regía una norma procesal distinta; y esto es así porque la nueva norma procesal regirá los hechos procesales pero no los hechos de fondo que se analizan en el proceso, o sea la norma procesal rige el proceso, no el objeto de litigio. (Sentencia de Amparo ref. 200-2000 de fecha 27 de Noviembre de 2001).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 27-N-2004 de las 15:05 del día 8/8/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 97-E-2003 de las 14:05 Horas de fecha 27/02/2006)

SALARIO

La Sala de lo Constitucional ha manifestado al respecto: “El salario puede perfilarse como la obligación fundamental que contrae el patrono o empleador al entablar una relación laboral, que consiste en retribuirle al trabajador o empleado la prestación de servicios que éste realiza en beneficio de aquél. --- En todo trabajo, labor o servicio remunerado surgen dos obligaciones principales que conciernen a su esencia misma: la prestación de un servicio y su retribución, esto es, el salario; éste constituye -en cierto modo- el pago que efectúa el empleador por los servicios que recibe o que hubiere podido recibir desde el instante en que el subordinado laboral está a sus órdenes. ---- (...) La causa obligacional del salario está en

la contraprestación efectiva o potencial de los servicios del trabajador; contrario sensu, no existirá obligación por parte del patrono o empleador cuando esa contra prestación no exista, es decir, cuanto el trabajador o empleado no preste los servicios o desempeñe las funciones para las cuales fue nombrado o contratado” (Sentencia de amparo dictada el quince de marzo de dos mil uno, en el juicio 18-G-1996).

El derecho a recibir un salario <por el trabajo efectivamente desempeñado> es un derecho de gran importancia, ya que de esta remuneración depende la subsistencia de la persona, en el sentido que por medio del salario <recibido como contraprestación a su trabajo> puede proveerse de los medios económicos suficientes para sufragar sus necesidades básicas y las de su familia.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 32-Z-2004 de las 14:21 del día 17/7/2006)

DESCUENTOS POR INASISTENCIA AL TRABAJO

En virtud de la sujeción a la ley, la Administración sólo puede actuar cuando aquella la faculte, ya que toda acción administrativa se presenta como un poder atribuido previamente por la ley, y por ella delimitado y construido. Lo anterior implica que los órganos de la Administración pública únicamente pueden dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexo ineludible acto-facultad-ley.

El art. 99 numeral 2 de las Disposiciones Generales de Presupuestos dispone que: “Las faltas de asistencia no justificadas se sancionarán con la pérdida del doble del sueldo correspondiente al tiempo faltado, pero si dichas faltas excedieren de dos en un mismo mes, el exceso se sancionará con el descuento del doble de los que correspondería de acuerdo con lo dispuesto anteriormente. Iguales sanciones se aplicarán a quienes se retiren de su trabajo sin licencia concedida en legal forma. Las faltas por audiencias o períodos de días continuos se considerarán como una sola falta, pero la sanción se aplicará a todo el tiempo faltado. Al computar el tiempo faltado, no se tomará en cuenta los días inhábiles”.

De conformidad con la disposición antes transcrita es facultad de los funcionarios respectivos sancionar a quienes falten a su trabajo sin presentar la justificación pertinente o se retiren de su trabajo sin el permiso concedido en legal forma.

En relación con tales descuentos por faltas al trabajo, la Sala de lo Constitucional ha señalado que estos son consecuencia de las faltas de puntualidad. Significan la pérdida del sueldo o remuneración corres-

pondiente al período comprendido entre la hora de entrada y aquella en que el empleado se haya presentado. Esto es una consecuencia lógica administrativa de tipo pecunaria.

En este sentido, dicho Tribunal considera que las órdenes de descuento adoptadas por las autoridades legitimadas para tal efecto "(...) que tengan como base la anterior premisa, no pueden considerarse como "sanciones" -no obstante así les denomine la ley, por no estar ejerciendo la Administración su potestad sancionadora o disciplinaria, sino más bien aplicando medidas de tipo pecuniario, que únicamente suponen la deducción de un valor equivalente en dinero que no se ha devengado por la impuntualidad o inasistencia del sujeto contraventor a sus labores" (Amparos ref. 809-99, del 15 de mayo de 2001 y 780-99 de fecha 28 de septiembre de 2001).

El sueldo o salario es, en esencia, una contraprestación que recibe el empleado por su trabajo, lo cual presupone la prestación efectiva del servicio o la realización de las labores, salvo que éstas no se hayan realizado por causa imputable al patrono.

En este orden de ideas, los descuentos por inasistencia a las labores son la consecuencia de no haber devengado el salario -desempeñando el trabajo- con expresa base legal. Así también lo ha señalado la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencias de fechas veinticuatro y veintiséis de marzo y cuatro de mayo, todas las fechas del dos mil cuatro, juicios ref. 74-V-2001, 61-I-2001 y 77-B-2001, respectivamente.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 208-M-2001AC de las 08:15 del día 25/10/2006)

SANA CRÍTICA

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha establecido que la sana crítica implica que el juzgador debe de emplear "las reglas de la experiencia, la lógica, de la historia, de la psicología, de la sociología, de la imaginación, (la que también tiene sus reglas para el caso del juzgador) para que en cada caso administre justicia con más acierto, ya que valorará la prueba de acuerdo a lo dicho y para el caso concreto" (Sentencia 91-S-99, quince de abril de dos mil cuatro).

De lo expuesto se colige que no existe en el juez una arbitraria, absoluta e irresponsable libertad de razonar, sino que este tiene el deber de llevar a cabo un razonamiento donde se crucen de manera equilibrada las leyes de la lógica y las máximas de la experiencia humana.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 26-N-2004 de las 11:00 del día 29/5/2006)

La doctrina define a la Sana Crítica como: “el conjunto de reglas que el juez debe observar para determinar el valor probatorio de la prueba. Estas reglas de la sana crítica no son otra cosa que el análisis racional y lógico de la prueba. Es racional, por cuanto debe ajustarse a la razón o el discernimiento. Es lógico, por tener que enmarcarse dentro de las leyes del conocimiento. Lo uno y lo otro reffectúa, por regla general, mediante un silogismo, cuya premisa mayor la constituyen las normas de la experiencia y la menor la situación en particular, para obtener una conclusión determinada”. (JAIME AZULA CAMACHO, Manual de Derecho Probatorio, Editorial Temis, 1998, pág.48).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 32-Z-2004 de las 14:21 del día 17/7/2006)

SANCIÓN O INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

Según la doctrina: “Por infracción administrativa ha de entenderse aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica al que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta” (José Garberí Llobregat: El Procedimiento Administrativo Sancionador, Volumen 1, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2001).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 164-S-2003 de las 10:05 del día 3/4/2006)

SEGURIDAD JURÍDICA

Desde la perspectiva del derecho constitucional, la seguridad jurídica es la condición resultante de la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de una persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público, condiciones indispensables para la vigencia de un Estado de Derecho. Es decir, el individuo tiene la certeza que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente.

El ordenamiento jurídico puede someter a nuevas condiciones la conservación y eficacia de un derecho. Es lícito, ante un cambio de régimen, la aplicación a futuro de la nueva normativa, incluso para regular la continuidad de situaciones nacidas al amparo de la normativa

anterior. Se trata, simplemente, de una adecuación a las condiciones y exigencias del nuevo orden jurídico.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 25-N-2003 de las 15:20 del día 20/3/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 99-E-2003 de las 8:20 Horas de fecha 07/3/2006)

El artículo 1 de la Constitución consagra a la Seguridad Jurídica como un bien jurídico primordial, el cual es objetivo de la actividad del Estado. En ese sentido, la Administración Pública está llamada a garantizar dicha categoría jurídica a todos los habitantes de la República.

Los expositores del derecho han señalado que: “La seguridad jurídica implica una libertad sin riesgo, de modo tal que el hombre pueda organizar su vida sobre la fe en el orden jurídico existente, con dos elementos básicos: a previsibilidad de las conductas propias y ajenas de sus efectos; b. protección frente a la arbitrariedad y a las violaciones del orden jurídico” (GERMAN BIDART CAMPOS, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1989, pág. 439 - 440).

La Sala de lo Constitucional ha manifestado que “La seguridad jurídica como categoría jurídica, no obstante su autonomía y sustantividad propia, regularmente tiene un carácter genérico en cuya virtud se resguardan los demás derechos, ya sean previstos o no en la Constitución, y sus efectos se discurren sobre el ordenamiento jurídico de manera directa y en especial sobre el poder público. Para que exista seguridad jurídica no basta que los derechos aparezcan en forma enfática y solemne en la Constitución, sino que es necesario que todos y cada uno de los gobernados tenga un goce efectivo de los mismos. Por seguridad jurídica se entiende la certeza que el individuo posee que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente”. (Sentencia de amparo del veinticinco de abril de dos mil. ref. 28-99).

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 10-2005 de las 14:22 del día 14/7/2006)

SILENCIO ADMINISTRATIVO

Como señala Rafael Entrena Cuestas, (Curso de Derecho Administrativo Volumen I, Pág. 25 Editorial Tecnos, Undécima Edición, Madrid 1995) “frente a una petición de un administrado, la Administración puede tomar

varias actitudes, estas van desde resolver expresamente la petición en el tiempo señalado por la Ley, o bien, tomar una actitud de inacción.

En este segundo supuesto, y dado que en el juicio contencioso administrativo es indispensable la existencia de un acto administrativo, cuya anulación se convierte en el objeto de la pretensión procesal, se ideó la figura del silencio administrativo.

Este permite deducir de la actitud silente de la Administración, un acto ficticio -y el sentido de éste- de existencia únicamente procesal, para efecto de brindar al solicitante la oportunidad procesal de intentar acción contenciosa.

La regulación de esta figura en el Derecho salvadoreño se realiza en términos generales por medio del art. 3 de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establece como regla general el sentido denegatorio del silencio.

Tal y como señala la disposición en comento, el silencio administrativo desestimatorio, o denegación presunta, se configura cuando un administrado hace una petición a la Administración, y ésta no le notifica resolución alguna transcurridos sesenta días hábiles contados a partir de la fecha de interposición de la petición.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 239-R-2003 de las 14:00 del día 30/10/2006)

La figura del silencio desestimatorio presunto -llamado también denegación presunta se configura como una garantía para el administrado y como un control de la Administración Pública. La denegación presunta es el pórtico que permite la impugnación de la inactividad de los funcionarios públicos; en ese sentido, la Administración Pública es sometida a examen cuando no resuelve -expresamente- las peticiones de los administrados, dentro de un plazo razonable.

El artículo 3, literal b), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) prescribe: «procede la acción contencioso administrativa en los casos siguientes: b) contra la denegación presunta de una petición. Hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud».

La contabilización del plazo fijado, en el artículo precedente, debe supeditarse a lo regulado por el art. 47 del cuerpo legal en análisis, el cual prevee: «Los términos y plazos a que se refiere la presente ley comprenderán solamente los días hábiles».

Siguiendo el anterior orden de ideas, se verifica que la configuración de un acto denegatorio presunto está supeditada al transcurso del plazo

de sesenta días hábiles. Una vez que el acto nace a la vida jurídica, su legalidad puede controvertirse ante esta Sala.

Por otra parte, el artículo 12 de la LJCA estatuye: «El plazo para interponer la demanda en el caso de la denegación presunta será de sesenta días, contados desde el siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición de acuerdo a lo dispuesto por la letra b) del artículo 3».

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 276-2006 de las 14:02 del día 16/11/2006)

SINDICATO DE INDUSTRIA: REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN

El artículo 209 del Código de Trabajo (CT) manifiesta que el sindicato de industria” es el formado por patronos o trabajadores pertenecientes a empresas dedicadas a una misma actividad industrial, comercial, de servicios, social y demás equiparables”.

Son dos los requisitos esenciales que deben concurrir en la constitución de un sindicato de industria. Primero, que los trabajadores que pretendan constituir una organización sindical laboren, al menos, en dos empresas. Segundo, que tales empresas se dediquen a una misma actividad que puede ser industrial, comercial, de servicios, social y otras que sean equiparables.

A estos requisitos debe sumarse un tercero, y es el establecido en el artículo 211 del CT, según el cual todo sindicato necesita para constituirse y funcionar un mínimo de treinta y cinco miembros.

Debe asumirse que la obligación de acreditar los requisitos que hagan posible la autorización del sindicato les corresponde a los solicitantes. Así, por ejemplo, éstos deberán acreditar que las empresas en las que laboran ejercen una misma actividad industrial.

Este Tribunal interpreta que el requisito de pertenencia a un sector determinado de la industria debe acreditarse con los documentos pertinentes, como son la escritura de constitución de la sociedad o la matrícula de empresa.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 175-S-2003 de las 10:05 del día 26/6/2006)

SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso puede decretarse luego de analizar los requisitos tasados por la misma ley, los cuales son: 1°) Que el acto produzca o

pueda producir efectos positivos (art. 16 LJCA); 2º) Que la ejecución del acto impugnado pueda producir un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva (art. 17 LJCA); y 3º) Que la adopción de la medida cautelar no produzca un perjuicio evidente al interés social u ocasionare o pudiera ocasionar un peligro de trastorno grave del orden público (art. 18 LJCA).

En la jurisprudencia más reciente, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha venido exigiendo como únicos requisitos para otorgar la suspensión de la ejecución de los efectos del acto impugnado, primero, que mediare petición de parte y, segundo, que se tratase de un acto capaz de producir efectos positivos.

Con esta forma de interpretar los requisitos que determinan la procedencia de la suspensión, se ha procurado garantizar que, en la mayoría de los casos, la sentencia definitiva que haya que dictarse sea eficaz desde el punto de vista material; es decir, de la satisfacción plena de los intereses del demandante, a pesar de que se dicte después de transcurrido el tiempo necesario que dura la tramitación del proceso. Sin embargo, a esta Sala le corresponde velar porque la suspensión de los actos impugnados no se traduzca injustificadamente, en menoscabo de la función que realiza la Administración Pública, cuyo objetivo primordial es, y así debe presumirse, la consecución de los intereses generales.

En ese sentido, este Tribunal considera que existe otra forma más adecuada de interpretar la exigencia de los requisitos previstos para adoptar la suspensión cautelar, la cual seguirá siendo respetuosa del derecho de los ciudadanos a que se les garantice la efectividad de la sentencia y, asimismo, valorando el interés general que persigue la actividad de la Administración Pública.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal interpreta que la resolución sobre la suspensión requiere previamente el examen y valoración de los requisitos que determina la ley, de modo que, la suspensión no constituya en el proceso contencioso administrativo salvadoreño una medida cautelar automática. Cabe añadir que tales requisitos deben concurrir no sólo al momento en que debe ser resuelta la suspensión, sino también durante el tiempo que ésta deba mantenerse vigente. Por ello la medida puede ser solicitada tanto al inicio del proceso, como durante la tramitación del mismo, de conformidad con los arts. 22 y 23 LJCA.

En línea de los argumentos expuestos, de conformidad con los presupuestos establecidos en la LJCA, son tres los requisitos que deben examinarse en cada caso concreto para resolver la procedencia de la suspensión:

- a) Que sea un acto capaz de producir efectos positivos. Éstos son los que mediante sus efectos son capaces de crear, modificar o

dejar sin efecto una situación preexistente antes de su emisión. Precisamente, es la consolidación de esa nueva situación, que altera un statu qua determinado, lo que se pretende evitar mediante la suspensión de los efectos del acto prevista por la ley.

- b) Que exista un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia. Sobre este requisito debe destacarse que su acreditación, es decir, el peligro de que la ejecución del acto pueda producir daños y perjuicios de imposible o de difícil reparación por la sentencia (art. 17 LJCA), es una carga que corresponde al peticionario de la medida y que no será suficiente la mera invocación o “previsibilidad” de unos daños y perjuicios que pudieran producirse como consecuencia de la ejecución del acto, sino que será indispensable que éstos sean de tal entidad que, razonablemente, permitan estimar que su reparación por la sentencia definitiva sería imposible o cuando menos muy difícil. Corresponde, entonces, a quien solicita la suspensión proporcionar los elementos objetivos con los cuales acredite, cuando menos indiciariamente, las razones por las que considera que los posibles daños y perjuicios que pudieran derivarse de la inmediata ejecución del acto impugnado no serían reparados efectivamente por la sentencia. En este sentido, no será suficiente la mera invocación o “previsibilidad” de unos daños y perjuicios que pudieran producirse como consecuencia de la ejecución del acto, sino que será indispensable que éstos sean de tal entidad que, razonablemente, permitan estimar que su reparación por la sentencia definitiva sería imposible o cuando menos muy difícil.
- c) Que la suspensión no produzca un perjuicio a un evidente interés social o pudiera ocasionar un peligro al orden público. En cuanto a este último requisito, su alegación y comprobación se encuentra a cargo de la Administración, quien deberá aportar los elementos que permitan considerar que la suspensión causa un perjuicio o un peligro superior al derecho del administrado que se pretende garantizar con la adopción de la medida.

(INTERLOCUTORIA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 210-2006 de las 14:43 del día 6/11/2006)

TIPICIDAD

La tipicidad, vertiente material del principio de legalidad, impone el mandato al legislador de plasmar explícitamente en la norma los actos u

omisiones constitutivos de un ilícito administrativo y de su consecuencia. Pero también, exige al aplicador el ejercicio racional de adecuación del acto u omisión al tipo descrito en la norma constitutivo de infracción, con la imposición respectiva de la consecuencia prevista en su caso.

Para que la actividad sancionadora de la Administración sea legal, necesita primeramente, verificar que el acto u omisión sancionable se halle claramente definido como infracción en el ordenamiento jurídico; sólo acertado esto, debe adecuar las circunstancias objetivas y personales determinantes del ilícito. Este es el ejercicio inherente a la tipicidad.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 176-S-2003 de las 12:00 del día 16/1/2006)

La exigencia de la tipicidad encuentra su asidero constitucional en los principios de legalidad y seguridad jurídica. Esta Sala ha resuelto anteriormente que esta exigencia se traduce en que para la imposición de una sanción administrativa se requiere la necesaria existencia de una norma previa en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción.

De tal manera, la aplicación de sanciones no es una potestad discrecional de la Administración, sino una debida aplicación de las normas pertinentes que exige certeza respecto a los hechos sancionados. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser sub sumida en la infracción contenida en la norma.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 67-V-2001 de las 12:03 del día 20/2/2006)

La tipicidad es la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. Cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo llamado atipicidad. La atipicidad es la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal sujeto a sanción.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 259-R-2004 de las 15:35 del día 12/9/2006)

TRIBUTOS: TASAS

Los tributos doctrinariamente se han clasificado en: impuestos, tasas y contribuciones especiales; esta clasificación es retornada por el legislador salvadoreño, en el artículo 3 de la Ley General Tributaria Municipal.

Los impuestos se caracterizan porque son exigidos por el Estado, en virtud de su poder de imperium, y no tienen como contrapartida un

derecho a una contraprestación fiscal concreta. Las tasas, en cambio, generan para el contribuyente una contraprestación directa, se puede individualizar un beneficio. Finalmente, en las contribuciones especiales el cobro le genera beneficios a ciertos administrados que ven una ventaja patrimonial directa en las obras que realiza la Administración Municipal.

De lo anterior puede colegirse que, el impuesto y la tasa se diferencian en que el impuesto es exigido sin que se genere ninguna contraprestación o beneficio para el contribuyente, en cambio, la tasa sí genera un beneficio directo para el particular, esta característica es la que determina su esencia.

Siguiendo el orden de ideas expuesto se concluye que, si el hecho imponible del tributo se encuentra normativamente vinculado a una actividad del ente público, referida directamente al contribuyente y vinculada a una contraprestación, dicho tributo es una tasa.

(SENTENCIA DEFINITIVA de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 63-I-2001 de las 14:00 del día 24/2/2006)

Relaciones:

(SENTENCIA DEFINITIVA, de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ref. 97-E-2003 de las 14:05 Horas de fecha 27/02/2006)