

ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA: IMPROCEDENCIA

La improcedencia de la acción contencioso administrativa respecto de los actos consentidos expresamente, hace referencia a los casos en que el administrado ha manifestado en términos claros e inequívocos su conformidad con el acto de que se trate.

Existe diferencia entre el consentimiento expreso y el tácito, entendiéndose que el consentimiento tácito se configura cuando el acto no ha sido recurrido dentro del plazo legal, o se deduce de actuaciones del administrado que la hacen suponer; en cambio el término "expresamente" -recogido por nuestra ley de la materia- se refiere a los casos en que el pronunciamiento del administrado se encaminare específicamente a externar su conformidad con el acto.

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 176-C-2000 de 12:00 de 22/01/2003)

ACTO ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos, siendo declaraciones de voluntad, condicionan a la Administración Pública a la constatación previa de algunos elementos materiales o inmateriales que dotan al acto de una eficacia intrínseca. Así, y de manera ilustrativa, el llamamiento para un concurso de licitación implica la comprobación previa de la necesidad de productos o servicios por obtener; el llamamiento a un concurso público para llenar una plaza dentro de la Administración, tiene como antesala la constatación de que esa plaza se encuentra vacante, y los actos generados en vía de recurso tienen como condición previa la existencia de un acto originario sujeto a inconformidad por el recurrente.

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

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 117-S-2000 de 08:00 de 13/08/2003)

ESTADO DE FIRMEZA

De acuerdo a lo prescrito en el Art. 7 letra b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no se admite la acción contencioso administrativa respecto de los actos: "que sean reproducción de actos anteriores ya definitivos o firmes, y los confirmatorios de acuerdos contenidos 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.

La teleología de la referida disposición tiene dos vertientes:

En primer lugar, el respeto al establecimiento de un plazo para el ejercicio de la acción contencioso administrativa. Al respecto debe acotarse que la existencia de un plazo no implica la restricción, sino la reglamentación de un derecho, a fin de que los actos no queden a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido.

Por ello, cuando un acto administrativo ha quedado firme, no puede un nuevo acto que lo confirme o reproduzca impugnarse ante este Tribunal, ya que ello significaría burlar los plazos para la interposición de la demanda.

Por otro lado, dicha disposición responde a la imposibilidad de atacar una decisión ya firme. La firmeza vuelve el acto inacatable, no susceptible de revisión en sede administrativa o judicial.

Como es sabido, el acto administrativo se vuelve firme, cuando admitiendo un recurso administrativo éste no se interpone; cuando de acuerdo a la ley no admiten recurso y no se ejerce la acción contencioso administrativa 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.

Por ello, cuando un acto administrativo ha adquirido estado de firmeza, ésta no puede ser destruida por una ulterior petición, que a fin de provocar un acto confirmatorio, habilite la revisión judicial del acto que ya era firme.

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, aun cuando el acto llegue a expresarse en diferentes formas.

En este orden de ideas, la Sala de lo Contencioso Administrativo por disposición legal prohibitiva no puede pronunciarse sobre un acto impugnado cuando éste es claramente la confirmación de una decisión anterior, que adquirió estado de firmeza.

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 111-S-2000 de 14:00 de 31/01/2003)

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 como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano. La competencia siempre proviene de una determinación normativa y es un elemento subjetivo del acto administrativo que como tal condiciona su validez. En nuestro sistema legal la competencia deviene de la Constitución, las leyes secundarias y también de los llamados Reglamentos autónomos; en consecuencia, todo acto de la Administración debe estar, por expresa disposición constitucional, amparado en habilitación legal previa.

El derecho sustenta así las actuaciones de la Administración Pública mediante la atribución de potestades, cuyo otorgamiento la habilita para desplegar sus actos. Se forma así la denominada "cadena de la legalidad del acto administrativo" que consiste en el nexa ineludible que debe existir entre acto-potestad-ley. De lo anterior se colige que con el otorgamiento de potestades, se da competencia a un órgano o funcionario para la emisión de determinado acto, con la correspondiente cobertura legal.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 43-F-1999 de 12:00 de 28/05/2003)

El acto administrativo se configura por una serie de elementos (subjetivos, objetivos y formales), los cuales deben concurrir en debida forma para que el acto se constituya válido. Sostiene la doctrina que basta la concurrencia de vicios en uno de sus elementos para que el acto, como tal, devenga ilegal. El procedimiento administrativo, en tanto modo de producción del acto, constituye un elemento formal de éste, y por ende condiciona su validez.

El procedimiento no es una mera exigencia formalista para la configuración del acto, sino que desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir y objetar, si lo desea, los puntos en que esté en desacuerdo, mediante las justificaciones que considere pertinentes. Tal exigencia está de acuerdo con nuestro marco constitucional, el cual establece que: "ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes..".

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

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, afirman que el procedimiento "aparece como una ordenación unitaria de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos, realizados heterogéneamente por varios sujetos u órganos, operaciones y actos que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final " "El procedimiento es pues, un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos ".

En consecuencia, el acto administrativo no puede producirse a voluntad del titular del órgano, obviando todo procedimiento y las garantías constitucionales, sino seguir necesariamente un procedimiento determinado. Consecuencia obligada, existe ilegalidad cuando el acto ha sido dictado vulnerando el procedimiento legalmente establecido, y obviamente, cuando se ha pronunciado prescindiendo total y absolutamente del mismo, es decir, sin respetar las garantías mínimas que aseguren la eficacia y acierto de las decisiones administrativas con respeto de los derechos de los administrados.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 201-C-2001 de 08:00 de 29/10/2003)

MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

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.

Un punto trascendental de la motivación es que permite ejercer un control de legalidad, constatando si estas razones están fundadas en Derecho y, si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable.

La doctrina coincide en otorgar a la motivación 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.

En este orden de ideas, la falta de motivación o la motivación defectuosa no determina indefectiblemente la declaración de invalidez del acto administrativo que adolezca de tal vicio, ya que esta consecuencia queda condicionada a valorar si la falta de fundamentación quebró el orden interno de formación de voluntad de la Administración, produjo una quiebra o ruptura en los derechos de contradicción y defensa del interesado, e incidió en la posibilidad de control judicial.

Lo anterior implica que no basta la falta de motivación per se, o la motivación defectuosa, para dictar como regla general la ilegalidad de una decisión de la Administración. Es necesario establecer en cada caso si una motivación distinta hubiese generado un cambio en la decisión de la Administración y en esfera jurídica del administrado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 259-M-2002 de 08:00 de 17/12/2003)

CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo, está constituido de una serie de elementos, uno de ellos es el contenido u objeto del mismo. Como señala Fernando Garrido Falla, este elemento consiste en el objeto práctico que con dicho acto se pretende obtener.

Doctrinariamente se distinguen tres partes integrantes del contenido del acto administrativo: Contenido natural, implícito y eventual. El contenido eventual, está compuesto por las cláusulas que el órgano administrativo puede introducir en el acto, entre las que se encuentran las "cláusulas accesorias", como la condición, modo y término. La condición es un acontecimiento futuro que puede suceder o no. De esa condición depende la eficacia de un acto administrativo, y como consecuencia de la existencia de estas cláusulas, los efectos jurídicos del acto administrativo pueden ser mas limitados o mas extensos. Puntualiza Fernando Garrido Falla, que en el caso que la Administración actúe discrecionalmente, la única limitación a las cláusulas accesorias vendría dada por la regla general de que estas no fuesen contra el interés público.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 50-F-2000 de 14:00 de 01/12/2003)

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

El acto administrativo, presupuesto esencial para desencadenar el juicio contencioso administrativo, puede ser aquél con carácter de definitivo; entendiéndose por éstos, los que dentro de un procedimiento administrativo deciden o resuelven el fondo del asunto y que causan estado en sede administrativa, afectando la esfera jurídica del particular. Así mismo, por excepción son impugnables los actos administrativos denominados actos de trámite asimilables a definitivos. Estos son los que sin resolver el fondo del asunto planteado ponen fin al procedimiento administrativo, hacen imposible su continuación o en general crean indefensión para el particular.

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 77-H-2001 de 08:00 de 22/08/2003)

REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La revocación es el retiro unilateral (de los efectos del acto) efectuado por la autoridad administrativa; su fundamento se encuentra en la finalidad que tiene dicha autoridad de satisfacer en la mejor forma los intereses públicos y de observar la ley; si el acto administrativo demuestra ser inadecuado, ya sea porque posteriormente a su emisión las circunstancias o intereses generales en que se fundó se han modificado; o porque fueron mal apreciados las circunstancias o intereses generales en el momento de su emanación, la administración que tiene la autoridad administrativa de satisfacer en la mejor forma los intereses públicos y de observar la ley. Si el acto administrativo demuestra ser inadecuado, ya sea porque posteriormente a su emisión las circunstancias o intereses generales en que se fundó se han modificado; o porque fueron mal apreciados las circunstancias o intereses generales en el momento de su emanación, la administración tiene la facultad de sustituirlos con otro más idóneo, pero siempre observando los preceptos contenidos en la normativa fundamental.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 113-R-99 de 11:20 de 12/02/2003)

La revocación del acto por razones de oportunidad mérito o conveniencia, surgen del entorno fáctico que rodea la actividad jurídica concreta.

Ante todo cuadra establecer si el acto administrativo que, habiendo nacido conforme al orden jurídico y después resulta en contradicción con este debido a un cambio en el derecho objetivo, puede ser revocado por razones de oportunidad o de conveniencia. El interés público debe considerarse ante todo y sobre todo.

La revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que es además la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma administración pública, fundándose para ello tanto en razones de oportunidad o interés público, como en razones de ilegitimidad esta mas bien es una potestad de que dispone la administración pública y que puede ejercer por motivos fundados, llegando a constituir un verdadero deber de aquélla.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 114-P-2001 de 15:10 de 13/05/2003)

VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La validez del acto administrativo, se basa en la estricta observancia de sus requisitos intrínsecos como son la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio por parte de la administración; ser dictado dentro de su ámbito de competencia; perseguir una finalidad eminentemente pública y desarrollarse conforme los requisitos formales establecidos legalmente. No obstante puede suceder, que el acto se realice adoleciendo de vicios jurídicos que desconocen alguno de los requisitos anteriormente enunciados o dictarse con obvia infracción de la legalidad.

Naturalmente, si el acto se ha llevado a cabo sin observar los requisitos de ley, es a la misma autoridad a quien corresponde - una vez constatado el incumplimiento de requisitos- dejarlo sin efecto, siendo dicha potestad congruente con la naturaleza de las potestades de verificación

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 253-A-2002 de 12:00 de 14/10/2003)

ACTOS DE TRÁMITE

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que procede la acción contencioso administrativa contra actos de trámite asimilables a definitivos que ponen fin al procedimiento administrativo o hacen imposible su continuación, deciden indirectamente el fondo del asunto o producen irreparable indefensión. Los vicios en los actos de trámite que no encajen en estas categorías, se reflejarán en el acto final, que es el recurrible ante esta jurisdicción.

Tal postura ha sido congruente con la doctrina y el Derecho comparado, que sostiene que los actos de trámite son recurribles de forma autónoma por excepción, cuando: "aún bajo la apariencia de actos procedimentales no resolutorios del fondo del asunto, de hecho vienen a decidirlo, por poner término al procedimiento o suspender o hacer imposible su continuación...", acotando que el resto de actos de trámite no son impugnables separadamente, y habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para impugnarla y plantear entonces todas las irregularidades o vicios de los actos de trámite.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 199-A-2001 de 08:00 de 14/10/2003)

ACTO SANCIONADOR: SUJECIÓN A PRINCIPIOS PENALES

José Antonio García Trevijano Foss afirma: "El acto sancionador administrativo se rige en lo fundamental por los principios penales". (Los Actos Administrativos, segunda edición, Editorial Civitas, 1986, Pág. 263).

Entre los principios fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador se encuentran el de legalidad, de tipicidad, de culpabilidad, de proporcionalidad, el derecho a la presunción de inocencia y prescripción.

PRESCRIPCIÓN

La prescripción como una vía de extinción de la responsabilidad: "...elimina un estado de incertidumbre en las relaciones jurídico-penales entre el delincuente y el Estado, fortaleciéndose así la necesaria seguridad jurídica....d) Con el paso del tiempo, la razón de persecución y castigo del hecho delictivo se debilita o, mejor, se extingue, con lo que los fines básicos de la pena resultan prácticamente inalcanzables....razones de política criminal y utilidad social justifican que el Estado renuncie al ejercicio del ius puniendi, declarando extinguida la responsabilidad penal por el transcurso del tiempo." (Lecciones de Derecho Penal. Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y otros, Editorial Praxis.S.A., Barcelona, España, 1996, Pág. 365 y 366).

Tal principio tiene aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador. Se afirma que en el ámbito del Derecho Sancionador -genéricamente considerado- las normas jurídicas refieren el objeto de la prescripción estrictamente a los ilícitos y a las sanciones. Así lo justifica: "Entender de tal modo la prescripción supone también el tener que atribuir al mero transcurso de un período de tiempo previamente determinado en la norma el radical efecto de extinguir o eliminar la posibilidad de que por parte de los poderes públicos se declare o se reprima la responsabilidad penal. La infracción prescrita, al haber quedado extinguida por el transcurso del plazo fijado al efecto, ni puede ser objeto de un procedimiento sancionador evidentemente abocado al fracaso, ni, en consecuencia, puede ser ya sancionada o reprimida. La sanción prescrita, por la misma razón, tampoco puede ser exigida o ejecutada al sujeto a quien se hubiera impuesto. (El Procedimiento Administrativo Sancionador. Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramírez, Guadalupe, Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, España, 2001. Pág. 144).

El verdadero objeto de la prescripción es: "...el derecho material a perseguir el ilícito cometido o a hacer efectiva la sanción impuesta." Afirman estos autores, además, que: "...el discurrir del tiempo de prescripción determina la imposibilidad de ejercitar dicha potestad ..." (Op. Cit. Pág 144). Del lado del infractor -finalizados los plazos señalados para la prescripción- se origina el derecho a no ser imputado.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD

En relación al principio de tipicidad, éste no solo implica la predeterminación del hecho enunciado y regulado por la norma, sino además su adecuación a la situación imputada al supuesto infractor. De acuerdo a ello lo procedente es verificar por medio de un análisis de adecuación si la conducta denunciada es correlativa respecto al tipo normativo enunciado.

Cuando la ley señala la pena de una infracción se entiende que es a la consumada, lo que equivale a la realizada plenamente con todos sus elementos.

En el delito continuado "... la verificación parcial del resultado global, que ya corresponde a la consumación de un tipo delictivo, es ya suficiente para consumir el delito." (Derecho Penal Parte General. Muñoz Conde, Francisco y García Arán Mercedes, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1996. Segunda Edición. Pág. 430).

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 60-L-2001 de 10:21 de 21/01/2003)

ACTOS PROCESALES DE COMUNICACIÓN

Los actos procesales de comunicación, no son desde una perspectiva constitucional, categorías jurídicas con sustantividad propia sino que las mismas constituyen manifestaciones del derecho de audiencia, en cuanto que tales actos posibilitan la intervención de las partes o interesados en los procesos jurisdiccionales y procedimientos administrativos para ejercer sus derechos constitucionales reconocidos.

La notificación de las decisiones judiciales a las partes e interesados es un acto de comunicación en cuya virtud se pretende hacerles saber lo ocurrido en un proceso o procedimiento donde se ventile el hecho que lo motivó. Tales actos de información pretenden a su vez que los distintos sujetos puedan no sólo conocer las resultas de la sustanciación, sino además recurrir de ellas cuando así lo estimen pertinente.

Precisamente por el objeto que persiguen estos actos procesales es que su adecuada realización reviste especial importancia. En virtud de ello es que el incumplimiento de una formalidad esencial, cuya observancia puede incidir negativa y gravemente en las oportunidades de ejercer el derecho de audiencia y otros derechos por parte del sujeto afectado, adquiere connotación constitucional; en el sentido que, la realización de un acto procesal de comunicación en coexistencia con condiciones que carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, deviene en violatoria de la normativa constitucional. (Sentencia en el proceso de amparo del 14/I/1999. Ref. 235-98.)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 117-S-2000 de 08:00 de 13/08/2003)

La notificación constituye una piedra angular del sistema de garantías de los derechos del administrado, especialmente en materia tributaria, y se considera que la obligación de notificar deviene del principio de seguridad jurídica y de la necesidad de hacer posible el derecho de defensa. Precisamente por su trascendencia, el legislador reviste de solemnidades al acto procesal de la notificación, lo cual constituye una garantía en favor de la parte notificada, a fin que ésta pueda efectivamente hacer uso de los medios impugnatorios que la ley le franquea.

En consecuencia, el carácter estrictamente formal de las notificaciones comporta una consecuencia capital, cual es el hecho que la notificación no realizada en debida forma no produce efectos, de lo cual se sigue que la propia resolución notificada tampoco podrá producirlos contra el interesado, ya que la

notificación demora el comienzo de la eficacia del acto, de la misma manera ante una notificación defectuosa, no comienzan a correr los plazos para interponer los recursos pertinentes... Se concluye así que la invalidez de una notificación conlleva su ineficacia. Se agrega que las notificaciones defectuosas, sólo pueden surtir efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan que ha tenido conocimiento de la misma. (sentencia del día 29/07/1995, Ref. 50-P-94)

NULIDADES

Existen dos principios que las informan, así: trascendencia y finalidad; por el primero tenemos, que en virtud del carácter no formalista del Derecho procesal moderno, se ha establecido que para que exista nulidad, no basta la sola infracción a la forma, sino un perjuicio a la parte; y conforme al segundo principio no procede declarar la nulidad de un acto procesal, pese a que su realización fue defectuosa, si se han alcanzado los fines del proceso. La finalidad que se persigue es el funcionamiento de la garantía general del debido proceso, garantizando un proceso regular y legal ante un juez natural que no altere la defensa de las personas o de los derechos, en última instancia la nulidad procesal solo se decreta cuando el vicio en que se incurre causa indefensión o no puede ser subsanado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 101-G-2000 de 08:15 de 19/03/2003)

RELACIONES

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 135-R-2000 de 09:00 de 01/04/2003)

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. REGULACIÓN DE PLAZOS

La Administración Pública tiene como fuente de derecho para resolver los casos que se le planteen: la Constitución, las leyes especiales de la materia y supletoriamente el derecho común. El Concejo Municipal, al ser parte de la Administración Pública se encuentra sometido a dichas fuentes del derecho.

El Art. 158 del Código Municipal señala "El presente Código se aplicará con preferencia a cualquier otra ley que tenga con la materia", y por consiguiente, admite que la Administración Municipal pueda tomar como fundamento para resolver los casos ante ella planteados, leyes distintas al Código Municipal; paralelamente hay que considerar lo regulado por el artículo 4 del Código Civil, que expresa "Las disposiciones contenidas en los Códigos de Comercio, de Minería, del Ejército y Armada y demás especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código", el cual confirma que en materia municipal se aplica principalmente el Código Municipal y supletoriamente el Código Civil y Código de Procedimientos Civiles como derecho común.

En razón que el Código Municipal no señala si los plazos que establece deben contarse en días hábiles o corridos, se aplica la regla general del Código Civil y los mismos se computarán en días corridos, es decir, el plazo incluirá días hábiles e inhábiles.

En relación al artículo 1288 del Código de Procedimientos Civiles, es necesario hacer algunas reflexiones partiendo de su tenor literal: "Todos los plazos que se fijan por este Código para la ejecución de cualesquiera actos por los Jueces o las partes, se computarán con arreglo a lo dispuesto en el artículo 46 del Código Civil; pero si el plazo se vence en día de fiesta legal, el acto podrá ejecutarse en el subsiguiente día útil".

La alusión hecha al Art. 46 del Código Civil, se refiere a que los plazos fijados en el Código de Procedimientos Civiles deben ser completos y correrán hasta la media noche del último día del mismo.

El termino fiesta legal se traduce como día feriado, y el Art. 1279 señala "Son feriados religiosos y cívicos los que determine la ley"; en nuestro país la Ley de asuetos, vacaciones y licencias de los empleados públicos es la norma jurídica de carácter secundario que determina cuales son los días que goza de asueto un empleado público (comprendido el empleado municipal).

Según los tratadistas Alessandri, Somarriva y otros, días hábiles o útiles son aquellos días en los cuales se puede actuar en juicio, en que se administra justicia, y días feriados aquellos en que están cerrados los tribunales y en los que no se puede actuar en juicio.

De una interpretación literal del artículo antes señalado, se concluye que la habilitación hecha por el legislador se refiere solo a los días feriados, dentro de los cuales no se encuentran comprendidos los fines de semana (sábado y domingo); se debe notar, que en los días indicados -por regla general- no se trabaja en las instalaciones de la Administración Pública, incluidas las Alcaldías Municipales (salvo algún caso especial).

En ese orden de ideas, se determina que el administrado se encuentra ceñido a interponer recursos en días hábiles, a pesar que la ley le concede un plazo en días corridos para hacer uso de tal derecho -que comprende días hábiles e inhábiles- y que no le concede habilitación de forma expresa para emplear el siguiente día útil cuando su plazo finalice en fin de semana.

Es de suma importancia no dejar de lado el derecho constitucional de defensa que asiste a los administrados, el cual se concretiza a través del derecho de audiencia, que según la Sala de lo Constitucional "... comprende no sólo el que puede considerarse el primer estado en el ejercicio del derecho a la prestación jurisdiccional, esto es, el acceso a la jurisdicción, sino también el derecho a los grados superiores de ésta cuando así lo consagra el sistema procesal, en los supuestos y con los requisitos que el mismo establezca " (las negritas son nuestras).

En materia contencioso administrativa los recursos administrativos desempeñan un rol trascendente, ya que nuestro ordenamiento jurídico exige que para admitir una demanda en esta sede judicial es indispensable el agotamiento de la vía administrativa, es decir, la utilización en tiempo y forma de los recursos administrativos que la ley establezca para cada caso.

Ante una situación como la expuesta, en la que el legislador no regula expresamente el supuesto fáctico controvertido, el juzgador se encuentra habilitado para buscar dentro del sistema jurídico una respuesta al conflicto ventilado; una herramienta de utilidad es la interpretación analógica, que se entiende como la interpretación en la que se extiende la aplicación de una norma a cuestiones similares o análogas. Aplicando tal interpretación al caso planteado, se concluye que la consecuencia jurídica del Art. 1288 Código de Procedimientos Civiles -haciendo uso del principio "en donde existe una misma razón, debe existir una misma disposición"- puede aplicarse al supuesto jurídico en estudio (que carece de previsión legal expresa).

La teleología de la habilitación que concede el Art. 1288 Código de Procedimientos Civiles es asegurar que los particulares accedan a los tribunales, gozando de las máximas garantías procesales posibles; nuestro legislador menciona el termino "fiesta legal" por ser los días en que los tribunales permanecen cerrados, y en vista que en la actualidad, además de los asuetos por fiesta legal son feriados los fines de semana por encontrarse inactiva la Administración de Justicia -salvo algunas excepciones-, se debe contemplar la posibilidad que si el plazo concluye en fin de semana pueda habilitarse el siguiente día hábil para que el administrado pueda hacer uso de los recursos dentro del plazo, en este caso prorrogable por disposición legal.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 228-M-2002 de 14:05 de 21/05/2003)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El recurso administrativo es el mecanismo procedimental por medio del cual, el administrado afectado directa o indirectamente por una resolución administrativa, intenta su modificación o eliminación de la vida jurídica, ante el mismo ente que la dictó, o ante su superior en la escala jerárquica".

Los recursos contemplados en el Código Municipal son tres: revisión, revocatoria y, apelación; procedentes contra las resoluciones y acuerdos emitidos por la Municipalidad de la siguiente forma: la revisión y la revocatoria se interponen contra los acuerdos emanados por el Concejo Municipal y, la apelación contra resoluciones pronunciadas por el Alcalde o funcionarios delegados; es importante acotar, que el Concejo Municipal está facultado para conocer y resolver de los tres tipos de recursos, conforme a lo establecido en "Título X DE LAS SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS" del Código citado.

Es preciso apuntar que los recursos tienen como finalidad principal atacar una resolución que se considera en perjuicio de la parte que lo interpone, independientemente del tipo de recurso que se trate o como se denomine, su propósito es eliminar y sustituir el acto que ocasiona agravio en la esfera jurídica del particular.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 228-M-2002 de 14:05 de 21/05/2003)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El artículo 86 de la Constitución señala en su inciso tercero que los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley. Dicho artículo establece el principio de legalidad de la Administración Pública, y éste se constituye como la directriz habilitante para el desarrollo de toda actuación de ésta, de tal forma que toda acción administrativa se presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley, la cual lo crea y delimita.

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

autoridad administrativa". (Sentencia del día treinta de marzo de mil novecientos noventa ocho. Ref. 20-T-96)

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.

La Sala de lo Contencioso Administrativo considera que la conexión entre el Derecho y el desarrollo de las actuaciones de la Administración, se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a realizar sus actos. En virtud de lo anterior, el reconocimiento del principio de legalidad contemplado en nuestra Constitución implica que la Administración Pública en el país puede ejecutar sólo aquellos actos que el bloque jurídico le permite, y en la forma en que en el mismo se regule, es decir, sólo puede actuar cuando la ley la faculte y en los términos que la delimite. La Administración Pública puede única y exclusivamente dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexa ineludible acto-facultad-ley. En consecuencia, aquellos actos que en su procedimiento de creación omitan el anterior trinomio, resultarán ilegales. (Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 34-L-97) (Sentencia del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 120-C-96) (Sentencia del día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 50-V-97).

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 determina 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 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 SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 70-V-2001 de 09:00 de 30/05/2003)

ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO

La Administración Pública, se encuentra regida por el principio de legalidad, y en base a éste los funcionarios sólo pueden hacer lo que las leyes expresamente les faculden; en ese sentido, cada institución es regulada orgánicamente por una ley que habilita su actuación; así, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, está regida por su propia ley, en la cual como se ha relacionado en el artículo tres desarrolla sus facultades y atribuciones.

En ese orden de ideas la Ley faculta a ANDA para que cobre por el servicio y facilidades para proveer del recurso hídrico de acuerdo a las tarifas que le ha aprobado el Poder Ejecutivo, cuyos importes deben cuantificarse respecto de los presupuestos establecidos en la ley, pues la ley de ANDA tiene por objeto, entre otros, cobrar como contraprestación por las facilidades o servicios que presta la institución para dotar del recurso hídrico a la población, de manera tal que el acto que desarrolla la aplicación de la ley

debe ser acorde y dentro de los límites que aquella le ha concedido, no pudiendo excederse de las atribuciones encomendadas.

Es evidente que el patrimonio de las personas resulta afectado en caso que la Administración Pública le cobre alguna cantidad de dinero como pago y que esta afectación recae directamente sobre el derecho de propiedad. Sin embargo, los derechos reconocidos por la Constitución a los ciudadanos pueden ser objeto de regulación o limitación tal como lo dejó establecido la Sala de lo Constitucional de esta Corte, en sentencia de inconstitucionalidad pronunciada a las diez horas del día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y nueve, en un análisis de los alcances del artículo 246 de la Constitución. En dicha sentencia se estableció la diferencia entre regulación y limitación de derechos, señalando por una parte que la regulación normativa "comprende entre otros aspectos, el establecimiento de la titularidad, las manifestaciones y alcances de los derechos, así como las condiciones para su ejercicio y garantías. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que un derecho constitucional puede ser regulado directamente por la misma Constitución o por las normas infraconstitucionales provenientes de aquellos entes públicos que se encuentran constitucionalmente facultados para ello". Mientras que la limitación o restricción de un derecho "supone en principio una regulación, por la cual se establecen ciertos impedimentos para el ejercicio de ese derecho...".

En ese contexto estableció que el inciso primero del Art. 246 de la Constitución ha de interpretarse en el sentido que "únicamente se podrán limitar derechos fundamentales establecer impedimentos o restricciones de derechos que comprende titularidad, condiciones de ejercicio, manifestaciones y alcances del derecho, así como sus garantías, puede hacerse por cualquier norma de carácter general, impersonal y abstracta...", argumentando que "se justifica que las limitaciones o restricciones a los derechos -es decir, aquellos aspectos de la regulación normativa que implican obstaculización o reducción de las posibilidades de ejercicio- sean encomendadas al órgano (sic) Legislativo, pues tal se encuentra regido por un estatuto que comprende ciertos principios orientadores e informadores, tales el democrático, el pluralista, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa por la Asamblea Legislativa y que, a través del procedimiento legislativo se busca garantizar...".

De lo anterior se concluye que las regulaciones que limiten -estableciendo impedimentos o restricciones- el ejercicio de los derechos fundamentales requieren inexcusablemente de cobertura de una ley formal.

Cuando según la ley, el ANDA interviene facilitando o proveyendo a los particulares los insumos, tubería, equipo de bombeo, etc. y dando servicio de potabilización del agua, como contraprestación cobra por los servicios y facilidades que ha otorgado, según se ha dejado establecido con anterioridad pero; a contrario sensu, si la ANDA no provee facilidades y servicios la ley no la habilita a cobrar, y por ello es ilegal que la demandada cobre por actos que la ley no ha previsto.

De manera ilustrativa, este Tribunal es del criterio que el "manejo" y control del recurso hídrico no puede per se amparar cobros no respaldados por norma con rango de ley.

Sin embargo, no puede obviarse la importancia de la existencia de una regulación que, como se ha apuntado, sea un instrumento para controlar las explotaciones privadas del recurso hídrico, pero esto no puede implicar que ha de sacrificarse la tutela de los derechos fundamentales con la utilización de medios o mecanismos constitucionalmente desacertados. En estos casos, es evidente la necesidad de cambios en la regulación normativa del tema ya que como señala el Tratadista Eduardo García de Enterría: "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".

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 164-M-99 de 12:00 de 30/05/2003)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ATRIBUCIONES

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" (Art. 86 Inc. final Cn.).

En consecuencia los órganos de la Administración Pública solo pueden dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexos ineludible acto-facultad-ley.

La habilitación de 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. Así afirma el autor Luciano Parejo: "las potestades son, en último término y dicho muy simplificado, títulos de acción administrativa...." (Parejo Alfonso Luciano: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1994. Pág. 398).

Es por lo anterior, que la competencia es un elemento esencial del acto administrativo, que como tal condiciona su validez. En vocablos sencillos, ésta se define como: "la medida de la potestad que pertenece a cada órgano" (Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, volumen I, página 455).

CRITERIO PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA

Entre los criterios de distribución de la competencia se encuentran la materia, el grado y el territorio. La competencia en razón del grado, es la que corresponde a un órgano en relación al puesto que ocupa en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es en relación a este criterio, que ningún otro puede intervenir en el radio de actuaciones de éste, sino a través de la figura de la transferencia.

Debe aclararse que la competencia como tal es irrenunciable, sin embargo 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 denomina delegación.

En nuestro sistema legal la competencia se establece básicamente en la Constitución y las leyes secundarias, donde debe buscarse también la previsión legal expresa que autorice los supuestos de dislocación competencial.

Como ya se ha expuesto, la competencia es el primer elemento de validez del acto administrativo, por tanto, si el sujeto que emite el acto es incompetente, la resolución resulta ilegal.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 110-G-2001 de 12:05 de 26/06/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 109-G-2001 de 12:15 de 26/06/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 198-A-2001 de 12:10 de 26/06/2003)

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

DETERMINACIÓN IMPOSITIVA DEL IMPUESTO POR MEDIO DE PRESUNCIONES

Respecto al método indicial o base presunta de determinación de impuestos, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha reiterado en diversas sentencias el fundamento para su aplicación y amerita mencionar: la falta de declaraciones por parte de los contribuyentes u obligados tributarios, o que las declaraciones presentadas no reflejen la verdadera capacidad contributiva, o no permitan a la Administración computar el impuesto en datos ciertos; el incumplimiento sustancial de las obligaciones contables o cuando los antecedentes que se suministran carecen de fuerza probatoria, y, en general, la negativa u obstrucción a la actuación fiscalizadora que impida realizar su cometido, etc.. En casos como los mencionados, la Administración Tributaria está facultada para proceder a la determinación impositiva por medio de presunciones, valiéndose para ello de la comprobación de indicios; de lo contrario el Fisco quedaría burlado por los evasores de la obligación tributaria y no sería posible recuperar el impuesto que legalmente corresponde.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 53-E-2001 de 15:00 de 12/08/2003)

AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Debe hacerse énfasis en el hecho que la obtención de un permiso o licencia queda sujeto al régimen de Derecho Administrativo, situación que le distingue y caracteriza por razones de orden público y de interés general.

Miguel S. Marienhoff sostiene que la autorización no atribuye un nuevo poder o derecho, sino la facultad de ejercer un poder o derecho ya existente. Expone en consecuencia: "la autorización solo implica la remoción de un obstáculo legal para el ejercicio de un poder o derecho preexistente, no produce pues un cambio en el contenido del status jurídico de la persona o ente controlado". Así, la modificación de una autorización se refiere a la posibilidad de ejercicio de la actividad controlada.

Por su parte, señala Luciano Parejo Alfonso en su "Manual de Derecho Administrativo", que la intervención administrativa, vía autorizaciones, descansa en una valoración del interés público, y por ello requiere una valoración de las condiciones para obtenerla y mantenerla. Para el caso, las autorizaciones o concesiones de aeronaves que por la naturaleza de la actividad que desarrollan, involucran intereses de la colectividad.

Todo lo anterior denota, que las condiciones de ejercicio de una autorización no pueden entenderse inmodificables, alegando un "derecho adquirido".

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 257-A-2002 de 08:10 de 18/11/2003)

La naturaleza jurídica de la autorización administrativa supone una habilitación para el ejercicio de una actividad vedada a la generalidad, y donde la Administración Pública, de forma previa constata el cumplimiento de una serie de condiciones previstas por el ordenamiento jurídico que garantizarán su correcto ejercicio, realizando además una función posterior de control o supervisión del autorizado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 253-A-2002 de 12:00 de 14/10/2003)

CADUCIDAD

La caducidad es la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto y vigor, por falta de uso, por terminación del plazo u otro motivo, en pocas palabras: "dejar de ser".

Las solicitudes de inscripciones registrales se encuentran sujetas al impulso y contingencia del proceso de inscripción, atendiendo los interesados las prevenciones que hiciere la autoridad en sede administrativa, así como el cumplimiento de requisitos exigidos por el legislador; para ello, la norma dispuso plazos razonables para subsanarlos impulsando su inscripción, y a la vez sancionando la inactividad o falta de impulso del titular con la muerte o extinción de lo solicitado (caducidad).

REGULACIÓN DE LA CADUCIDAD EN EL CONVENIO CENTROAMERICANO PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

El Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, sanciona con caducidad la inactividad por más de un año sin impulsar el curso de la inscripción marcaría, a través de las previsiones normativas. Ocurrido Reconocido que ha sido el transcurso del plazo exigido por la norma para que la solicitud caduque, es decir, para que "se tenga por no presentada", o se encuentre en la misma situación que antes de haberse presentado; es a partir deconviene precisar que desde ese momento que producirá la caducidad sus efectos, puesto que el legislador estableció que se produciría de "pleno derecho".

Normalmente, la terminación de una instancia administrativa es el resultado de un acto jurídico (resolución de la administración), pero puede operar también ante un hecho jurídico (el transcurso del tiempo). Así el trámite o instancia finaliza o cesa en sus efectos cuando concurren las circunstancias que previó el legislador, como en el caso de autos al establecerse que la caducidad produciría sus efectos de pleno derecho, ante el transcurso del tiempo.

Al regular que una institución procesal opere de "pleno derecho" la doctrina ha acotado que opera por "ministerio de ley", es decir, por expresa disposición de ésta, por el derecho mismo, ipso facto ipso, "por el mismo hecho", "en el acto", "al momento", "incontinenti", "inmediatamente". Utiliza el Derecho aquella expresión principalmente para indicar que se produce sin necesidad de un pronunciamiento particular y por el mismo y solo hecho de producirseafectar una situación de las que se refiera la disposición que la impone.

Obra pues, como regla general, ipso iure, por el solo derecho, no tiene que ser reconocida y declarada en resolución administrativa o judicial para que produzca sus efectos y para que se borren y desaparezcan los efectos que había producido.

En síntesis, la caducidad de pleno derecho opera sin que sea necesario una declaración expresa de la autoridad. La legislación utiliza el termino "de pleno derecho" para denotar que una cosa no necesita declaración ni administrativa, ni judicial, pues consta en la misma ley.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 7-K-2000 de 12:00 de 12/09/2003)

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Los cargos de elección popular, por ser un medio para la satisfacción de necesidades colectivas de un pueblo, no son considerados por la doctrina como cargos con expectativas de profesionalización, ya que el desempeño de ellos no pende estrictamente de la condición de individualidad del sujeto -deseo de superación y desarrollo de la personalidad-, sino de la sumisión a la ley respecto al cargo. Por lo anterior, no pueden ser vistos bajo la perspectiva de una relación laboral común. De ahí que el ejercicio de un cargo público de elección popular se considere en doctrina como un servicio a la nación o "patriótico" en algunos casos.

La anterior afirmación tiene su asidero en las características de transitoriedad -tiempo definido- y sumisión a la ley que condicionan dichos cargos públicos.

Siguiendo la misma idea tales servicios, ejercitados mediante un cargo de elección popular difiere de los empleos que persigan aspiraciones de permanencia y estabilidad indefinida, condiciones propias del desarrollo de la personalidad humana en el ámbito laboral. De ahí que no se puede considerar que el ejercicio de un cargo de esta naturaleza implique un medio de subsistencia propio de los funcionarios de turno en el cual se pueden desarrollar y profesionalizar.

En vista de la naturaleza especial de la categoría laboral apuntada, tanto el legislador como la doctrina han dispuesto que el ejercicio de cargos públicos no deben resultar en un obstáculo para el desarrollo profesional de los empleados, y es por ello que se brinda una protección especial para aquellos empleados que han sido llamados a su detentación temporal.

En nuestro sistema legal la protección aludida se manifiesta en el artículo doce inciso cuarto y quinto de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, así:

"No obstante lo dispuesto en los incisos 1º y 2º de este artículo, los empleados públicos, que por motivos de elección popular o de elección a cargo de la Asamblea Legislativa deban ausentarse del trabajo que desempeñan, tendrán derecho a que se les conceda licencia sin goce de sueldo y de una sola vez, por todo el período de su actuación en el cargo para el cual fueren elegidos, licencia que en ningún caso podrá ser denegada. Conservarán además, los derechos que la Ley de Servicio Civil concede a los empleados y funcionarios en actual servicio.

Los empleados públicos que de conformidad con el inciso anterior hayan obtenido licencia con motivo de haber sido elegidos para un cargo de elección popular o de elección a cargo de la Asamblea Legislativa, tendrán derecho, en todo caso, a conservar el empleo o cargo desempeñado antes de haber iniciado su correspondiente período, por lo menos durante un lapso igual al del período del respectivo cargo de elección o a ser nombrados, con la misma garantía mínima, en un empleo o cargo similar o en otro de mayor jerarquía y salario."

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 136-P-2002 de 08:05 de 08/09/2003)

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 31 de agosto de 2001).

Por otra parte, esta Sala 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).

REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO SALVADOREÑO

Tema trascendental del Estado de Derecho será entonces la manera concreta en qué 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 ley es la garantía de que un determinado ámbito vital de la realidad, dependa 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 concreta 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 SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 41-I-1999 de 09:15 de 30/06/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 109-S-2000 de 09:05 de 30/06/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 103-S-2000 de 09:00 de 30/06/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 67-H-1999 de 08:05 de 30/06/2003)

COMPETENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, corresponde a esta jurisdicción el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública (Art. 2).

De tal norma se deriva la competencia y los límites del pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo respecto a lo cual podemos establecer las siguientes premisas: El objeto del proceso son las pretensiones que se deducen respecto a la legalidad de actos administrativos; el control de legalidad se construye al análisis de lo actuado por funcionarios u órganos de la Administración Pública, en los términos que la propia ley de la materia la define; y, los fundamentos de la pretensión en esta sede son las violaciones al ordenamiento jurídico secundario a que debió acogerse la actuación de la Administración.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 180-A-2000 de 08:00 de 26/06/2003)

CONCESIÓN

La concesión se define como aquella delegación de funciones que hace la Administración Pública hacia un particular, respecto a la prestación de un servicio o ejecución de una obra.

La concesión se materializa en un contrato, en el cual se regulan las condiciones en que el Estado encomienda a una persona, natural o jurídica, privada o pública no estatal, la prestación de un servicio público bajo determinadas condiciones objetivas, subjetiva y temporales. La labor se retribuye con el precio o tarifa pagado por los usuarios o con subvenciones o garantías otorgadas por el Estado, o con ambos medios a la vez.

La concesión implica a favor del concesionario una delegación de las respectivas facultades por parte de la Administración, a la que sustituye o reemplaza en la prestación (ejercicio propio), aunque aquella conserva la titularidad de las mismas, y por tanto las facultades de regulación y control. La concesión no implica en ningún momento un traspaso definitivo de las mismas, pues ello resultaría en una renuncia a la titularidad propia del Estado sobre el servicio público concesionado.

CONTRATOS DE CONCESIÓN: PRINCIPIO DE MUTABILIDAD

Por otra parte los contratos de concesión, siendo una institución jurídica del derecho administrativo, se encuentran afectos por el principio de mutabilidad.

El principio de mutabilidad implica que la Administración Pública puede modificar unilateralmente los términos para variar las prestaciones debidas por el contratista -en este caso concesionario- en la ejecución del contrato.

El principio aludido se encuentra informado por los límites establecidos en el *ius variandi*, y es una consecuencia impuesta por las finalidades de interés público, dado que con ellos se tiende a lograr una más eficiente realización de la "justicia distributiva" como afirma Roberto Dromi.

Correlato del principio de mutabilidad, como prerrogativa de la Administración, el concesionario tiene derecho a que ésta respete los derechos subjetivos nacidos del contrato, lo que implica no desnaturalizar o desfigurar las condiciones esenciales pactadas originalmente.

ELEMENTOS EXTRA CONTRACTUALES MODIFICATIVOS DE LA CONCESIÓN

El contrato de concesión incorpora elementos objetivos, subjetivos y temporales definidos que pueden ser susceptibles de modificación directa conforme al principio de mutabilidad de los contratos administrativos.

Igualmente, también existen elementos modificativos de los contratos de concesión que actúan de manera indirecta, así: la emisión de leyes que modifican las condiciones objetivas o subjetivas de prestación de los servicios concesionados, o la imposibilidad material de continuar con los mismos.
(*SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 225-C-2001 de 08:30 de 22/07/2003*)

CONTRATO DE PARTICIPACIÓN DE UTILIDADES: EFECTOS TRIBUTARIOS

Para efectos tributarios el contrato de participación de utilidades "por si solo" no constituye un medio de prueba suficiente para demostrar la existencia de una obligación a cargo de un contribuyente. En este ámbito dicho contrato requiere la integración de otros elementos que confirmen que el pasivo alegado constituye una obligación y que por tanto hay que cumplirla. Lógicamente este hecho incide en la situación tributaria del contribuyente y por tanto debe registrarse contablemente con sus respectivos soportes justificativos. Art. 94 inciso 2º LIR.

(*SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 226-M-2002 de 15:00 de 10/11/2003*)

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.

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 O RESCISIÓN UNILATERAL

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).

Para Miguel Marienhoff, la caducidad ciertamente es un medio de "extinción" del contrato administrativo, pero su naturaleza propia no es otra que la de una de las medidas represivas ("sanciones") de carácter definitivo utilizables por la Administración Pública respecto a su cocontratante, es decir encierra una forma de sanción por incumplimiento ante la cual la Administración está facultada a pronunciar la extinción del contrato. Destaca que: "Algunos expositores le llaman "rescisión unilateral"; y es una prerrogativa de la Administración Pública de "rescindir" el contrato administrativo. Desde luego, trátase de la rescisión "unilateral", dispuesta por ella, no de la rescisión bilateral dispuesta por acuerdo entre la administración Pública y el cocontratante. Trátase, en suma, de la rescisión que puede decretar la Administración en ejercicio de sus prerrogativas públicas, pues esa potestad constituye una cláusula exorbitante "virtual" del derecho privado".

Y agrega: "El poder de la Administración Pública para "rescindir", por si y ante si, un contrato administrativo, presenta dos modalidades: a) cuando dicho poder no está expresamente previsto en el contrato: b) cuando dicho poder está previsto en el contrato. En ambos supuestos la rescisión implicará una sanción por "culpa" o "falta" cometidas por el cocontratante. Jamás procederá la rescisión "unilateral" de un contrato, dispuesto por la Administración Pública, sino 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, ciudad de Buenos Aires, páginas 403, 404,561 y sig).

Como se ha expuesto pues, la LACAP regula expresamente la caducidad como forma de extinción de los contratos, y las causales por la cual ésta opera. En el Art. 100 inciso II señala que: "cuando el contrato se dé por caducado por incumplimiento imputable al contratista, se harán efectivas las garantías que correspondan...".

La caducidad de los contratos a la luz del Derecho Administrativo, es una modalidad de terminación anticipada adoptada por la Administración contratante en forma unilateral con efectos ejecutorios, que se produce como consecuencia de un incumplimiento de las obligaciones asumidas por el cocontratante.

Tal potestad encaja en las llamadas "cláusulas exorbitantes" de la Administración, entendidas como aquellas decisiones unilaterales de la Administración Pública en materia de contratos administrativos.

En este contexto de interpretación, la competencia para declarar la caducidad de los contratos corresponde al órgano de la administración contratante, como una potestad propia del régimen de contratación administrativa.

Pretender que la caducidad deba declararla en todo caso el Juez, reñiría también con los principios de celeridad y agilidad. Tal potestad en manos de la administración, precedida de un procedimiento ágil, evita que el interés público se vea afectado por la paralización de las obras o del servicio contratado ante el incumplimiento del particular.

REVOCACIÓN

Al regular la revocación, como otra forma de extinción de los contratos, la LACAP dispone en su Art. 100 inc. III que: La revocación del contrato se acordará por la institución contratante, de oficio o a solicitud del contratista, y en todo caso al tomar dicho acuerdo, deberá considerarse lo expresado en el contrato mismo y lo dispuesto en la ley. Se puede entonces afirmar que el espíritu del legislador fue conferir a la administración, no solo la potestad de revocar los contratos celebrados por ella, sino también darlos por caducados y consecuentemente extinguidos. Así ocurre en el caso que nos ocupa, fundado en el incumplimiento del cocontratante y en un interés general.

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 I, Pág. 725).

Con todo lo expuesto se concluye que 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.

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.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 83-D-2000 de 12:00 de 09/10/2003)

DEBIDO PROCESO

Con el objeto de dilucidar la inocencia o culpabilidad de un imputado es menester verificar un conjunto secuencial de etapas procesales denominadas juicio o proceso, las que deben contener un mínimo de garantías que le aseguren a aquél, tanto su dignidad como persona, como la posibilidad cierta de ejercer su derecho de defensa.

Entre los principios o garantías del debido proceso tenemos:

Que la persona sea juzgada por un juez natural; derecho a ser oído; duración razonable del proceso; publicidad del proceso; y, prohibición del doble juzgamiento.

"La jurisprudencia contencioso-administrativa, operando desde los principios acusatorios y de seguridad jurídica, destaca la esencialidad del trámite de formulación de cargos (puesto que, al determinar la imputación, facilita el ejercicio del derecho de defensa), califica la información sobre y el conocimiento de la acusación de condición de la integridad de este último derecho y exige la suficiente determinación de los cargos." (Manual de Derecho Administrativo. Parejo Alfonso, Luciano, y otros, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 1994, Pág. 326).

Además de los derechos que la ley reconoce a las personas en sus relaciones con la Administración, se señalan algunos requisitos que los procedimientos administrativos sancionatorios deben observar para garantía del presunto responsable.

Entre los principios que el Derecho Comparado y la doctrina señalan, se encuentran:

A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuye tal competencia.

A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes." (Parejo Alfonso, Luciano y otros, Op. Cit. Pag. 326 y 327)

Se enumera, además, como principios procedimentales específicos, doctrinariamente aceptados, del Derecho administrativo sancionador :

1) La debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, realizándose cada una por órganos distintos;

2) Que las medidas de carácter provisional adoptadas para asegurar la eficacia de la resolución final, se efectúen mediante acto motivado. La posibilidad efectiva de dicha adopción depende de la previsión de tales medidas en las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos sancionadores;

3) De resolución de todas las cuestiones planteadas en el expediente sancionador y de interdicción de la declaración, como probados, de hechos distintos de los determinados (debe entenderse que con contradicción) en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica en la resolución final; y,

4) De motivación de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador y ejecutividad de ella cuando ponga fin a la vía administrativa.

Asimismo se añade el principio de Transparencia, que incluye los derechos que se pueden ejercer en cualquier momento del procedimiento: de conocimiento del estado de tramitación, de acceso a y obtención de copias de los documentos en él contenidos; los otros derechos, ejercitables durante el procedimiento hasta el trámite de audiencia, de formulación de alegaciones y aportación de documentos; y las reglas de formalización sistemática, secuencial y ordenada, de las actuaciones y diligencias y de su custodia por el órgano competente (instructor primero y resolutor después) hasta el archivo definitivo.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 101-G-2000 de 08:15 de 19/03/2003)

DECLARACIÓN DE RENTA

La sugerencia de modificación de la declaración no significa la iniciación de un procedimiento de fiscalización para la determinación oficiosa del impuesto, ni carga u obligación para la contribuyente, será su decisión modificarla o no; además, tal sugerencia no contiene una fijación de tasación complementaria como señala la parte actora, simplemente se sugiere modificar la declaración.

De lo anterior se concluye que el simple hecho de sugerir o proponer la modificación de una declaración a efecto de subsanar las deficiencias detectadas, no constituye una determinación tributaria por parte de la oficina fiscal, consecuentemente no puede existir violación al derecho de audiencia y derecho de defensa.

Ahora bien, si la contribuyente no está de acuerdo con el contenido de la sugerencia propuesta por la Dirección General de Impuestos Internos, ésta no está obligada a proceder con lo sugerido, pero con ello expedita la vía de la fiscalización, ya que si de los errores detectados resulta un impuesto a pagar, a la Administración Tributaria le asiste la facultad prescrita en el Art. 113 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y por medio del respectivo procedimiento y con el debido respeto a las garantías del contribuyente podrá emitir el acto administrativo mediante el cual tase el impuesto que corresponda.

Debe aclararse que la función de control interno de la oficina fiscal no lleva el ánimo de establecer impuesto, sino el de verificar que los datos contenidos en la declaración estén acordes con los principios que establece la normativa tributaria aplicable; que si se detectan errores o deficiencias, éstas sean corregidas voluntariamente por el contribuyente. En cambio la facultad de fiscalización a que hace referencia el citado Art. 113 tiene por objeto la realización de una auditoría integral del cumplimiento de las obligaciones sustantivas y formales de los contribuyentes, incluyendo desde luego, la verificación de los pagos o anticipos a cuenta del impuesto del propio contribuyente, el cumplimiento de las obligaciones de retención de la renta y entero de los mismos y los informes anuales señalados por las leyes.

El desarrollo de la anterior facultad comprende una serie de acciones que tienen por objeto determinar y exigir el correcto cumplimiento de la obligación tributaria. En este caso, la Administración está habilitada para inspeccionar en las oficinas y establecimientos señalados por los contribuyentes, las actividades y sus correspondientes registros contables y especiales como Libros de IVA y otros, con los documentos justificativos.

Si el resultado de la fiscalización es que la contribuyente investigada ha incumplido las obligaciones tributarias, los auditores designados así lo harán constar en su respectivo informe de auditoría, el cual de conformidad con el Art. 115 inciso 4º Ley de Impuesto sobre la Renta, se hace del conocimiento al contribuyente fiscalizado, concediéndole audiencia y apertura a prueba por el término de diez hábiles para que aporte la prueba que ampara la razón de su inconformidad, en este último caso, señalando claramente los puntos que aceptare y lo que rechazare. Concluido dicho plazo y con base al resultado de la valoración de las pruebas y argumentos planteados, la oficina tributaria procede a emitir la resolución correspondiente.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 77-D-2002 de 15:40 de 10/12/2003)

DENEGACIÓN PRESUNTA DE UNA PETICIÓN

La denegación presunta de una petición es una figura que surge para habilitar la interposición de la acción contencioso administrativa ante la pasividad o falta de respuesta de la Administración, bajo la presunción legal de que el silencio de la misma equivale a una denegación de lo solicitado.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece que la denegación presunta se configura cuando: "la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud" (art. 3 literal b) L.J.C.A.).

Dado que la ficción legal es precisamente que la solicitud del administrado le ha sido negada, cuando la demanda se base en esta disposición, la revisión judicial se contrae a confrontar el acto desestimatorio presunto, con las razones -de hecho y de Derecho- por las cuales el demandante considera que lo solicitado le ha sido ilegalmente denegado.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 136-P-2002 de 08:05 de 08/09/2003)

DERECHO A LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL

El derecho a la protección jurisdiccional se ha instaurado en el art. 2 de la Carta Magna "con la esencial finalidad de darle vida a todas las categorías jurídicas subjetivas integrantes de la esfera jurídica del individuo, al poder válidamente reclamar frente a actos particulares y estatales que atenten contra la conservación, mantenimiento, defensa y titularidad de tales categorías.

Tal derecho viene a reconocer de manera expresa la posibilidad que tiene toda persona de acudir al órgano estatal competente para plantearle, vía pretensión procesal, cualquier reclamo tendente al establecimiento de alguna vulneración a una categoría fundamental. Y es que, en efecto, tal disposición constitucional obliga al Estado Salvadoreño a dar protección jurisdiccional integral a todos sus miembros, frente a actos arbitrarios e ilegales que afecten la esfera jurídica de los mismos, y a través del instrumento heterocompositivo -también creado constitucionalmente- diseñado con tal finalidad: el proceso jurisdiccional en todas sus instancias y en todos sus grados de conocimiento" (Sentencia de Amparo ref. 676-99 de fecha 30 de agosto de 2001).

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 51-F-2001 de 08:00 de 28/07/2003)

DERECHO AL TRABAJO

El art. 37 de la Constitución categoriza al trabajo como una función social que goza de la protección del Estado, y en el inciso tercero establece:

"El derecho al trabajo ha de entenderse en forma íntegra, comprende todos los aspectos relacionados con la esfera jurídica que conforman los derechos, los valores y principios constitucionales orientados a la potenciación de la persona humana".

Tal disposición denota que el derecho al trabajo es un concepto omnicompreensivo, que abarca a su vez una serie de derechos, valores y principios contenidos también en la Carta Magna.

La Sala de lo Constitucional de esta Corte ha caracterizado dos dimensiones en el contenido del derecho al trabajo:

En su dimensión de derecho individual, se ha sostenido que el derecho al trabajo no es sino una manifestación del derecho general de libertad; es así como la Constitución, en los arts. 2 y 9, lo contempla dentro de los derechos individuales. Lo anterior significa que la normativa constitucional, 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, un interés o una utilidad social; y, en segundo lugar, garantiza que dicha libertad no pueda ser arbitrariamente determinada o condicionada, ya sea por el Estado o por cualquier particular y, en caso de intentarse su vulneración, poner en marcha los mecanismos de tutela de tal manifestación de la libertad (Sentencia de 14-XII-1995, Inc. 17-95, Considerando IV 1).

Con relación a los derechos individuales, se ha sostenido que la dignidad humana es la premisa básica de los derechos fundamentales, y que: "Indisolublemente relacionada con los derechos fundamentales se encuentra la dignidad humana como premisa básica que les es inherente; tomando como premisa que la dignidad es un elemento perteneciente, por definición, a la persona humana, y siendo ésta el sustento de la estructura que conforma el cúmulo de derechos garantizados por el Estado, éstos están destinados a la persona humana que nace, crece y se desenvuelve bajo el andamiaje de la estructura jurídica de un Estado" (Sentencia de 20-VIII-2002, Amp. 25-S-95, Considerando II).

Lo anterior denota que la capacidad de exteriorizar conscientemente la energía física y psíquica es un elemento vital del derecho al trabajo, y a la vez una forma de dignificación de la persona, premisa base de los derechos fundamentales.

En su dimensión social, la referida Sala ha sostenido que la Constitución reconoce que el trabajo, como una actividad humana, encarna un valor ético y, consecuentemente, en la Sección Segunda, Capítulo I del Título II –especialmente en el art. 37– dispone que la actividad laboral no puede ser tratada como objeto de comercio ni cotizada según las leyes del mercado; por lo que, además del salario –retribución del valor económico producido como resultado de la actividad laboral–, se debe cumplir con una serie de prestaciones, derechos y garantías sociales adicionales del trabajador, que le posibiliten una existencia digna (Sentencia de 14-XII-1995, Inc. 17-95, Considerando IV 2).

La referida Sala ha reiterado finalmente que el "núcleo del derecho al trabajo" está constituido por "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" (Sentencia de 22-X-1999, Inc. 3-93, Considerando III 1).

Tal visión es congruente con enfatizar esta "capacidad para exteriorizar la energía física y psíquica" como un derecho que no puede restringirse dentro de la relación laboral.

Dentro de la relación de trabajo deben potenciarse una serie de derechos como la percepción puntual del salario, seguridad e higiene, ocupación efectiva (Antonio Martín Valverde y otros: "Derecho del Trabajo").

Lo anterior implicaría, que impedir el acceso al trabajo dentro de una relación laboral, sin que medie causa justificada -por ejemplo una suspensión en el ejercicio de las funciones- podría perfilarse como una violación a la concreción del derecho al trabajo entendido en forma integral.

Asimismo, impedir el acceso a las instalaciones de trabajo podría también incidir en el ejercicio de derechos de carácter social, como el derecho de sindicación, ya que obstaculizaría actividades de información y relaciones con el resto de trabajadores de la empresa para la defensa de sus derechos.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 204-R-2002 de 08:05 de 12/11/2003)

DERECHO DE AUDIENCIA

Respecto al derecho de audiencia contemplado en el Art. 11 de la Constitución, se ha señalado que el contenido básico del mismo exige que, antes de procederse a limitar o privar de su derecho u otra situación protegible jurídicamente a toda persona, ésta debe ser oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes.

La exigencia del proceso o procedimiento previo pues, supone dar a todos los interesados en el mismo, la posibilidad de exponer sus razonamientos y defender sus derechos de manera eficaz, esto es, haciéndole saber al sujeto contra quien se realiza el procedimiento, la causa del mismo así como facilitarle el ejercicio de los medios de defensa.

Ello significa que, independientemente de los motivos o causas que se alegaren como justificativas de privación de derechos o categorías jurídicas protegibles, ha de cumplirse con la exigencia del proceso previo que señala el Art. 11 de la Constitución y es que, si bien puede existir por parte de una autoridad la facultad legal de limitar o privar determinados derechos a los particulares, ésta debe respetar el marco constitucional tal como lo impone el precepto constitucional en mención.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 194-M-2001 de 15:00 de 13/02/2003)

El derecho de audiencia -en razón de su consagración a rango constitucional- impone a las autoridades judiciales un especial deber de diligencia en el cumplimiento efectivo de las normas reguladoras de los actos procesales de comunicación, cuidando siempre de asegurar que los emplazamientos, citaciones o notificaciones lleguen a sus destinatarios, dándoles así la oportunidad de actuar en defensa de sus derechos y que la omisión o defectuosa realización de los actos procesales de comunicación constituye, en principio, una actuación contraria al derecho de audiencia, pues priva al destinatario afectado del conocimiento necesario para que pueda ejercer convenientemente su derecho de defensa, salvo que la no intervención del demandado esté motivada por el propio desinterés, pasividad, malicia o falta de diligencia procesal.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 68-E-2001 de 15:00 de 31/07/2003)

En relación a la garantía de audiencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia pronunciada en el proceso con número de referencia 18-E-95 afirmó: "Doctrinariamente se ha establecido que la garantía de audiencia, contemplada en el Art. 11 de la Constitución de la República, ha sido establecida como la máxima protección efectiva de los derechos de los gobernados, que la misma ley fundamental los reconoce o instituye. Originalmente, la garantía de audiencia, se concibió con el objeto de garantizar la libertad como concreción del individualismo, luego se extiende a la propiedad y posesión como derechos constitucionales de máxima jerarquía en el régimen liberal vigente a la época, por tanto instituyendo en las normas que crea, los procedimientos en que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en su defensa por las autoridades encargadas de aplicarlas, antes de realizar en cumplimiento de ellas algún acto de privación u obstaculización de derechos".

De igual forma en sentencia del dieciséis de junio de mil novecientos noventa y ocho, ref. 14-U-97 se expuso: "La audiencia constituye una fase procesal dentro del procedimiento a fin que el administrado manifieste su acuerdo o desacuerdo con las imputaciones que se realizan. Esta es una exigencia constitucional contemplada en nuestra Constitución, es decir, no supone un mero rito o trámite, sino, que tiene la finalidad de proporcionar al administrado la posibilidad real de defensa".
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 51-F-2001 de 08:00 de 28/07/2003)

DERECHO DE DEFENSA

El derecho de defensa es "el derecho que todo justiciable tiene a ejercer una defensa adecuada de sus intereses en cualquier tipo de proceso , desde la perspectiva del derecho procesal penal el derecho de defensa puede ser definido como la facultad que tiene todo imputado de manifestar y demostrar su inocencia, o atenuar su responsabilidad penal." (Edwards, Carlos Enrique. Garantías Constitucionales en Materia Penal. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1996. Págs. 100 y 101).
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 101-G-2000 de 08:15 de 19/03/2003)

DERECHO SANCIONADOR

Cuando un 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 repararse nuevamente en 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 SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 187-A-2001 de 14:30 de 18/03/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 71-D-2001 de 14:20 de 18/03/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 70-D-2001 de 14:10 de 18/03/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 12-P-2001 de 14:40 de 18/03/2003)

DERECHOS ADQUIRIDOS

En primer lugar, es preciso aclarar que ha sido ya superada la concepción clásica bajo la cual un derecho adquirido implicaba "petrificar" una determinada situación, e invocando la seguridad jurídica ésta quedaba "congelada" indefinidamente.

La Sala de lo Constitucional de esta Corte, analizando el concepto de derechos adquiridos, expuso adoptando estas nuevas concepciones: "...Lo anterior no implica que el legislador no pueda suprimir o transformar las instituciones jurídicas existentes, puede, sin introducir innovaciones substanciales en dichas instituciones, modificar las reglas que rigen los derechos que derivan de las mismas, puede someter a nuevas condiciones la conservación y eficacia del derecho...". Y en el mismo contexto, aclaró que por seguridad jurídica: "...se entiende pues, la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada mas que por procedimientos regulares y autoridades competentes..." (Sentencia de amparo de las diez horas del día catorce de enero de mil novecientos noventa y siete).

Así, el ordenamiento jurídico puede someter a nuevas condiciones la conservación y eficacia de un derecho; y 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 SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 257-A-2002 de 08:10 de 18/11/2003)

SEGURIDAD JURÍDICA

Ha sido ya superada la concepción clásica bajo la cual un derecho adquirido implicaba "petrificar" una determinada situación, e invocando la seguridad jurídica pretender que ésta quedara "congelada" indefinidamente.

La Sala de lo Constitucional de esta Corte ha expuesto que por seguridad jurídica: "...se entiende pues, la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada mas que por procedimientos regulares y autoridades competentes....". (Sentencia de amparo de las diez horas del día catorce de enero de mil novecientos noventa y siete).

Lo anterior implica que una situación jurídica puede modificarse si varían las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento, respetando naturalmente el procedimiento de ley.

Una calificación otorgada para efectos de exención de impuestos no puede entenderse pétrea e inmutable, por el contrario, al otorgar tal calificación está implícita la potestad de la Administración de exigir que las condiciones que la originaron se mantengan, para que la exención siga siendo efectiva.

Contrario sensu, es válida la modificación de una calificación, siempre que varíen las condiciones en que ésta fue dada, y exista base legal para someter a verificación y control dicho cambio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 199-A-2001 de 08:00 de 14/10/2003)

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS

De conformidad al Art. 113 de la Ley de Impuestos Sobre la Renta la Dirección General de Impuestos Internos, posee la potestad de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes que se refieren a este impuesto.

Dicha actividad de control es limitada en razón de un plazo, en virtud del cual se establece que transcurridos tres años de finalizado el término para la presentación de la respectiva declaración, se entiende por caducada tal atribución (Art. 120 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta). Lógicamente la caducidad implica la imposibilidad jurídica de actuación del ente administrativo.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 159-M-1999 de 15:00 de 11/02/2003)

DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO

La Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social establece que el sector trabajo y previsión social tiene a su cargo los ámbitos de: trabajo, empleo, seguridad e higiene ocupacionales, medio ambiente de trabajo, bienestar y previsión social, formación profesional, seguridad social y cooperativas (art. 2) y que estará formado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y las entidades que realizan actividades correspondientes al sector.

En el art. 4 señala entre los fines del sector: a) Fomentar las relaciones laborales dentro del marco del tripartismo, coadyuvando con las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, al logro del mejor entendimiento y armonía laborales f) Procurar el desarrollo de la legislación social y laboral y el mejoramiento de las instituciones de la administración de trabajo.

El art. 8 en su literal "e" establece como una función específica del Ministerio de Trabajo: "Administrar los procedimientos de inspección del trabajo con el objeto de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas legales que regulan las relaciones y condiciones de trabajo". El desarrollo de tal potestad compete a la Dirección General de Inspección de Trabajo.

Por su parte el art. 34 establece que la función de inspección tiene por objeto "...velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y las normas básicas de higiene y seguridad ocupacionales, como medio de prevenir los conflictos laborales y velar por la seguridad en el centro de trabajo". El art. 43 regula la inspección especial o no programada, señalando que es aquella: "que se lleva a cabo para verificar hechos expresamente determinados, vinculados a la relación laboral, que requieran de una inmediata y urgente comprobación.

Finalmente es pertinente relacionar que dicho organismo tiene potestades para hacer valer sus decisiones. Así, se le encomienda realizar una "reinspección" al finalizar el plazo fijado por el inspector para subsanar las anomalías, y establece la propia ley que si en la reinspección se constatare que no han sido subsanadas las infracciones, el inspector levantará acta, la cual remitirá a la autoridad superior para la imposición de la sanción correspondiente.

Los arts. 57 a 60 regulan las sanciones a aplicar, estableciendo que el personal de la Dirección General de Inspección de Trabajo procurará el acatamiento voluntario de las obligaciones legales en materia de trabajo, previsión y seguridad social, y usarán para tal efecto la persuasión y las recomendaciones, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones legales pertinentes.

Tales disposiciones denotan que el legislador atribuyó a la Dirección General de Inspección un amplio margen de conocimiento, el cual únicamente se encuentra limitado por lo estipulado en el art. 35 de la ley en comento, que reza: "...No se encuentran comprendidos en el ámbito de la función de inspección, los conflictos colectivos jurídicos derivados de la aplicación o interpretación de normas legales, cuya solución corresponde a los Jueces con jurisdicción en materia de trabajo". Esta disposición debe ser relacionada con el art. 468 del Código de Trabajo que define los conflictos colectivos jurídicos o de Derecho como los originados a consecuencia del "...incumplimiento o interpretación de un contrato o convención colectivos de trabajo, y aquellos que persiguen el cumplimiento de la ley o de un reglamento interno de trabajo, siempre que en cualquiera de estos casos se encuentre afectada una colectividad de trabajadores." La competencia del juez de lo laboral para conocer de dichos conflictos es regulada a partir de los arts. 471 y siguientes del mismo cuerpo legal.

ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

El ámbito de competencia de la autoridad administrativa se extiende a todo aquel asunto de trascendencia en las relaciones entre patronos y trabajadores, exceptuando los conflictos colectivos de naturaleza jurídica, en lo relativo a: 1°) Interpretación de norma legal, 2°) Aplicación de norma legal; 3°) Interpretación del contrato o convención colectivo de trabajo; 4°) Incumplimiento del contrato o convención colectivo de

trabajo; 5°) Incumplimiento de ley; y, 6°) Incumplimiento del reglamento interno de trabajo. Siempre que en cualquiera de estos casos, resulte afectada una colectividad de trabajadores.

CONFLICTOS DE INTERPRETACIÓN

Los conflictos de interpretación hacen referencia al proceso intelectual o cognoscitivo de indagación acerca del sentido de la norma, a fin de desentrañar su significado de forma previa a su aplicación. Si el conflicto versa sobre normas contenidas en el estatuto laboral, contrato o convención colectiva, el Juez de lo Laboral declarará la interpretación correcta de las mismas y resolverá sobre la "forma y oportunidad" en que deben cumplirse (art. 475 C.T.).

En caso de incumplimiento o infracción de alguno de los derechos laborales contemplado en los instrumentos legales mencionados, como son los relativos al fuero sindical establecido en el art. 248 C.T., el Juez competente ordenará al infractor que cumpla la ley, reglamento o cláusulas infringidas dentro del plazo de diez días, contados a partir de la notificación respectiva, tal como lo señala el art. 474 inciso segundo C.T.

En conclusión, es únicamente el ámbito relacionado con los conflictos colectivos jurídicos derivados de los supuestos anteriores los que escapan de la competencia de la inspección de trabajo. Fuera de este supuesto, se reitera, ésta debe velar por el cumplimiento de las disposiciones de trabajo y realizar inspecciones por hechos vinculados a la relación laboral, a fin de evitar conflictos laborales.

Tal supuesto es amplio y debe visualizarse a la luz de la Constitución, ya que las "disposiciones legales de trabajo" aluden a toda aquella norma que respalde el derecho al trabajo y el cumplimiento de las condiciones para su plena eficacia.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 204-R-2002 de 08:05 de 12/11/2003)

DIRECCIÓN GENERAL DE LA RENTA DE ADUANAS

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

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, y por los cauces y en la medida que el mismo establece.

La Dirección General de la Renta de Aduanas, fue creada mediante Decreto Legislativo número 43 de fecha siete de mayo de 1936, publicado en el Diario Oficial del doce del mismo mes y año, como una dependencia del "Ramo de Hacienda".

De este Decreto se infiere que el Director General de la Renta de Aduanas, es la máxima autoridad de dicho órgano, y en consecuencia, a quien corresponde la titularidad de la institución. Así, el Art. 1 determina que la Dirección se crea "bajo la responsabilidad de un Jefe denominado Director General de la Renta de Aduanas".

Por otra parte, el Art. 5 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, determina que "la Dirección General de Aduanas es el organismo superior aduanero a nivel nacional dependiente del ramo de hacienda" y que: "para el efectivo cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Aduanas establecerá su propia organización interna de acuerdo a la legislación de cada país". En consecuencia, el ejercicio de las potestades atribuidas por el ordenamiento a la Dirección General de la Renta de Aduanas, corresponde, en principio, a su Director, a menos que el legislador las asigne a otro órgano, o autorice la delegación de las mismas.

FUNCIÓN FISCALIZADORA EN MATERIA DE ADUANA TERRESTRE

Conforme al Código Aduanero Uniforme Centroamericano y la Ley de Simplificación Aduanera, corresponde a la Dirección General de la Renta de Aduanas el ejercicio de la función fiscalizadora en materia de aduanas.

Así, de conformidad con el Art. 33 inciso segundo del Código Aduanero Uniforme Centroamericano corresponde a la Dirección General "la fiscalización de las operaciones contenidas en la declaración".

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.

COMPETENCIA DEL ADMINISTRADOR DE ADUANAS

De conformidad con las regulaciones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano: "La determinación de la obligación tributaria aduanera o acto único del Aforo, será realizado por los funcionarios aduaneros autorizados para ello, en las zonas primarias de jurisdicción aduanera, o en la secundaria que excepcionalmente se haya habilitado." (Art. 72). Y se agrega que "El funcionario de aduanas autorizado para revisar el Aforo podrá de oficio o a solicitud de parte interesada rectificarlo, siempre que se trate de errores intrascendentes y manifiestos. Tratándose de errores graves que hayan originado una incorrecta determinación de la obligación, deberá ordenarse un nuevo aforo por el funcionario aduanero habilitado para ello" (Art. 76).

El legislador nacional ha creado entre los órganos que actúan en materia aduanera, las figuras del "contador vista" y del "Administrador de Aduanas". Se hace referencia a ellas en la Ley de Servicios Extraordinarios en las Aduanas de la República.

Al regular el procedimiento para la determinación del Aforo, el Reglamento Nacional del Código Aduanero Uniforme Centroamericano determina que, una vez aceptada la declaración de mercancías, el sistema computarizado designará el Contador Vista que se encargará del Aforo. Agrega que en las Aduanas donde no opere ese sistema, la designación la realizará el Administrador. (Art. 57).

El Art. 68 del mismo Reglamento determina que: "La firma del contador vista es suficiente para legalizar el aforo y autorizar el pago del adeudo. En caso que el Administrador haya ordenado la repetición del aforo o el reconocimiento físico de las mercancías, este acto se legalizará además con su firma y será solidariamente responsable."

Y el Art. 67 ya había determinado que el Administrador debe supervisar "en forma selectiva" los aforos practicados por los contadores vista, y puede ordenar la repetición del aforo, cuando considere que existen errores sustanciales. Agrega que, a petición de los interesados, el Administrador puede revisar las declaraciones y la determinación del adeudo, y que en tales casos, siempre a través del sistema computarizado, se procederá a designar un segundo contador vista, quien deberá efectuar obligatoriamente el reconocimiento físico de las mercancías.

De las normas citadas se concluye que, en lo que a la determinación de la obligación tributaria aduanera se refiere, el Administrador de Aduanas sólo está facultado para las siguientes actuaciones:

Supervisar, en forma selectiva, los aforos practicados por el contador vista; rectificar errores intrascendentes y manifiestos; en los casos en que existan errores sustanciales, ordenar la práctica de un nuevo aforo; y, cuando lo soliciten los interesados, puede revisar las declaraciones y la determinación del adeudo.

En caso que hubiere autorizado la repetición del aforo o el reconocimiento físico de las mercancías, debe legalizar el segundo aforo con su firma y será solidariamente responsable. (Art. 68 RENCAUCA).

El Art. 14 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, conforme al cual: "Los funcionarios y empleados de Aduana son personalmente responsables ante el Fisco por las sumas que éste deje de percibir por su actuación dolosa o culposa, en el desempeño de las funciones que les están encomendadas. En este caso, sin detrimento de las acciones disciplinarias, civiles y penales en contra del funcionario aduanero, se harán alcances o ajustes a cargo de las personas que se hubieren beneficiado con las deficiencias de los mismos en la forma que señala este Código, su reglamento y otras disposiciones legales. La responsabilidad civil del funcionario y empleado aduanero para con el Fisco prescribirá conforme lo establezca la legislación nacional".

Es claro que tal disposición hace alusión a la responsabilidad de los funcionarios aduaneros, pero no confiere en forma alguna a los Administradores la potestad para actuar cambiando por sí y sin respaldo partidas arancelarias, a efecto de determinar la obligación de pago.

Tal interpretación, a criterio de la Sala de lo Contencioso administrativo, sería excesiva y contraria a los términos que el Art. 86 inciso final de la Constitución otorga al ya mencionado principio de legalidad, en virtud del cual no es posible por vía de interpretación extender el ámbito de competencia de los órganos de la Administración, dada la contundencia de las expresiones del constituyente al afirmar que los funcionarios no tienen otras atribuciones sino aquellas establecidas expresamente en la ley.

Se reitera: en virtud del principio de legalidad, las autoridades deben contar con una previa habilitación normativa para realizar lícitamente cualquier actividad, y su actuación debe moverse estrictamente en los ámbitos que las normas aplicables le faculten

DELEGACIÓN

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.

DELEGACIÓN DE FUNCIONES

De lo anterior resulta, por una parte, que es imposible jurídicamente, que un órgano inferior pueda delegar funciones que corresponden al superior.

Por otra parte, 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 presenta problemas de forma, tal como se expone a continuación.

Desde un punto de vista formal, de conformidad con los Arts. 86 y 131 No. 21 de la Constitución, las competencias sólo pueden ser atribuidas a los diversos Órganos, mediante "norma con rango de ley", es decir, normas provenientes de la Asamblea Legislativa.

Lo anterior equivale a decir que existe "reserva de ley" en lo que a la atribución de competencias a los diversos Órganos del Estado se refiere: sólo el legislador puede atribuir tales potestades.

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: no puede un Reglamento autorizar la transferencia de competencias conferidas por el legislador.

De esta forma, el Art. 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de la Renta de Aduanas -norma de rango inferior a las normas legislativas- resulta contrario a la Constitución de la República, en cuanto autoriza la delegación de potestades por parte de diferentes órganos de la Dirección General de la Renta de Aduanas.

CONTROL DIFUSO

Es sabido que nuestro Constituyente optó por un sistema de control difuso de constitucionalidad de las normas. De este modo, ha instituido "guardianes de la Constitución", a todos los Jueces y Tribunales de la República. Resulta entonces que los Jueces están obligados a hacer un examen previo de constitucionalidad de las normas que han de tener en cuenta al decidir en los asuntos que les compete; como consecuencia, jamás deben aplicar normas contrarias a la Norma Básica.

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 75-B-2001 de 15:00 de 29/01/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 51-L-2000 de 12:00 de 11/02/2003)

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 55-E-2001 de 14:00 de 22/05/2003)

DUPLICIDAD DE SANCIONES

Cuando se habla de la duplicidad de sanciones se hace referencia a una de las manifestaciones propias del principio "Non bis in idem" o "Principio de doble persecución", que consiste en la imposibilidad de que el Estado someta a un proceso a un imputado dos veces por el mismo hecho en forma simultánea o sucesiva; lo que implica que una persona no puede ser sometida a una doble persecución, y por ende en sumo caso, a una doble condena.

Para que se dé una duplicidad de sanciones conforme al principio antes citado, se debe determinar el cumplimiento de tres requisitos, a saber: que exista una identidad de sujetos; una identidad del hecho; y, una identidad en el fundamento sobre el que recaen las sanciones.

Los hechos a tomarse en consideración para determinar la duplicidad de sanciones son aquellos que se materializan directamente sobre la esfera jurídica del administrado al momento de calificar la consecuencia punitiva o sancionadora del derecho por parte del ente administrativo, esto implica que tienen una afectación directa sobre la motivación y consecuencia de las resoluciones a adoptar.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 125-R-2000 de 08:10 de 26/06/2003)

El non bis in idem se refiere genéricamente a la prohibición de ser juzgado dos veces por una misma causa. Está conformado esencialmente, por dos vocablos, que le dan su significado: "enjuiciado" y "causa". El vocablo enjuiciado atañe a la operación racional y lógica del juzgador a través de la cual se decide definitivamente el fondo del asunto de que se trate; y la frase misma causa alude a la identidad absoluta de pretensiones. En tal sentido, lo que este principio pretende –en términos generales– es

establecer la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva respecto de una pretensión; decisión que, por lógica, ataca su contenido esencial –causa, sujeto y objeto– afectando también en forma definitiva la esfera jurídica del "procesado".

Desde esa perspectiva, la prohibición del doble juzgamiento aplica también para el ámbito no jurisdiccional, en el sentido de estar prohibida la duplicidad de decisiones administrativas respecto de un mismo objeto, sujeto y causa.

Y es que lo preceptuado en el artículo 11 inciso primero parte final de la Constitución, relativo a que ninguna persona "... puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa", constituye una garantía que busca principalmente revestir de seguridad jurídica a los procesos y procedimientos, con la finalidad de evitar duplicidad de decisiones sobre la misma pretensión. En otras palabras, cuando la Constitución prohíbe el doble enjuiciamiento por una misma causa, se refiere a que nadie puede ser objeto de una doble decisión simultánea o sucesiva, con carácter definitivo, sobre una misma pretensión: identidad absoluta de sujetos, objeto y causa.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 77-D-2002 de 15:40 de 10/12/2003)

EMPLEADO PÚBLICO

TRASLADO

El traslado es entendido por Guillermo Cabanellas como la "Disposición que obliga a un empleado a cambiar de oficina o de residencia, por ascenso, nuevo destino, medida disciplinaria, sanción hipócrita gubernativa u otra causa, generalmente ajena a su voluntad o deseos" (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, Pág. 509).

El mismo autor expone: "Traslado de trabajo...implica actuación en lugar distinto –y casi siempre distante– de la misma población, y aun más si se trata de diferente localidad, lo que entraña ingrata y costosa mudanza hogareña" (Diccionario de Derecho Laboral, Pág. 713).

Miguel S. Marienhoff, en el capítulo dedicado a los deberes de los funcionarios y empleados públicos, se refiere al traslado como el cambio de lugar donde debe prestar los servicios el agente público. Señala que la Administración Pública –"Estado"– puede "trasladar" a sus funcionarios o empleados de un lugar a otro, siempre y cuando tal actitud estatal no se halle viciada de falta de juridicidad (arbitrariedad, irrazonabilidad, desviación de poder, agravio a una situación esencial, etc.) ("Tratado de Derecho Administrativo", Tomo III –B págs. 221 y 222, Argentina, 3ª. Edición).

De las notas expuestas sobresale que el traslado es fundamentalmente un movimiento físico del lugar de trabajo de un empleado o funcionario público, con la nota esencial de suscitarse sin el consentimiento de dicho empleado o funcionario público, es decir, es una imposición que el Estado efectúa aun en contra de la voluntad del sujeto, producto de una manifestación unilateral de esa voluntad estatal.

CONCURSO

El "concurso" está caracterizado por la oposición en la que voluntariamente, el aspirante participa con la finalidad de ser elegido y así ocupar el cargo pretendido, luego de demostrar sus capacidades y habilidades, es decir, hay presencia de un deseo de ocupar un nuevo puesto de trabajo, que se manifiesta en la actitud del candidato de aportar su iniciativa para competir y conseguir la plaza.

ASCENSO

Con relación a la figura del ascenso, el mismo Cabanellas la concibe como: "Promoción, elevación o dignidad o empleo mayor. Cada uno de los grados jerárquicos en una carrera" (Op.cit., tomo I, Pág. 384).

Marienhoff, en el capítulo pertinente a los derechos de los funcionarios y empleados públicos, sostiene que el ascenso es un derecho inherente a la "carrera" del funcionario o del empleado público, y no un nuevo nombramiento, que puede referirse: 1º) a la asignación de un empleo superior en la misma función; 2º) a la asignación de una nueva remuneración, aunque el cargo que ocupe siga siendo el mismo (Op.cit., Tomo III-B, Pág. 302).

Emilio Fernández Vásquez, define al ascenso como la "Promoción, elevación a puesto, cargo o empleo superior al desempeñado hasta ese momento. En la Administración Pública, avance en la carrera administrativa de los funcionarios o empleados que integran sus cuadros a través de los diversos grados jerárquicos" (Diccionario de Derecho Público, Pág. 55).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por El Salvador el veintitrés de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, en su artículo 7 dispone: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial...c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideración que los factores de tiempo, servicio y capacidad".

De lo expuesto en torno al ascenso, repárese que se destaca la promoción, o sea, el deber del Estado de concretizar el derecho inherente a la persona a que se le asigne un puesto de categoría superior, de manera que al examinar la antigüedad en el servicio, la conducta, la cultura y demás condiciones de capacidad de la persona, promueva a ésta hacia una categoría superior.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 116-P-2001 de 14:00 de 27/05/2003)

El Estado para la consecución de sus fines y por la naturaleza misma de éste, necesita al igual que todas las personas jurídicas, la concurrencia de personas naturales, que se denominan servidores públicos.

La relación entre los servidores públicos -excluyendo a los funcionarios públicos- y el Estado se origina, ya sea a partir de la celebración de un contrato individual de trabajo, de un acto administrativo de nombramiento, o bien, de un contrato de naturaleza civil. (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del día once de diciembre de mil novecientos noventa ocho. Ref. 45-D-97).

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 136-2002 de 08:05 de 08/09/2003)

ESTABILIDAD LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS A LA ADMINISTRACIÓN POR CONTRATO

El Estado para la consecución de sus fines necesita la concurrencia de personas naturales, que se denominan servidores públicos, entendidos como toda persona que colabora o contribuye a que se lleven a cabo las distintas funciones estatales.

La relación entre los servidores públicos con el Estado puede tener diversos orígenes. Esta Sala en sentencia de las catorce horas y seis minutos del día cinco de junio de mil novecientos noventa y ocho expuso: "La relación entre los servidores públicos..... y el Estado, se origina, ya sea a partir de la celebración de un contrato individual de trabajo, de un acto administrativo de nombramiento, o bien, de un contrato de naturaleza civil. Independientemente cómo se haya originado el vínculo entre las partes, derivarán derechos y obligaciones entre éstas, los cuales estarán sujetos a regímenes distintos...".

Como es sabido, cuando la relación servidor público-Estado tiene su origen en un contrato individual de trabajo, ésta se rige por el Código de Trabajo, y queda sujeta a la jurisdicción laboral. Cuando el nombramiento tiene su origen en un acto administrativo, como regla general se aplica la Ley de Servicio Civil, que regula la carrera administrativa.

En los supuestos que no encajan en el Código de Trabajo o se excluyen de la Ley de Servicio Civil, para efecto de dar por terminada la relación con el Estado tiene aplicación la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa.

El punto a que se quiere arribar, es que el régimen bajo el cual se ubica el servidor público, determina sus derechos y obligaciones, así como los alcances de la estabilidad laboral.

Ya en anteriores resoluciones ha expuesto este Tribunal que las personas que se vinculan con la Administración mediante la suscripción de un contrato tienen el carácter de servidores públicos, cuando la actividad que realizan encaja en el régimen común del empleo público.

En este supuesto, el marco jurídico que rige la relación entre el empleado público y la Administración es precisamente el contrato -firmado de común acuerdo entre las partes-.

En este orden de ideas, la estabilidad laboral del empleado por contrato no puede entenderse en los mismos términos que aquellos que desempeñan un empleo o plaza que aparezca en la Ley de Salarios, para quienes hay estabilidad o permanencia indefinida, salvo causa legal. En cambio para el empleado por contrato, la estabilidad está determinada por los términos del mismo.

Como regla general el contrato está sometido a un plazo, que el empleado conoce y acepta desde el momento de su suscripción. Por ello, a diferencia del despido, en el cual la relación termina por una decisión unilateral de la Administración, en el caso de los contratos existió mutuo consentimiento en el plazo de duración estipulado. Es claro que después de la finalización de dicho plazo, no existe un "derecho a ser recontratado" por un nuevo período.

Naturalmente lo anterior no implica que el empleado pueda ser removido o separado arbitrariamente de su cargo dentro del plazo contractual, esto sólo puede darse por causa legal y previo procedimiento. Lo que aquí se establece, es que la Administración no está obligada, una vez finalizado el plazo contractual, a su prórroga automática.

En nuestro sistema legal las Disposiciones Generales de Presupuesto prevén la contratación de servicios personales de carácter profesional o técnico (Art. 83), estableciendo en qué condiciones se podrá realizar tal contratación, y los lineamientos generales que la rigen.

En el numeral nueve de la citada disposición, se establece que los contratos no podrán firmarse por períodos que excedan al treinta y uno de diciembre de cada año, pero cuando las necesidades del servicio así lo exijan, podrán prorrogarse por resolución los contratos otorgados en el año anterior, no obstante haber finalizado su vigencia, solo por dos meses mientras se suscribe el nuevo contrato, de ser necesario.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 196-C-2001 de 08:00 de 10/04/2003)

EXPROPIACIÓN

La Ley Básica de la Reforma Agraria, establece en el Art. 3:

"La Reforma Agraria es de aplicación nacional sin distinción de cultivos, localización, productividad, sistema de tenencia, calidad de suelos u otros variables; en consecuencia, quedan afectados todos los inmuebles por naturaleza, por adherencia y por destinación de uso agrícola, ganadero y forestal, con las excepciones y limitaciones que esta misma ley establece. Serán también afectados por esta Ley, el ganado, maquinaria y equipo que se encuentre permanentemente en el inmueble intervenido y hayan sido usados directamente para el normal y eficiente desarrollo de las labores productivas de esa unidad.....".

La expropiación no constituye una potestad abstracta de la Administración, por el contrario, ésta solo puede ser ejercida en los casos y supuestos en que la ley aplicable lo ha determinado. Conforme la disposición en análisis, un presupuesto esencial para que una propiedad fuese expropiable, era la vocación (agrícola, ganadera o forestal).

En interpretación auténtica de dicha disposición, se estableció que eran afectables todos los inmuebles explotados con fines de uso agrícola, ganadero o forestal, inclusive aquellos que podrían ser considerados como potencialmente urbanos, a excepción de los que hubieren sido calificados como tales por autoridad competente.

INDEMNIZACIÓN

La indemnización es un elemento integrante de la expropiación, que opera como una medida compensatoria ante el acto unilateral de expropiación ejecutado por el Estado.

En nuestro ordenamiento jurídico la indemnización se instituye como elemento esencial de la expropiación, con respaldo constitucional: "la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización..." (Artículo 106 de la Constitución de la República).

Así como la expropiación no se concibe como tal sin el pago de una indemnización -degeneraría en una confiscación-, la indemnización es un efecto de la potestad expropiatoria.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 77-P-98 de 09:00 de 29/08/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 58-L-2001 de 08:00 de 23/09/2003)

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA: INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que interpretar una norma es una operación cognoscitiva a través de la cual se busca desentrañar su espíritu y significado. Esto no puede realizarse de forma abstracta o aislada, sino integrada en el contexto del cuerpo normativo a que pertenece, de manera sistemática.

En este orden de ideas, la interpretación de una norma constitucional debe responder al principio de unidad de la Constitución, tomando en cuenta el resto de disposiciones relacionadas, respetando la coherencia interna de la que debe gozar tal interpretación.

La Constitución es un conjunto armónico que no debe interpretarse aisladamente; todas sus normas informan el ordenamiento jurídico y su concreción se viabiliza con la interpretación que de ellas se haga.

Por ello, tal interpretación no es exclusiva de la Sala de lo Constitucional, ni de uno en específico; la puede hacer cualquiera que imparta justicia, como juez de la Constitución, aunque sí jurídicamente es propio de éste, dentro de su campo de actuación, ser el intérprete máximo de ella, para el sólo efecto de mantener la conformidad y correspondencia entre la Constitución y el ordenamiento jurídico en general. (Sentencia de Amparo del 30 de mayo de 2000. Ref. 194-99)

En el mismo sentido, Segundo V. Linares Quintana, en su libro Tratado de Interpretación Constitucional, (Segundo V. Linares Quintana Tratado de Interpretación Constitucional, Editorial Abeledo- Perrot Argentina 1998 Pág.140) hace alusión al enfoque sistemático de interpretación, visualizado por otros tratadistas como el principio de unidad de la Constitución. A la luz de este principio: "la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o conjunto orgánico y sistemático...integrado por reglas y principios racionales e inseparablemente vinculados entre sí ...por lo cual ninguna de sus cláusulas debe considerarse aislada, ni superflua sino como parte de un sistema.."

Además es básico considerar que el texto de la norma refleja las contingencias de la realidad que le dio origen. Esta realidad permite conocer las situaciones a que respondía, la filosofía que la inspiró, la teleología que guió su creación.

En esta línea de pensamiento, para interpretar los alcances del inciso segundo del Art. 105 de la Constitución, cuando establece el límite máximo de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica, ha de tenerse en cuenta las condiciones del proceso de Reforma Agraria que le rodeaban.

La Reforma Agraria surge como respuesta a la aspiración de introducir transformaciones de orden económico y social en armonía con los principios de justicia recogidos por la Constitución en los Arts. 101, 102 y 103, principalmente en lo atañero a la función social de la propiedad.

El proceso de Reforma Agraria estuvo fundado en el intento de "transformar la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad" (Art. 2 de la LBRA).

Posteriormente el concepto Reforma Agraria es reconocido por el texto constitucional, como la regulación jurídica de un proceso económico-social iniciado años antes de la promulgación de la Constitución, a partir de una determinada ideología, que impulsó el proceso político de esa época.

El Art. 265 de la Constitución reconoció la vigencia de todas las leyes y decretos relativos al proceso de la Reforma Agraria impulsada en los años anteriores a su promulgación, en todo lo que no contradijera su texto.

Respecto a tal incorporación, la Sala de lo Constitucional ha sostenido: "...Desde el punto de vista jurídico, la razón de mayor importancia que impulsó al constituyente de la época para incorporar dentro del texto de la Constitución disposiciones básicas relativas al proceso de Reforma Agraria, no pueden ser otras que reconocer la validez constitucional de lo actuado hasta ese momento, y brindarles a tales normas los caracteres de supremacía, rigidez acentuada y protección reforzada propias de las disposiciones constitucionales" (Sentencia de Inconstitucionalidad de las doce horas del día treinta y uno de enero de dos mil uno. Ref- 10-95).

Tal regulación no podía implicar un retroceso, reduciendo las garantías que brindaba la normativa que desarrolló la Reforma Agraria.

En este contexto, no es sostenible, que el Art. 105 de la Constitución se refiera exclusivamente a: "PROPIEDAD, la cual se verifica a través del Registro Público (683 Código Civil)."

Una interpretación en tales términos refiriera con la filosofía que tuvo el constituyente al reconocer las disposiciones básicas relativas al proceso de Reforma Agraria y dar continuidad al espíritu que lo originó.

Es ilustrativo traer a colación lo expuesto por la Sala de lo Constitucional en el Amparo Ref. 41-S-96:

"...interpretando el artículo 4 de la Ley Básica de la Reforma Agraria con el artículo 105 de la Constitución, se tiene que la tierras afectadas son aquellas cuya propiedad o posesión corresponda en el territorio nacional a una o más personas naturales, sucesiones o sociedades, y que excedan de 245 hectáreas. Por otro lado, hay que entender que dicha extensión constituye el derecho de reserva a favor de los propietarios o poseedores de dichas tierras. Entonces, estos artículos podrían considerarse como génesis

de cualquier actuación posterior del Estado tendiente a la adquisición de tierras en virtud de este proceso de reforma agraria, ya que sólo si la tierras -en manos de legítimo propietario o poseedor- exceden de los parámetros establecidos, podrán ser objeto de adquisición voluntaria o expropiación, expropiación por ministerio de ley: artículo 105 de la Constitución y artículo 4 de la Ley Básica de la Reforma Agraria."

En este orden de ideas, no puede interpretarse que la aplicación del límite de tierras que establece la Constitución se constriña a tierras en propiedad inscritas, sino, ha de entenderse extensivo a tierras en posesión con un título traslativo de dominio no inscrito.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 181-A-2001 de 08:40 de 11/07/2003)

FUNCIÓN REGISTRAL

Entre los principios que rigen la función registral se encuentra el principio de legalidad, conforme al cual el Registrador solo podrá inscribir los instrumentos que reúnan los requisitos establecidos por la ley, para lo cual debe realizar una función calificadora, que consiste en el estudio y examen de los instrumentos presentados para inscripción.

Es la propia normativa la que determina los límites de esta función calificadora en relación a los documentos mercantiles. Específicamente, el Art. 15 de la Ley de Registro de Comercio establece: "Los registradores calificarán bajo su responsabilidad: I. Los requisitos y formalidades extrínsecas del documento presentado. II. La capacidad y personería del otorgante o de su representante, de acuerdo con lo que aparezca del documento. III. La validez de las obligaciones, de acuerdo con el tenor del respectivo documento. La calificación se basará en los documentos presentados y en los correspondientes asientos del Registro...".

Conforme a dicha disposición, corresponde al registrador calificar las formalidades del instrumento - formas extrínsecas-, la capacidad de los otorgantes y los requisitos especiales de cada acto conforme a la normativa aplicable. Debe además apreciarse que la norma establece claramente que para dicha calificación se tendrá en cuenta: "el tenor" y "lo que aparezca del documento", con lo cual se determina que el registrador calificará tales extremos, basándose en el tenor del instrumento y documentos que se le presentan.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 180-A-2001 de 08:00 de 26/06/2003)

FUNCIONARIOS DE HECHO

La teoría de los funcionarios 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 SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 53-E-2001 de 15:00 de 12/08/2003)

INSTITUCIONES PÚBLICAS

SUCESIÓN DE ATRIBUCIONES CONFERIDAS

La figura de la sucesión o continuidad de las atribuciones conferidas a las instituciones públicas, parte de la premisa de que el Estado es una unidad, en razón del ejercicio de la soberanía, y por tanto es responsable por todas y cada una de las actuaciones de dichos entes. Es por ello que ante la sucesión de funciones de una institución pública a otra -ya sea previamente creada o creada para tal efecto-, su desarrollo orgánico implica la continuidad de las responsabilidades por las actuaciones previamente realizadas por las entidades sucedidas.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 136-P-2002 de 08:05 de 08/09/2003)

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con lo dispuesto en el Art. 53 de L.J.C.A., en el juicio contencioso se aplicarán en cuanto fueren compatibles con su naturaleza las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles. El referido código prescribe en el Art. 201 que "después de contestada la demanda no puede variarse ni modificarse bajo concepto alguno".

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no hace referencia al término "contestación de la demanda", pero resulta lógico entender que ésta se da al momento en que la autoridad demandada contesta el informe a que hace referencia el Art. 24, es decir, cuando justifica y fundamenta la legalidad del acto que se le imputa.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 194-M-2001 de 15:00 de 13/02/2003)

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública, cuando dichos actos produzcan a los administrados violación a sus derechos o intereses legítimos, contenidos en leyes administrativas o disposiciones de rango inferior a la ley, y las violaciones de derechos de rango constitucional nacidas de actos de la Administración no constituyen materia de conocimiento de esta Jurisdicción.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 113-R-99 de 11:20 de 12/02/2003)

JUSTICIA MILITAR

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 la misma forma parte del Órgano Ejecutivo y que está subordinada a la autoridad del Presidente de la República en calidad de Comandante General de la institución. Además, 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.). Finalmente, es atribución del Presidente de la República organizar, conducir y mantener la Fuerza Armada, conferir los grados militares y ordenar el destino, cargo, o la baja de los oficiales de la misma, de conformidad con la ley (art. 168 No. 11 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.

Para el debido cumplimiento de sus particulares deberes constitucionales -defensa de la soberanía del Estado, 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". Es de señalar que aunque las infracciones y sanciones administrativas de carácter militar no forman parte -stricto sensu- de la llamada jurisdicción militar, si componen con las primeras un régimen sancionador distinto al aplicable a otros sujetos de derecho.

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 en exclusiva 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.

Así, la estructura jerárquica de la institución hace necesarios estrictos controles internos que aseguren la obediencia al ordenamiento jurídico y al mando interno. Es en este contexto en que un militar que ha incumplido sus deberes, violentando la normas de la institución, puede ser sancionado hasta con la baja militar, que significa la pérdida de su calidad de miembro activo de la Fuerza Armada. Aunque la condición de activo en la Fuerza Armada puede perderse también por otras causas que no implican una sanción a las conductas indebidas de un militar, para efectos de esta sentencia interesa definir esta pérdida como una sanción privativa de la institución armada. En todo caso conviene reiterar que los

miembros de la carrera militar sólo podrán ser privados de sus grados, honores y prestaciones en los casos determinados por la ley.

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

De tal manera, el art. 168 del mismo Código dispone que las infracciones disciplinarias se castigarán con las sanciones ahí enumeradas, entre las que se encuentra el arresto hasta por treinta días. Adicionalmente, el art. 174 establece que: "La clase y extensión de las sanciones disciplinarias de las faltas quedan libradas al prudente arbitrio del superior que la impone, dentro de los límites y facultades señaladas en este Código". Complementa estas normas el art. 186 que establece que la aplicación de las penas disciplinarias, cuando se tratare de faltas cometidas por Oficiales, corresponde entre otros, a los Jefes de Cuerpo.

DELITOS Y FALTAS MILITARES

Como se ha señalado antes, el Código de Justicia Militar contiene regulaciones relativas tanto a las infracciones de naturaleza administrativa ("infracciones disciplinarias"), como a los delitos y faltas militares, constituyendo dicha norma el principal cuerpo del régimen jurídico de la denominada justicia militar.

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.

TRIBUNAL DE HONOR

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.

Debido a la relevancia que el tema supone para el control de la actuación del Tribunal de Honor, es necesario realizar un sucinto estudio de la naturaleza de dicha entidad y en consecuencia determinar el valor jurídico de sus actos.

Para tal efecto, conviene antes examinar el marco normativo de dicho Tribunal, el cual según antes se ha señalado, encuentra su primera referencia en la Ley de la Carrera Militar. El art. 17 antes citado señala la función que le corresponde dentro de la estructura militar y según su art. 13 el Tribunal es uno de los Organismos Consultivos que asesoran al Alto Mando en cuanto al ejercicio de la Carrera Militar.

Por otra parte, en el art. 92 de la misma ley se establece que los militares pertenecientes a la Situación Activa serán transferidos de oficio a la Situación de Reserva en la fecha en la que se configure cualesquiera de una serie de causales entre las que se encuentra la siguiente: "8º Observar mala conducta pública o privada comprobada por medio de informativo o por dictamen del Tribunal de Honor donde se recomiende la baja, previa sanción del Ministerio de la Defensa Nacional." Aparece en esta última disposición referencia explícita a la naturaleza de las resoluciones del Tribunal de Honor que serán en todo caso recomendaciones. Ello es reafirmado con otras disposiciones que aunque no atañen al caso subjudice sí ilustran respecto a la naturaleza del carácter de recomendación de las decisiones del Tribunal. En concreto, 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 art. 3 de la Ley de la Carrera Militar señala que ésta será desarrollada por el Reglamento respectivo. Este mandato se encuentra plasmado en el Reglamento de la Ley de la Carrera Militar, cuyo art. 1 reitera que el mismo tiene como objeto desarrollar los principios y conceptos establecidos en la Ley de la Carrera Militar, a efecto de facilitar y asegurar su aplicación en sus diferentes situaciones administrativas, el ejercicio y régimen de la Carrera Militar. En el mismo reglamento se regula que la Carrera Militar se interrumpe cuando se causa baja, que la bajas se clasifican en administrativas y disciplinarias, y que una de las últimas surge como consecuencia de la recomendación del Tribunal de Honor de la Fuerza Armada (art. 5). Nuevamente se reitera la naturaleza consultiva de las decisiones del Tribunal.

En adición a lo expuesto, 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 sentencias definitivas de amparos dictadas a las quince horas y cuarenta y cuatro minutos del día treinta de abril (dictada en el proceso referencia 870-99) y a las quince horas y cuarenta y tres minutos del día cinco de junio (dictada en el proceso referencia 419-99) ambas del año dos mil uno, 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".

En tal sentido, 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.

La misma naturaleza especial del Tribunal, el cual como se ha establecido antes no determina responsabilidad penal ni disciplinaria, conlleva a una regulación menos formal que la de aquellos tribunales de la justicia militar que sirven a esos propósitos. En tal sentido, el art. 18 en su inciso primero establece que las diligencias que practique el Tribunal de Honor, no estarán sujetas a las formalidades de los procedimientos judiciales establecidos, pero cuando lo estime conveniente podrá adoptarlas en lo que considere pertinente, dentro del marco legal. El art. 19 especifica que dado el carácter de las investigaciones, el Tribunal podrá requerir a los implicados a fin de presentar sus exposiciones ya sea verbalmente o por escrito.

Por su parte, el art. 22 del reglamento en examen regula la obligación de levantar acta de toda sesión del tribunal en la que se dejará constancia de la asistencia, inasistencia y un detalle pormenorizado del objeto de la sesión, en especial de las conclusiones y recomendaciones finales. Cada caso será conocido en una sesión abierta, la que podrá durar varios días con las suspensiones necesarias, asentando todo lo actuado en una sola acta. Finalmente, el art. 23 del reglamento ordena al Tribunal de Honor dictaminar con el más alto sentido de responsabilidad e imparcialidad, basado en la robustez moral de la prueba.

De tal manera, se concluye que la decisión del Tribunal de Honor constituye un elemento informante de la decisión del Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada al imponer la sanción de baja militar. Aunque la recomendación pertinente no vincula de ninguna manera en su facultad constitucional al Presidente de la República, ésta constituye un presupuesto necesario para la fundamentación de una de las causales de baja militar, sin el cual no existiría motivación alguna para ordenar dicha sanción.

COMUNICACIÓN DE BAJA DE LA CARRERA MILITAR

Una vez el Tribunal de Honor recomienda la baja militar, el Presidente de la República puede hacer suya la recomendación y ordenar que el militar sea sancionado; dicha orden es comunicada por el Ministro de la Defensa Nacional. Así, de conformidad al art. 32 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador corresponde al Ministro de la Defensa Nacional, entre otros: "a) Refrendar y comunicar las órdenes generales, decretos, acuerdos, disposiciones y providencias del Presidente de la República, que conciernan a la Secretaría a su cargo". Se delimita la actuación del Ministro de la Defensa Nacional respecto a las Ordenes Generales, las cuales son dictadas por el Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Por su parte, el art. 105 de la Ley de la Carrera Militar reitera en lo pertinente que conforme a la Constitución corresponde al Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada ordenar la baja de los Oficiales Generales, Superiores y Subalternos, "quienes serán notificados por medio de la Orden General del Ministerio de la Defensa Nacional".

De tal manera se concluye que la baja militar será ordenada por el Presidente de la República y comunicada en la Orden General respectiva.

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 77-H-2001 de 08:00 de 22/08/2003)

LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 21 establece que la autoridad o funcionario demandado es quien deberá rendir el informe justificativo. La persona que ostenta la calidad de funcionario o autoridad lo hace en razón de la investidura legal que su nombramiento le otorga. En el proceso contencioso administrativo la legítima concurrencia de la autoridad o funcionario se establece en concordancia con el acuerdo de nombramiento que lo acredita, puesto que la persona que en su momento ostenta el cargo y se muestra parte en el procedimiento administrativo lo hace en su carácter de funcionario o autoridad y no como particular.

Por lo antes expuesto de acuerdo a derecho, el funcionario o autoridad demandada actúa en el procedimiento administrativo como sujeto legitimado pasivamente.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 225-C-2001 de 09:30 de 22/07/2003)

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 doctrinario 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 este Tribunal, 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.

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 21-J-2002 de 14:40 de 23/10/2003)

En términos generales la legitimación indica quiénes son los titulares de la relación material que se intenta dilucidar en el juicio, evidenciando si el demandante y el demandado tienen algún derecho o interés legítimo, relacionado directamente con el objeto en litigio.

La legitimación de las partes procesales se constituye entonces, como un elemento de fundamentación de la pretensión, a cuya existencia se condiciona la eficacia de la sentencia. Al no encontrarse legitimadas cualquiera de las partes procesales, se evidencia de manera inequívoca, la inexistencia de una relación jurídica entre aquellas y el conflicto cuya resolución judicial se pretende, volviendo estéril cualquier pronunciamiento judicial que tienda a solucionarlo.

En materia contencioso administrativa son objeto de enjuiciamiento aquéllas pretensiones que se deduzcan en relación con los actos emanados de la Administración Pública (art. 2 L.J.C.A.), de ahí que la legitimación de las partes devenga de la relación previa existente entre un sujeto y un determinado acto administrativo.

Es decir que ostenta la legitimación activa en esta jurisdicción, quien por ser titular de un derecho o interés legítimo y directo relacionado con el objeto litigioso - que no es otro que la pretensión deducida frente a un acto emanado de la Administración - ejercita su derecho de acción, adquiriendo la calidad procesal de actor o demandante (Art. 9 L.J.C.A.).

Mientras que la legitimación pasiva, la detenta el funcionario específico, que emitió el acto administrativo que se encuentra produciendo efectos al iniciarse la acción contenciosa y contra quien corresponde encauzar la demanda.

Esta Sala ha señalado anteriormente 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).

(INTERLOCUTORIA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 57-E-2001 de 14:00 de 06/10/2003)

LEGITIMACIÓN PASIVA

En el proceso contencioso, la legitimación pasiva no corresponde al funcionario de turno, sino al cargo u órgano institución. Es así que los funcionarios no han sido demandados en su carácter personal, sino precisamente como funcionarios de la Institución. (Sentencia Ref. 45-V-96)

De lo anterior se colige que en nuestro sistema legal está permitido demandar ya sea a los funcionarios o autoridades a través de quienes las entidades realizan las funciones, o a la entidad misma, y que en concordancia con tal postura, las disposiciones de la ley de la materia hacen referencia a "la autoridad o funcionario demandado", es decir, se reitera que será parte en el juicio contencioso -y debe intervenir como tal- el ente u órgano emisor del acto.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 217-C-2001 de 09:30 de 23/07/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 218-M-2001 de 08:30 de 25/07/2003)

LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA: DEDUCCION DE COSTOS Y GASTOS

Esta Sala ha declarado en diversas resoluciones que la Ley de Impuesto sobre la Renta, en lo referente a las deducciones de los costos y gastos para efectos de computar la Renta Neta, se inspira en el principio universal de que los costos y gastos reclamados para ser deducibles de los ingresos, deben además de estar debidamente comprobados, ser necesarios para la producción y la conservación de la fuente de ingresos.

Los gastos propiamente dichos, para que sean considerados deducibles para los efectos fiscales se requiere que reúnan los siguientes requisitos: 1) Que sean necesarios, es decir, aquellos cuya finalidad económica les atribuye tal carácter para obtener y mantener la fuente; 2) Que estén destinados a obtener y mantener la fuente. Este requisito incorpora aquellos gastos efectuados en el mismo período de obtención del rédito y en cuanto hayan servido a la intención indicada; y 3) Que estén documentados y registrados contablemente.

La Ley de Impuesto sobre la Renta, en el Art. 28 inciso 1º señala, que la renta neta se determinará deduciendo de la renta obtenida los costos y gastos necesarios para su producción y la conservación de su fuente, y además agrega: "y los que esta ley determina".

Las deducciones de la renta obtenida se encuentran literalmente especificadas en los artículos 29 al 33 de la Ley de Impuesto sobre la Renta; sin embargo, en aplicación del citado principio general tributario sobre los gastos deducibles y Art. 29 No. 13 del referido cuerpo legal, pueden también considerarse deducibles aquellos gastos o costos que aún cuando no estén expresamente señalados, a juicio de la

Dirección General de Impuestos Internos tengan el carácter de indispensables para la producción de ingresos gravables y conservación de su fuente.

Lo anteriormente expuesto permite establecer, que los costos y gastos incurridos por los contribuyentes, que no estén expresamente señalados en la ley como deducibles y/o carezcan de la categoría esencial o indispensable para la producción de ingresos gravables y la conservación de su fuente, aún cuando se encuentren debidamente documentados y reflejados en los registros contables del contribuyente no son deducibles.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 220-M-2001 de 15:00 de 28/07/2003)

LEY DE LA CARRERA DOCENTE

PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO EN PLAZA VACANTE

En la Ley de la Carrera Docente y su Reglamento, marco legal específico por el que se rigen las relaciones entre los educadores entre sí y con las instituciones donde se imparte enseñanza y, además, con todos los organismos encargados de la administración de la Carrera Docente y el Ministerio de Educación, se establece entre otros, el procedimiento a seguir para nombrar a un educador en una plaza vacante de Director, el cual de conformidad a los Arts. 18 de la Ley de la Carrera Docente y 19, 27, 28, 75 y 90 de su Reglamento, es el siguiente:

"Art. 18.- Los educadores inscritos en el Registro Escalafonario podrán optar y desempeñar cargos docentes, de conformidad con los siguientes procedimientos:

1) Los aspirantes a una plaza vacante presentarán al Presidente del Consejo Directivo Escolar o quien lo sustituya, la solicitud respectiva y la documentación que lo acredita como docente debidamente inscrito; 2) De haber una sola persona aspirante ... 3) ... y si quienes aspiran a ocupar la plaza fueren más de uno, el Consejo Directivo Escolar deberá remitir, dentro de los tres días hábiles siguientes, al Tribunal Calificador, la nómina de aspirantes, la documentación respectiva y la solicitud de que se realice el proceso de selección previsto en esta Ley; y, ... En todo proceso de selección, el Tribunal Calificador, deberá tomar en consideración en primer lugar el derecho a traslado, la antigüedad en la graduación, el reingreso, la especialidad, el lugar de residencia y las pruebas de selección cuando hubiere igualdad de condiciones..."

En los Arts 27 y 28 del Reglamento de la Ley se establece, en su orden, que cuando en un Centro Oficial se declare una plaza vacante podrán aspirar a la misma los educadores tanto de nuevo ingreso como los que deseen reingresar y los que quieran trasladarse a esa institución; y, que "En todo proceso de selección de educadores para ocupar una plaza vacante tanto el Consejo como el Tribunal Calificador aplicarán los procedimientos establecidos en el Artículo 18 de la Ley."

El Art. 90 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente establece: "En lo concerniente a los ascensos de cargos de director y sub-director de las instituciones educativas se atenderá el procedimiento establecido en el artículo 18 de la ley, inciso primero, numeral 1, 2 y 3 e inciso final; y los artículos 44, 45, 46 y 47 de la misma en lo que atañe a requisitos para optar a los cargos, períodos y casos especiales.

En el proceso de selección, el Tribunal Calificador podrá tomar en consideración para otorgar la plaza, a aquellos aspirantes que hayan sido propuestos por el Consejo de Profesores de la respectiva institución educativa.

En los casos de ascensos a cargos el Tribunal Calificador, aplicará en lo que sea pertinente las disposiciones de la sección "A" de este capítulo. (Reformado mediante D.E. N° 87, del 3 de julio de 1998, publicado en el D.O. N° 139, Tomo 340, del 25 de julio de 1998).

DERECHO AL TRABAJO Y AL DEBIDO PROCESO

Respecto a los derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso, podemos aseverar que todas las personas tienen derecho al trabajo, a la libre elección del mismo y a ser protegidas contra el desempleo, lo cual no implica que se deben transgredir los procedimientos y los requisitos señalados en las leyes para desempeñar una plaza.

Afirma Humberto Quiroga Lavié en su libro "Los Derechos Humanos y su Defensa ante la Justicia" Editorial Temis S.A. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995, 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. "(El subrayado es nuestro). Pág. 299, Op. Cit..

En este mismo contexto en el Inc. 2º del Art. 7 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente se estatuye: "La inscripción en el Registro Escalafonario no compromete al Ministerio de Educación a otorgar una plaza oficial, pero es un requisito previo para optar a ella cuando fuere procedente." y en el Art. 17 "Para todo ingreso al ejercicio de la docencia, se atenderán los procedimientos establecidos en el artículo 18 de la Ley." El mismo Art. 2 de la L.C.D. señala que la finalidad de la ley es garantizar que el ejercicio de la docencia sea realizado por educadores inscritos en el Registro Escalafonario, asegurándoles su estabilidad laboral para lograr una educación de calidad.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 123-S-2001 de 08:45 de 22/01/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 104-G-2001 de 08:00 de 04/04/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 46-E-2000 de 09:00 de 07/04/2003)

DENUNCIA

La denuncia, como acto jurídico del administrado, no está sujeta a formalidades especiales, y que en la ley de la carrera docente no aparece prohibición expresa para que dicha diligencia pueda realizarse por varios denunciantes al mismo tiempo y en una misma acta; sin embargo, es evidente que dicho trámite debe acompañarse de requisitos mínimos (señalamiento de la hora y lugar en que se verificó, firma de quien realiza la denuncia y de la autoridad receptora etc.)

NOMBRAMIENTO DE DEFENSOR PÚBLICO

La ley dice (art. 83 Ley de la Carrera Docente) que si el denunciado no comparece se le nombrará defensor de oficio, lo que es natural puesto que la comparecencia personal da derecho a participar en el procedimiento.

Es necesario recordar también que la finalidad del nombramiento de defensor de oficio por la Junta no es una simple formalidad sino que busca evitar la tramitación de procedimientos en los que se viole la garantía de audiencia de los denunciados, quienes tienen derecho a ser defendidos en sus intereses

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 58-D-99 de 15:00 de 02/04/2003)

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL

El Art. 30 numeral 1 de la Ley de la Carrera Docente, que reconoce el derecho de los educadores a: "Gozar de estabilidad en el cargo; en consecuencia no podrá inhabilitarseles, despedirseles o suspenderseles sino en los casos y de conformidad con los procedimientos establecidos en esta ley".

El derecho a la estabilidad, no puede interpretarse como un derecho absoluto e ilimitado en relación al cargo docente.

El alcance real de dicha disposición, es que el trabajador tiene derecho a conservar la fuente de trabajo mientras no concurra alguna causa legal prevista para dar por extinguida la relación laboral; es decir, la estabilidad laboral no puede ser considerada como el derecho del trabajador a permanecer en el empleo por tiempo indeterminado, sino a mantenerse en el mismo, mientras no concurra una causa legal para que la relación laboral pueda extinguirse.

DERECHO A LA CONSERVACIÓN DEL TRABAJO Y A LA SEGURIDAD

El derecho de acceso al trabajo es el fundamento constitucional del deber del Estado que aparece consignado en el Art. 2 inc. 1 Cn. Al respecto afirma Alfredo Montoya Melgar, en su obra "Derecho del Trabajo" (16ª Edición, Ed. Tecnos, S.A., Madrid 1991, pág. 464), que es un "derecho prestacional cuya efectividad pende de la correspondiente organización prestacional...el desempleado no puede esgrimir un derecho subjetivo a la obtención de un puesto de trabajo ni frente al Estado ni frente a los empresarios" sin embargo presenta importancia singular en el ámbito de la reclamación o reconocimiento de un derecho individual y su correspondiente aplicación efectiva, en tanto como lo plantea el jurista antes citado "el derecho al trabajo pueda ser invocado como apoyo constitucional al derecho a la ocupación efectiva del trabajador empleado o al derecho de readmisión del trabajador despedido sin causa...".

Por otra parte, el tratadista Humberto Quiroga Lavié, en su libro "Los Derechos Humanos y su Defensa ante la Justicia" (Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995, pág. 299), afirma que el derecho a 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".

DESPIDO SIN PROCEDIMIENTO PREVIO

En la Ley de la Carrera Docente y su Reglamento se prevén infracciones, sanciones, competencias y procedimientos, determinando en cada caso o por medio de cláusulas generales supuestos típicos de infracciones administrativas. En el Art. 53 de la misma, se estatuyen en términos generales, las categorías de infracciones y las correspondientes sanciones de acuerdo a la gravedad, previstas en los siguientes artículos, las cuales deben ser impuestas conforme al procedimiento legalmente establecido. (Art. 65 LCD)

El caso del despido, constituye la más fuerte sanción disciplinaria prevista en esa normativa, para los casos expresamente previstos en su Art. 61. Es decir, las sanciones previstas como manifestaciones de la potestad sancionadora de la Administración Pública, están obligatoriamente sujetas a la existencia de una infracción legal comprobada. (Art. 57 LCD)

En el Art. 32 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente, se regula tanto lo relativo al sobresueldo por doble sección, como las horas clase, y de la simple lectura de dicha disposición se aprecia claramente que se trata de dos modalidades especiales de contratación de educadores, distintas y además compatibles entre sí, según lo dispuesto en el Art. 30 lit. e) del citado Reglamento. El nombramiento de un educador hora-clase caduca el treinta y uno de diciembre de cada año. La caducidad es una forma de extinción jurídica que desencadena sus efectos por la mera conclusión del tiempo o plazo. Toda declaración al respecto es de simple reconocimiento de su operación o acaecimiento, la que se limita a añadir únicamente la certeza del suceso.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 200-C-2001 de 09:15 de 30/05/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 102-G-2001 de 14:00 de 04/06/2003)

RECURSOS

El Art. 85 de la Ley de la Carrera Docente señala: "De las sentencias definitivas proveídas por las Juntas de la Carrera Docente, procederá el recurso de revocatoria y el de apelación. El recurso de revocatoria deberá interponerse por escrito fundado, ante la misma Junta, dentro del término de tres días hábiles siguientes a la notificación respectiva.

Admitido el recurso, la Junta resolverá lo pertinente, con la sola vista de los autos, a más tardar dentro de los dos días hábiles siguientes.

El recurso de apelación para ante el Tribunal de la Carrera Docente deberá interponerse por escrito fundado dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir de la notificación de la sentencia o de la resolución que resuelve la revocatoria. Dicho recurso se interpondrá ante la Junta sentenciadora y en él se expresarán, bajo pena de inadmisibilidad, los motivos que se tengan para fundamentar el agravio que cause la sentencia.

Interpuesto el recurso de apelación la Junta resolverá inmediatamente sobre su admisión y si fuere procedente, lo admitirá y con noticia de partes remitirá los autos al Tribunal de la Carrera Docente en el mismo día, sin otro trámite ni diligencia. Las partes deberán, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la admisión del recurso, comparecer por escrito ante el Tribunal de la Carrera Docente, para hacer sus alegaciones y aportar las pruebas que se estimen pertinentes.

El Tribunal después de recibidos los alegatos y las pruebas que hubieren sido ofrecidas, resolverá el recurso dentro de los tres días hábiles siguientes. La sentencia que dicte el Tribunal se concretará a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia, dictando en su caso la que corresponda.

La parte que se considere agraviada por la sentencia proveída por el Tribunal de la Carrera Docente en el incidente de apelación, podrá ejercer sus derechos mediante la acción contencioso administrativa ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia".

De tal disposición se pueden establecer las siguientes premisas:

1) La ley instituyó a las Juntas de la Carrera Docente como competentes para resolver sobre la admisión de los recursos de apelación;

2) Si se admite el recurso, procede remitir los autos al Tribunal de la Carrera Docente, sin otro trámite ni diligencia; y,

3) A tenor de la norma, el Tribunal después de recibidos los alegatos y las pruebas ofrecidas, resolverá el recurso y la sentencia que dicte se concretará a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia, dictando en su caso la que corresponda.

Lo anterior denota que la propia normativa estableció dentro del procedimiento, que una vez admitido el recurso fuese remitido al Tribunal de la Carrera Docente para su tramitación.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 138-R-2000 de 08:30 de 22/01/2003)

LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El Art. 101 de la Constitución de la República establece que el orden económico debe de una manera esencial responder a principios de justicia social. Que el Estado, con el fin de promover el desarrollo económico y social, deberá fomentar los diferentes sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.

La Ley de Protección al Consumidor contiene, entre otras las prescripciones siguientes: A) La presente ley tiene por objeto salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado. (Art. 1). B) Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley, los comerciantes, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución, o comercialización de bienes. No serán aplicables las disposiciones de la presente ley, cuando se tratare de la comercialización de productos con algunas deficiencias, usados o reconstruidos, las cuales deberán hacerse del conocimiento del consumidor, de manera clara, precisa y suficiente, (Art. 2). C) Son actos jurídicos regulados por esta ley, aquellos en que las partes intervinientes tengan el carácter de proveedor y consumidor repercutiendo tales actos sobre cualquier clase de bienes y servicios. (Art. 3). D) El consumidor dispondrá especialmente de los siguientes derechos: ... "c) Presentar ante las autoridades competentes las denuncias de violaciones a la presente Ley; d) Exigir que se respeten los derechos plasmados en la presente Ley; e) Elegir las opciones a que se refiere el Art. 22 de esta Ley; y, ... (Art. 7)." E) Cualquiera que fuere la naturaleza del contrato, se tendrán por no escritas las cláusulas o estipulaciones contractuales que: a) Exoneren, atenúen o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicio oculto en los bienes o servicios prestados; b) Impliquen renuncia de los derechos que esta ley reconoce a los consumidores o que de alguna manera limite su ejercicio. En el caso de los contratos de adhesión presentados en formularios impresos, mediante cualquier procedimiento, deberán ser redactados en términos claros y en idioma castellano, con caracteres fácilmente legibles a simple vista. Este 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). F) Si los productos o servicios se entregan al consumidor en calidad, cantidad, o en una forma diferente a la ofrecida, este tendrá las siguientes opciones: a) Exigir el cumplimiento de la oferta; b) La reducción del precio; c) Aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido; y, d) La devolución de lo que hubiere pagado. Las opciones contenidas en las letras anteriores, preferirán unas a otras según el orden de su numeración, de manera que solo si el oferente se ha negado a cumplir con la opción de la letra anterior, tendrá aplicación la comprendida en la letra que le siga. Lo anterior no libera de responsabilidad al comerciante, por las infracciones que cometa a las disposiciones de esta ley. (Art. 22).

El Reglamento de la misma ley estatuye: A) Las disposiciones contenidas en el presente reglamento, tiene por objeto desarrollar y asegurar la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor, en adelante denominada únicamente "la Ley". (Art. 1). B) Cuando el consumidor adquiera un bien, cuya venta estuviera acompañada de una garantía de uso o funcionamiento, deberá expresarse claramente en el contrato las condiciones, forma, plazo, así como el nombre y dirección del establecimiento en que deberá hacerla efectiva; y cualquier otra información que permita identificar inequívocamente a las personas que la extienden. (Art. 20).

Analizando dichas disposiciones podemos colegir que la Ley de Protección al Consumidor, de conformidad a lo expresado en sus considerandos, surgió a la vida jurídica con el fin, entre otros, de cumplir con la obligación de propiciar el desarrollo económico y social. Como parte de ello se deben crear condiciones óptimas tanto para el incremento de la producción de bienes como para la defensa de los intereses de los consumidores. Debe el Estado, en este contexto, además de fomentar la libre competencia, conferir a los consumidores de los derechos necesarios para su legítima defensa.

Con dicha normativa se protegen derechos sociales que tienen su base de sustentación en nuestra Carta Magna, que es la que indica los principios, derechos y obligaciones base de todo el ordenamiento jurídico.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 67-E-2001 de 15:00 de 12/02/2003)

COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA

Conforme a la Ley de Protección al Consumidor, la Dirección de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía es el ente encargado de aplicar las disposiciones de la misma (Art. 4), la cual 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."

CONSUMIDOR

El consumidor no debe estar sujeto a la voluntad del proveedor, en cuanto a las ofertas para sanear un artículo vendido; y que no es éste quien deberá decidir como satisfará a aquél. El Art. 7 al establecer entre los derechos del consumidor "Elegir las opciones a que se refiere el Art. 22 de esta Ley" nos lleva al vocablo "elegir" que implica escoger y este último, tomar o elegir una o más cosas o personas, entre otras. Así, no puede hablarse de elección cuando hay una sola alternativa o es una voluntad independiente a la persona que elige la que decide la alternativa...". (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ocho horas del día once de junio de dos mil uno, Ref. 146-A-99)

La Ley de Protección al Consumidor otorga a los consumidores los derechos necesarios para su legítima defensa. Por ello, al realizar una interpretación armónica de esa normativa, llegamos a la conclusión de que los Arts. 7 y 22, no obstante que contengan afirmaciones contradictorias en ese contexto, deben integrarse. Al ubicarnos en la teleología de la ley, debemos hacer prevalecer lo dispuesto en el primero. Es carente de lógica interpretar que si en uno de ellos se afirma que entre los derechos de que dispone el consumidor está elegir las opciones a que se refiere el Art. 22, deba otorgársele validez a lo afirmado en este último en cuanto a que las opciones que ofrece preferirán unas a otras según el orden de su numeración, de manera que sólo si el oferente se ha negado a cumplir con la opción de la letra anterior, tendrá aplicación la comprendida en la letra que le siga.

Lo anterior es coherente con la idea de que las relaciones entre proveedor y consumidor únicamente serán vinculantes al acuerdo originalmente pactado, si, y solo si: "existe un eficaz cumplimiento en relación al bien o servicio contratado", lo anterior implica que la voluntad original del consumidor encuentra su razón de existir en el cumplimiento de las condiciones ofertadas por el proveedor.

De tal suerte que si las condiciones pactadas originalmente no se cumplen por causa del proveedor, el consumidor puede confirmar su voluntad original o modificarla eligiendo entre las opciones tal y como se indica en los artículos 7 y 22 de la Ley de Protección al Consumidor. No puede pretenderse que entre tales opciones exista una prelación, ya que si fuera así no habría posibilidad de "elección como indica la ley" sino un sometimiento a la voluntad del proveedor, situación contraria a la teleología de la normativa. (SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 127-S-2001 de 08:15 de 23/06/2003)

LEY REGULADORA DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL ALCOHOL Y DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

La Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas alcohólicas no obliga a los Alcaldes y/o Municipios a conceder autorización a todos los establecimientos comerciales dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, cuyos propietarios soliciten licencia por primera vez, ni a renovar todas las licencias cuya refrenda les sea pedida, sino que establece, grosso modo, los requisitos a seguir y el trámite a cumplir para analizar las solicitudes.

Las causas para denegar la extensión de una licencia o su renovación no están taxativamente enumeradas o denominadas en la ley, y por ello las Municipalidades, en base a las facultades que les confiere la ley, regulan el funcionamiento de ese tipo de establecimientos por medio de Ordenanzas que recogen una serie de situaciones que impiden la concesión de licencias para este tipo de negocios.

El procedimiento contemplado en los Arts. 56 al 58 de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas es aplicable en caso de imponer una sanción y como se ha señalado en anteriores resoluciones, la negativa a renovar licencias no es un acto de naturaleza sancionadora.

Las autoridades Municipales ejercerán la potestad aludida teniendo en cuenta, además, los fines a los que el ordenamiento jurídico dirige su accionar, entre ellos el bien común fundamentalmente.

Señala Luciano Parejo Alfonso en su "Manual de Derecho Administrativo", que la intervención administrativa, vía autorizaciones, descansa en una valoración del interés público, y por ello requiere una valoración de las condiciones para obtenerla.

Para el caso, las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de establecimientos que, por la naturaleza de la actividad que desarrollan, involucran intereses de la colectividad, como en los que se expenden bebidas alcohólicas que, por el efecto mismo que causan en las personas, pueden constituir fuente de intranquilidad entre los vecinos y en la población en general, ya sea por la posibilidad de que aumenten los actos que constituyen ilícito penal y ponen en peligro la seguridad de todos los habitantes, o por el mal ejemplo para los menores que transitan por esos lugares debido a los desordenes y escándalos que las personas que ingieren esta clase de bebidas realizan, y que ellos observan, amen de que muchas de estas personas tratan de inducir a los menores a realizar conductas impropias. Es por ello que la regulación de su ubicación, horario, licencias para operar, entre otras, es parte de la protección al bien común local, que señala el Código Municipal como competencia del gobierno municipal.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal aclara que cuando la Ley lo configure específicamente, la autorización puede revestir un carácter discrecional. Lo que se quiere recalcar, es que por constituir limitantes al principio de libertad, los presupuestos de hecho para la emisión o denegación de las autorizaciones deben ser claros y expresos. Por lo mismo es que se actualizan cada año al solicitarse la renovación, y si no hay quejas del vecindario o instituciones educativas cerca, por ejemplo, no tienen las autoridades municipales razones en qué apoyar su negativa a conceder la licencia.

Para evitar tergiversaciones en este sentido y negativas fuera del contexto legal es que en la última reforma a la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, se dice claramente en el Art. 31 que: "Las municipalidades no podrán negar la renovación de las licencias a que se refiere el inciso primero de este artículo sin causa justificada." (D.L. No. 587 del 24 de octubre de 2001. D.O. No. 211, Tomo 353, del 8-XI-2001).

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 81-H-2001 de 08:00 de 07/04/2003)

LICITACIÓN PÚBLICA

PROCEDIMIENTO Y BASES

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 esta Sala 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 sólo de la legalidad de la voluntad administrativa formada en el mismo, sino de garantía de los particulares; y 2) Éste 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.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 99-S-99 de 15:06 de 11/03/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 202-C-2001 de 08:00 de 14/07/2003)

En la actividad de la administración pública, además de sus manifestaciones de carácter unilateral existen otras de carácter bilateral, en la que entabla relaciones con otros sujetos de derechos como suele acontecer en la contratación pública. Este proceso comprende dos fases perfectamente definidas: el procedimiento de licitación o selección del contratista, y la contratación como tal.

Doctrinariamente, esa primera fase es definida como el procedimiento de selección del co-contratante de la Administración Pública, que sobre la base una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué entidad es la que ofrece el precio más conveniente a los intereses generales (Miguel Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-A, Pág. 628). De forma similar, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado que la licitación es un procedimiento administrativo de selección y análisis acerca de las propuestas de los oferentes, cuyo fin es encontrar la oferta más ventajosa en atención a los intereses estatales y del bien común que persigue la función de la Administración. El resultado de ese procedimiento constituye el acto de adjudicación mediante el cual el Estado, determina cuál resultó ser la oferta más ventajosa y la da por aceptada, habilitándose la futura celebración del contrato.

La etapa inicial del proceso licitatorio es la elaboración de las bases que constituyen a tenor del art. 43 L.A.C.A.P.: "el instrumento particular que regulará a la contratación específica", el cual debe determinar con toda claridad y precisión el objeto del futuro contrato, así como los derechos y obligaciones que surgirán del mismo para ambas partes, las normas que regularán el procedimiento y cualquier otro dato que sea de interés para los participantes. Su diseño se encuentra perfectamente delimitado conforme a cuatro principios fundamentales:

Principio de legalidad. El instrumento pre-contratual debe ceñirse al marco regulatorio establecido especialmente en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, y demás disposiciones de carácter jurídico en general, no pudiendo incluir disposiciones de carácter ilegal o violatorias de algún sector del ordenamiento jurídico (art. 23 L.A.C.A.P.).

Principio de publicidad. Que contempla el llamamiento público a los posibles interesados a participar en la licitación, la comunicación de cualquier hecho relevante en orden a los intereses de los participantes, y la exposición de las razones que dieron lugar al procedimiento de adjudicación y contratación (art. 47, 48, 49, 50, 51, 53 y 74 L.A.C.A.P.).

Principio de libre competencia. El cual se encuentra desarrollado en el considerando segundo de la L.A.C.A.P., y que sucintamente establece la oportunidad de participar y competir junto con otros concurrentes conforme a unos mismos criterios de selección, planteando la oferta que resulte más ventajosa a los intereses del Estado.

Principio de igualdad. Los oferentes deben ostentar un trato igualitario frente a la Administración. Ello se proyecta en la: 1) consideración de las ofertas en un plano de igualdad y concurrencia frente a los demás oferentes; 2) respeto de los plazos establecidos en el desarrollo del procedimiento, evitando favorecer a alguno de los concurrentes; 3) cumplimiento de la Administración pública de las normas positivas vigentes; 4) notificaciones oportunas a todos los concurrentes; 5) inalterabilidad de los pliegos de condiciones, respetando el establecimiento de condiciones generales e impersonales; y, 6) indicación de las deficiencias formales subsanables que puedan afectar la postulación.

Todos los actos del proceso de licitación que culminan con la adjudicación, en razón de constituir verdaderos actos administrativos de carácter unilateral, corresponden al conocimiento de esta Sala.

PARÁMETROS DE EVALUACIÓN EN LA CALIFICACIÓN DE OFERTAS

En las bases de licitación además de especificaciones de carácter jurídico, financiero, administrativo y técnico, se hacen constar criterios o parámetros que permitirán a la Administración efectuar la evaluación de las ofertas. Así lo establece el art. 44 literal r) y 55 L.A.C.A.P.; con ello se permite un grado de

predictibilidad y seguridad respecto del ofertante acerca de la posible ponderación porcentual de su propuesta, pero de igual forma fija las pautas que orientan la toma de decisión por parte de la Administración, la cual no podrá salirse más allá de sus estipulaciones. Su actividad se enmarca entonces en la estricta observancia de las bases. Siguiendo a Roberto Dromi: "...las normas contenidas en los pliegos que permiten la comparación entre los oferentes facilitan a la Administración, homogeneizar los criterios de evaluación, así como el control de legalidad tanto para la propia Administración como para los participantes en el proceso de selección, brindándoles datos objetivos al efecto (La Licitación Pública, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, P. 251)".

En dicho sentido, la elección de la propuesta más conveniente en el proceso de evaluación de ofertas, sea realizada mediante el dictamen por parte de la Comisión que establece el art. 55 L.A.C.A.P. o la que realiza el titular de la institución en razón de lo estipulado en el art. 56 inciso cuarto del ordenamiento jurídico en mención, debe ceñirse a lo estipulado en las ponderaciones que las mismas bases de licitación establecen.

Si la posterior resolución de adjudicación tiene como precedente la inobservancia de los parámetros de evaluación o existe una arbitraria modificación de la calificación porcentual sin fundamentación razonable alguna y únicamente para brindar ventaja a alguno de los concurrentes, el acto adolece de un vicio que invalida el procedimiento.

EFFECTOS DE LAS MERAS IRREGULARIDADES DENTRO DEL PROCESO LICITATORIO

La anulación total del procedimiento de licitación como efecto de irregularidades de trámite, es posible si estas han incidido fundamentalmente en la decisión y, su importancia sea de tal magnitud, que de no existir supondrían una alteración en el resultado adjudicatorio. En sentido estricto, supone un nexo de dependencia entre los vicios intrínsecos del acto y el resultado anulatorio. Si el vicio consiste en un arbitrario cambio porcentual sin sustento en el cumplimiento de la documentación requerida en las bases o el otorgamiento de una ventaja indebida en el marco del procedimiento licitatorio, ambas irregularidades son suficientes para declarar el acto ilegal.

No obstante, dentro de un contexto más amplio puede acontecer que dentro de las razones de adjudicación, se hayan tomado en cuenta, otros elementos que produzcan una valoración ajustada a los parámetros de legalidad, permitiendo arribar igualmente al mismo resultado. Para determinar ello, basta realizar el procedimiento lógico de la supresión mental hipotética: si suprimimos mentalmente las irregularidades procedimentales, subsisten otras razones igualmente válidas que no modifican de manera alguna el resultado licitatorio.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 91-D-2002 de 09:00 de 09/12/2003)

MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

La motivación puede ser definida como la manifestación o exteriorización pública de las razones que fundamentan determinado acto administrativo.

Como requisito formal del acto administrativo de trascendental importancia, la motivación cumple determinadas funciones que han sido señaladas por Marcos Fernando Pablo: "la satisfacción psicológica de la opinión pública, el permitir un control más completo sobre "iter voluntatis" del agente, y evitar actuaciones no meditadas por la Administración, funciones a las que cabe añadir las de dar al afectado el más amplio conocimiento de las razones por las cuales se ha dictado el acto, el hacer más evidente el contenido, facilitar su comprensión a otros órganos administrativos y a los interesados, así como posibilitar la mejor interpretación y aplicación del acto" (La Motivación del Acto Administrativo, Editorial Tecnos, Madrid, 1993, Pág. 36).

Para cumplir con dicho requisito las resoluciones administrativas -en particular, aquellas desfavorables a los intereses de los particulares- deben ser claras, precisas y coherentes respecto al objeto del acto o las pretensiones del administrado en su petición, de forma que el administrado conozca el motivo de la decisión, y en su caso de considerarlo conveniente, pueda impugnarla.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 91-D-2002 de 09:00 de 09/12/2003)

NOTIFICACIÓN

FORMALIDADES DE LAS NOTIFICACIONES

La validez de un acto de notificación debe juzgarse atendiendo a la finalidad a que está destinado, es decir, que aún cuando existiendo inobservancia sobre las formalidades, si el acto logra su fin, éste es válido y no podría existir nulidad. En ese sentido, este Tribunal ha declarado en múltiples resoluciones que aun en el caso que las formalidades que revisten las notificaciones no se cumplan debidamente, pero

el particular tiene pleno conocimiento de la resolución, esa notificación es válida, y como consecuencia el acto es eficaz. Contrario sensu, si por la inobservancia de ciertas formalidades el acto de la notificación no cumplió con su propósito, esa notificación no es válida y por ende el acto o resolución no produce ningún efecto contra el interesado, pues precisamente la notificación aplaza el comienzo de la eficacia del acto.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 53-E-2001 de 15:00 de 12/08/2003)

La notificación, 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. Constituye por tanto piedra angular en el sistema de garantías, por lo cual, el legislador la reviste de una serie de formalidades.

Sabemos que el Derecho no ha de propugnar por la protección de las formas en tanto meras formas, sino atendiendo a la finalidad que las sustenta. Es por ello que el carácter formal de las notificaciones no se fundamenta en un mero rigorismo, sino precisamente en el propósito de asegurar que el administrado tenga efectivo y real conocimiento de la resolución de que se trate y pueda iniciar las acciones que correspondan.

Es en razón de lo anterior que la invalidez o irregularidad de una notificación se subasana o convalida, si el administrado ha tenido conocimiento de los extremos que se contienen en la notificación, y así lo manifiesta expresamente, o bien en forma tácita, para el caso, ejerciendo su derecho de defensa mediante la interposición de los recursos que el ordenamiento jurídico aplicable le franquea.

Resulta que si el particular ha tenido conocimiento de la resolución notificada y ha ejercido su derecho de defensa, no existe fundamento para declarar su nulidad. 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" (Art. 1115 Pr.C.). 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 SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 178-M-2000 de 08:05 de 26/06/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 257-A-2002 de 08:10 de 18/11/2003)

NULIDADES PROCESALES

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

El proceso, como herramienta que tiende a la protección de derechos y satisfacción de pretensiones, procura al desarrollarse en el tiempo conformar una continuidad inexorable, esto es, 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 proceso, claro, aún estos vicios deben ser analizados detenidamente bajo el principio de relevancia o trascendencia de las nulidades.

Lo anterior implica que las nulidades procesales, deben de alguna manera provocar un efecto tal que genere una desprotección ostensible al administrado, desprotección entendida como una indefensión indiscutible que cause un daño irreparable al desarrollo de todo proceso y genere una conculcación clara de los principios constitucionales que lo inspiran.

Además del principio de relevancia, las nulidades deben ser alegadas en su oportunidad, esto para evitar dilaciones innecesarias en el desarrollo del proceso. Lo antes señalado no implica una subsanación de la nulidad, pues la continuidad del proceso penderá única y exclusivamente de la incidencia o consecuencias que genere la nulidad no alegada oportunamente, pero puede suceder que la nulidad 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 el tiempo.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 178-M-2000 de 08:05 de 26/06/2003)

PLAZOS PROCESALES

"Al impedido con justa causa no le corre término", constituye un Principio General del Derecho recogido en nuestra legislación en el Art. 229 del Código de Procedimientos Civiles. Éste es aplicable a todas aquellas situaciones jurídicas que representan para el particular cargas procesales, y que por la concurrencia de causas que encajan dentro de este principio no sea posible cumplir en el término legal.

Lo anterior se vincula generalmente al cumplimiento oportuno de los plazos en los procedimientos o procesos. Se entiende en su propia naturaleza, como aquella causa justificativa que por elementos que escapan de la voluntad de quien lo alegue, impiden el cumplimiento de una obligación o ejercicio de un derecho oportunamente.

Se aplica este principio ante el caso fortuito y la fuerza mayor. A pesar que nuestro legislador no hace distinción alguno, doctrinariamente Rafael Rojina Villegas considera: "por el primero entendemos el acontecimiento natural inevitables, previsibles o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación. Se trata de por consiguiente de hechos naturales inevitables que pueden ser previstos o no por el deudor pero a pesar que lo haya previsto no los puede evitar, y que impiden en forma absoluta el cumplimiento de la deuda, constituyen una imposibilidad física insuperable". (Sentencia del día quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Ref. 26-H-94)

"Entendemos por fuerza mayor 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, Ed. Porrúa, 1985, p. 360, 361)
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 200-A-2001 de 08:10 de 23/06/2003)

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según importantes corrientes doctrinarias, el ius puniendi del Estado, concebido 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.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de inconstitucionalidad de las doce horas del día veintitrés de marzo de dos mil uno, asume esta postura al decir 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. 8-97Ac).

De similar manera, esta Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido en diversas sentencias 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. En similares términos, y parafraseando a Luciano Parejo Alfonso, también ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, agregando que: "La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general." (Entre otras, sentencia del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, ref. 29-G-91).

Como se constata, es criterio asumido tanto por esta Sala como por la Sala de lo Constitucional, que la potestad sancionadora de la Administración encuentra común origen con el Derecho Penal al derivarse del mismo tronco del ius puniendi del Estado.

El tratadista español Alejandro Nieto resume el concepto referido de la siguiente manera, que aunque crítica, permite comprender su configuración: "La idea del ius puniendi único del Estado, nos descubre un recurso dogmático que en Derecho se utiliza con cierta frecuencia: cuando la Doctrina o la Jurisprudencia quieren asimilar dos figuras aparentemente distintas, forman con ellas un concepto superior y único –un supraconcepto– en el que ambas están integradas, garantizándose con la pretendida identidad ontológica la unidad de régimen. Esto es, como sabemos, lo que se ha hecho con la potestad sancionadora del Estado, en la que se engloban sus dos manifestaciones represoras básicas. Una técnica que se reproduce simétricamente con el supraconcepto del ilícito común, en el que se engloban las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador." (Derecho Administrativo Sancionador, segunda edición ampliada, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1994).

Esta potestad sancionadora de la que está dotada la Administración tiene cobertura constitucional en el artículo 14, que establece la facultad punitiva del Órgano Judicial, y por excepción, la de la Administración. La sentencia de inconstitucionalidad (ref. 8-97Ac), antes citada, lo expone con claridad en el mismo considerando jurídico: "Si bien es cierto que existe una potestad jurisdiccional que exclusivamente es ejercida por el OJ (Órgano Judicial), dentro de la cual se encuentra la facultad de imponer penas según el Art. 14 Cn., también existe una potestad sancionadora de la Administración Pública, igualmente conferida en el mismo artículo...". Sin duda, es en esta norma constitucional en la que se encuentra el fundamento en el ordenamiento jurídico salvadoreño de la potestad penal y la potestad sancionadora administrativa.

Como otras potestades de autoridad, ésta se ejerce dentro de un determinado marco normativo que deviene primeramente de la Constitución. En tal sentido, la misma disposición citada en el párrafo anterior sujeta 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...". Pero sobre todo, en congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del Art. 86 de la Constitución. Así pues, en virtud de la sujeción a la ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad.

PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Corolario de la identidad de la potestad penal de la judicatura y la sancionadora de la Administración, es la observancia de principios consonantes que inspiran y rigen las actuaciones de ambos. Si bien dichos principios tienen también origen común en la identidad ontológica de ambas potestades, los mismos han sido tradicionalmente configurados y aplicados antes en el ámbito penal y de ahí trasladados gradualmente al ámbito administrativo a fuerza de construcciones doctrinarias y jurisprudenciales. Por esa razón, tradicionalmente se habla de la aplicación de los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo sancionador, obviándose referencia a su identidad matriz.

La tesis de este trasvase de principios no es unívocamente aceptada en el Derecho comparado, aunque se encuentra más asentada en ordenamientos tradicionalmente emparentados con el nuestro. Al respecto, Alejandro Nieto señala para el caso español: "La unanimidad que sobre el 'sí' reina en nuestro Derecho no debe dar la impresión de que se trata de un fenómeno universal y nada polémico en otros países, antes al contrario. En Francia la Jurisprudencia y la doctrina han afirmado unánimemente lo contrario hasta hace muy poco. Y en Italia, la Corte Constitucional se niega terminantemente a aplicar a los ilícitos administrativos los principios constitucionales del Derecho Penal, cuidándose, además, de advertir expresamente que esta diferencia de regímenes no rompe el principio de igualdad".

REALIDAD JURÍDICA SALVADOREÑA

Es menester en ese sentido referirse a la realidad jurídica salvadoreña, particularmente a las sentencias de la Sala de lo Constitucional vinculadas con el tema. A este efecto resulta ilustrativo examinar ciertas consideraciones vertidas en la sentencia de inconstitucionalidad de las doce horas del día diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos (Ref. 3-92, acumulado al 6-92) que contiene expresas menciones a esta materia. La construcción dogmática que se hace en los considerandos jurídicos XI al XIV de la sentencia discurre sobre la aplicabilidad o no de los principios que rigen en el proceso penal a la actividad de la Administración, específicamente en el Derecho Tributario Sancionador, pero sus valoraciones son claramente extensibles a toda la materia sancionatoria.

La exposición inicia con una breve consideración sobre la naturaleza jurídica del "ilícito tributario", "infracción tributaria" y "sanción administrativa". Una primera conclusión a la que se llega es que no hay diferencia ontológica o cualitativa entre el ilícito penal común y el ilícito tributario (que es un tipo de ilícito administrativo), y sus diferencias de grado o cuantitativas son meramente formales y no de fondo. Como consecuencia de esta conexión ontológica –que se desprende nuevamente del tronco común del ius puniendi- resulta la migración de los principios penales al ámbito administrativo sancionador. En palabras citadas de Pérez Royo lo que sucede es que: "se va produciendo la progresiva introducción de garantías y principios tradicionales del Derecho Penal en el ámbito de las infracciones administrativas y las correspondientes sanciones". Para ilustrar la referida postura jurídica, se cita la sentencia del Tribunal Constitucional Español 18/81, del ocho de junio de ese año: "Ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales". Se afirma además que dicha idea no es novedosa en la jurisprudencia constitucional salvadoreña, pues dos

sentencias así lo demuestran, y se concluye que tanto en la creación como en la aplicación de las normas relativas a las infracciones y sanciones tributarias habrán de estar presentes los principios decantados en la creación de la teoría general del delito.

Finalmente conviene apuntar una idea consignada en dicha sentencia que sirve de colofón: "La idea expuesta en el acápite precedente significa -como ineludible derivación- que el vocablo "delito" consignado en el Artículo 12 inciso primero de la Constitución debe entenderse no en sentido estricto, sino indicativo de un ilícito o injusto típico, esto es, conducta humana que en virtud de mandato legal se hace reprochable a efecto de sanción; incluyéndose en este concepto a las infracciones administrativas, y específicamente las tributarias. Esta equiparación -que no puede hacerse más que al rasero de la teoría general del delito- implica que los principios del Derecho Administrativo sancionatorio son los que se sistematizan en el Derecho Penal de aplicación judicial, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto."

Resulta pues que la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o matices propios de la actividad realizada por la Administración. Sabido es que existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las distintas funciones que cumplen en un Estado de Derecho, aunque ello no debe inhibir a la Administración de la aplicación de los principios rectores del ius puniendi al ámbito administrativo sancionador, pues estos tienen origen primordialmente en la norma fundamental. Puede de esta manera afirmarse sin ambages, que en el ordenamiento administrativo sancionador salvadoreño resultan aplicables los principios que rigen en materia penal encauzando la actuación sancionadora en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados.

Aceptada que sea la tesis del tronco común de ambas potestades, la penal y administrativa, el debate sobre la aplicación por trasvase de los principios que encauzan el derecho penal no es respecto a su pertinencia, sino respecto a la forma en que estos principios pasan del primer ámbito al segundo. En palabras de Alejandro Nieto: "...la principal dificultad se encuentra en la determinación de 'qué' principios van a ser aplicados y, sobre todo, de 'hasta qué punto' van a serlo." Ciertamente, dicho tema no es materia de esta sentencia, y de manera indudable dependerá de las elaboraciones jurisprudenciales que cada caso controvertido exija.

SANCIONES DISCIPLINARIAS

Interesa examinar brevemente la manera de cómo la potestad sancionadora de la Administración se concreta frente a los administrados. En general, la potestad sancionadora 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, estos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas.

La doctrina sostiene que la peculiaridad de esta especie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento.

Luciano Parejo Alfonso sostiene que tales sanciones: "...no son, en definitiva, más que sanciones administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva (que, a su vez, está en función del tipo de organización y su fin propio) sobre el que operan: la relación de empleo público", y que: "Se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la Administración Pública" (Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco, Ortega Alvarez: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1994, Pág. 313).

Alejandro Nieto sostiene que nos encontramos ante una potestad doméstica, vocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto.

Lo anterior no implica que los destinatarios de tales sanciones estén desprotegidos o que no apliquen las garantías constitucionales generales, sin embargo, sí es claro que en su aplicación han de entenderse matizados los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho sancionatorio común.

EXIGENCIA DE TIPICIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

La exigencia de la tipicidad encuentra su asidero constitucional en los principios de legalidad y seguridad jurídica. La Sala de lo Contencioso Administrativo 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. El catedrático Garberí Llobregat, citando jurisprudencia del Tribunal Supremo de España distingue entre este principio y el de legalidad en que mientras este último se observa mediante la previsión de las infracciones y sanciones en la Ley, el primero lo es mediante la precisa definición de la conducta que la Ley considere constitutiva de la infracción, y la igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse. En otras palabras, se cumplen con ambos los requisitos de *lex praevia* y el de *lex certa*. Parafraseando a Jescheck, concluye que la "conducta típica" es aquella donde se aprecia identidad entre sus componentes fácticos y los descritos en la norma jurídica.

Agrega Garberí Llobregat que si bien la tipicidad se desenvuelve en el plano teórico mediante la declaración expresa en la norma de los hechos constitutivos de infracción y de sus consecuencias represivas, en la práctica ello implica la imposibilidad de atribuir las consecuencias jurídicas de la norma a conductas que no guardan similitud con las señaladas en las normas. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser subsumida en la infracción contenida en la norma. Citando nuevamente jurisprudencia del Tribunal Supremo reitera la exigencia de la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales de la ilicitud y de la imputabilidad, rechazando cualquier interpretación extensiva, analógica o inductiva.

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. Esta certeza deberá comprobarla suficientemente el órgano sancionador con los medios probatorios que resulten conducente, pertinentes y útiles para tal fin.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 193-M-2001 de 09:10 de 14/03/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 120-S-2001 de 10:00 de 14/03/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 16-2-2000 de 08:00 de 19/03/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 109-P-2000 de 08:30 de 19/03/2003)

PRETENSIÓN. LÍMITES

Conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la Sala de lo Contencioso Administrativo, única y exclusivamente, tiene competencia para declarar la ilegalidad de los actos administrativos (artículo 2 y 9). En ese sentido, el legislador integra como elemento propio de la demanda el establecimiento de la petición en términos precisos (art. 10 literal f).

Los requisitos de la demanda establecidos en el artículo 10 de la ley en comento, son requisitos base que se deben llenar para configurar los límites de las pretensiones del demandante, y su desarrollo a través de literales en determinado orden, se hace únicamente con el fin de sistematizar el contenido del artículo. De las dos premisas anteriores, se desprende que la: "petición en términos precisos" es un requisito, propio y básico, que delimita el contenido de la pretensión del demandante, y ésta puede encontrarse inmersa en el desarrollo de la demanda, mostrando así su concordancia con los otros requisitos.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 202-C-2001 de 08:00 de 14/07/2003)

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

El artículo 12 de nuestra Constitución establece la "Presunción de Inocencia", la cual no sólo es aplicable a materia penal, sino que también a materia administrativa; según Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional "toda persona sometida a un proceso o procedimiento, es inocente y se mantendrá como tal dentro del proceso o procedimiento, mientras no se determine su culpabilidad por sentencia de fondo condenatoria o resolución motivada, y respetando los principios del debido proceso procesal, judicial o administrativo". (Sentencia de Amparo Ref. 360-97). En concordancia con lo expuesto por el Tribunal Constitucional Salvadoreño, el doctrinario Garberí Llobregat ha expuesto: "El derecho a la presunción de inocencia implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción administrativa y de la responsabilidad del sujeto pasivo del procedimiento recae sobre quien sostiene la imputación de haberse cometido un ilícito, en nuestro caso la Administración Sancionadora. Ello determina, como consecuencia más sobresaliente, que si la autoridad administrativa no cumplimenta adecuadamente dicha carga deba procederse a la absolución del presunto responsable, quien en ningún momento arrastra sobre sí la carga de acreditar los hechos extintivos o excluyentes de la infracción en ausencia de prueba de cargo".

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 190-C-2001 de 14:00 de 24/06/2003)

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

Respecto a la aplicación del principio de congruencia en sede administrativa, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha manifestado que: "las resoluciones pronunciadas por la Administración, deben ser claras, precisas y coherentes respecto de las pretensiones que constituyen el objeto de la petición" (Sentencia pronunciada en el juicio de referencia 26-E-97, de fecha treinta de abril de mil novecientos noventa y ocho).

El principio de congruencia adquiere especial connotación en el sentido que está vinculado intrínsecamente con el derecho constitucional de petición, ya que éste requiere que se resuelva sobre lo solicitado de manera congruente, tal como la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha afirmado.

Siguiendo el anterior orden de ideas, se determina que existe incongruencia cuando hay desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes han planteado los términos del debate procesal; los tipos de incongruencia existentes son: (a) incongruencia por "plus o ultra petita"; (b) incongruencia por "extra petita"; y (c) incongruencia por "citra petita".

La incongruencia por plus o ultra petita se presenta cuando la sentencia concede más de lo requerido por el actor o peticionante; es decir, que este tipo de incongruencia se configura cuando no existe armonía cuantitativa en la sentencia.

La incongruencia extra petita se manifiesta cuando el juzgador sustituye una de las pretensiones del demandante por otra o cuando además de otorgar las primeras, concede algo adicional, y cuando se otorga lo pedido, pero por argumentos diferentes de los invocados. Sin embargo, esta incongruencia no se configura cuando la resolución del Tribunal versa sobre los puntos o cuestiones que el Tribunal está facultado para introducir ex officio, por existir habilitación legal para ello.

En cuanto a la incongruencia citra petita, ésta se constituye cuando se deja de resolver respecto de la pretensión o en relación de algún punto de la misma. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la decisión puede existir implícitamente en la sentencia, caso en el cual no existirá incongruencia.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 143-A-1999 de 14:20 de 22/09/2003)

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN

El principio de interpretación de las normas conforme a la Constitución tiene su primer fundamento en el de unidad del ordenamiento jurídico, el cual debe encajar con los preceptos, principios y valores constitucionales, situación que constituye un imperativo derivado del principio de supremacía constitucional; Art. 246 Cn. dentro de la plenitud hermética del orden jurídico.

Dado que la Constitución fundamenta la armonía de todo el ordenamiento jurídico, las normas que lo integran no pueden contradecirse entre sí. De ser posibles varias interpretaciones de una norma, debe preferirse aquella que concilie con el precepto que la origina, puesto que se trata de evitar el vacío que se produce cuando una norma se declara nula, derogada, o reformada; se vuelve necesario intentar por la vía interpretativa que ésta consecuencia no se produzca.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 209-A-2001 de 15:10 de 29/04/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 64-E-2001 de 15:00 de 29/04/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 65-E-2001 de 15:00 de 30/04/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 61-E-2001 de 15:00 de 30/04/2003)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE Y SU REGLAMENTO

El art. 86 de la Cn. en su inciso primero contiene el principio de legalidad vinculado a la actuación de la administración pública y establece "los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen mas facultades que las que expresamente les da la ley."

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido enfática al respecto cuando ha señalado que el principio de legalidad; es universal, lex jubet non disputet por lo que toda actuación del Viceministerio de Transporte ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido previamente por ley, la que lo constituye y delimita. Lo anterior significa que el Viceministerio de Transporte debe someterse en todo momento a lo que la ley establezca, entendiendo tal expresión como indicativa por lo específico del análisis del sistema de derecho administrativo existente en un ordenamiento jurídico dado, caso contrario el Viceministerio de Transporte estaría en una concreta trasgresión del contenido básico del principio de legalidad establecido en el artículo 86.

El Director General de Transporte Terrestre, tiene específicamente determinadas sus potestades en el ordenamiento jurídico aplicable a las actuaciones que necesita realizar en el cumplimiento de su función, siendo la Ley de Transporte Terrestre y el Reglamento General de Transporte Terrestre, los dos cuerpos

normativos que básicamente fundamentan su actuación en cuanto a las potestades que se le prescriben normativamente en lo relativo al Transporte Público de Pasajeros.

El artículo 11 número 3 del Reglamento General de Transporte Terrestres, expresamente prevé que la referida Dirección está facultada para proponer y oficializar la creación de rutas y tarifas, según la clase de servicio autorizado, de conformidad a los respectivos estudios técnicos tarifarios y de ingeniería de Transporte y Tránsito, previo dictamen de la Comisión Reguladora.

Por lo tanto los funcionarios no tienen más facultades que las que la ley les da y si ella no ha previsto la acción u omisión que corresponda ante determinada realidad, no puede resolverse en su virtud lo que al respecto debería hacerse.

Como es sabido, en virtud del principio de legalidad los funcionarios públicos deben actuar con estricto apego al ordenamiento jurídico: y sólo pueden ejercer aquellas potestades que dicho ordenamiento les confiere, por los cauces en la medida que el mismo establece.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 106-G-2001 de 15:00 de 08/05/2003)

PRUEBA

La Sala de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para valorar la prueba vertida en procesos deducidos en instancias administrativas, cuando la misma acredite o establezca los presupuestos de hecho del acto administrativo impugnado, conforme a los parámetros de ley (por ejemplo: el buen uso y empleo de la sana crítica o el sistema tasado de valoración). Este Tribunal puede analizar la pertinencia, conducencia e idoneidad de las pruebas vertidas en un procedimiento administrativo, como parámetros elementales de aplicabilidad de la prueba en un procedimiento sancionador, cuando generen indefensión a alguna de las partes, se realicen fuera de los parámetros de ley o no se encuentren sometidas al principio de congruencia entendido como la articulación progresiva de "actos que deben guardar necesaria correspondencia entre sí".

Hay que diferenciar dos conceptos jurídicos totalmente independientes: lo que es la congruencia, y lo que es la pertinencia de la prueba.

La congruencia como principio rector de todo proceso, debe ser entendida a partir de que: "las resoluciones pronunciadas deben ser claras, precisas y coherentes respecto a las pretensiones que constituyen el objeto de la petición. La motivación que contiene la resolución administrativa, debe guardar relación con el problema que se pretende resolver y de esa forma pueda el particular conocer el motivo de la decisión a que se arribe..." (Sala de lo Contencioso Administrativo, Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Página 91).

Por su parte la pertinencia debe ser entendida: "...como la adecuación entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de la prueba en éste. En otras palabras, es la relación de facto entre los hechos que se pretenden demostrar y el tema del proceso" (Manual de Derecho Probatorio. Jairo Parra Quijano, Santafé de Bogotá, Novena edición, Editorial Profesional, 1998, pág. 89).

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 119-R-99 de 12:00 de 21/05/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 121-R-2000 de 12:05 de 16/05/2003)

INSTRUMENTOS PRIVADOS

La Sala de lo Contencioso administrativo estima que no es suficiente la mera presentación de cualquier instrumento privado y que no se discuta su autenticidad por aquél a quien se opone para que funcione como prueba fehaciente, sino que es necesario que en el cuerpo del instrumento aparezcan las suficientes indicaciones, notas o afirmaciones que vuelvan creíble o al menos aceptables las argumentaciones de la parte que de él se vale

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 113-R-99 de 11:20 de 12/02/2003)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En términos generales, recurso es el medio que concede la ley para la impugnación de las resoluciones, a fin de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictarlas. La apelación, es definida por el Código Civil como "un recurso ordinario que la Ley concede a todo litigante cuando crea haber recibido agravio por la sentencia del Juez inferior, para reclamar de ella ante el tribunal superior".

Los recursos administrativos son la vía por la cual el administrado -legitimado- pide a la Administración la revocación o modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal.

La nota característica de los recursos es la finalidad impugnatoria de actuaciones que se estiman contrarias a Derecho.

La apelación de actos administrativos, constituye un recurso ordinario mediante el cual, a petición del administrado, el funcionario, órgano u ente superior jerárquico a aquél que emitió el acto que se adversa, conoce del mismo a fin de confirmarlo, modificarlo o revocarlo.

Este Tribunal quiere hacer especial énfasis en el siguiente punto: la interposición de un recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo, que si bien es distinto e independiente del que fue seguido para emitir el acto recurrido, es al igual que éste, de carácter administrativo, y está por ello sujeto a las mismas normas e inspirado en los mismos principios.

Como es sabido, el procedimiento administrativo en tanto modo de producción del acto administrativo, forma de emanar al mundo jurídico, constituye un elemento formal del acto, y por ende condiciona su validez. Así, el procedimiento no es una mera exigencia formalista para la configuración del acto, sino que desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión. Éste tiene una función de garantía, en tanto se constituye en el cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado, susceptible de incidir en la esfera de sus derechos e intereses legítimos.

Es claro entonces que el acto administrativo no puede ser producido a voluntad del titular del órgano a quien compete su emisión, obviando el apego a un procedimiento y a las garantías constitucionales.

Sobre el procedimiento para la tramitación de un recurso, la primera fase es la iniciación; es preciso en primer lugar que el administrado interponga el recurso atendiendo a los requisitos y presupuestos que la Ley de la materia señale. En segundo lugar, es necesario que la entidad administrativa competente admita la apelación.

Una vez resuelta la admisibilidad del recurso, el trámite de la apelación será el que contemple la Ley aplicable al caso, respetando las normas elementales de todo procedimiento administrativo.

En todo procedimiento tienen aplicación reglas básicas y generales, que garantizan la protección a los derechos del administrado, y la transparencia en el actuar de la Administración. Por ejemplo:

La audiencia al interesado; la existencia de un plazo razonable para expresar agravios, ofrecer y aportar pruebas, etc.; la existencia de una decisión fundada y motivada que le sea debidamente notificada; acceso al expediente administrativo; etc.

En síntesis, la tramitación de un recurso ha de sujetarse a reglas mínimas que hagan efectiva la garantía de audiencia, la existencia de una fase contradictoria, etc.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 145-R-2001 de 08:10 de 20/05/2003)

RELACIONES INTERNACIONALES

NORMATIVA COMUNITARIA

La normativa comunitaria, se crea y desarrolla en el esquema de las Relaciones Internacionales, y no en el Derecho Internacional propiamente dicho, pues como se observa en el esquema jurídico comunitario, el mismo se distribuye en dos grandes partes, a saber: el derecho originario y el derecho derivado.

El derecho originario o primario se constituye por los tratados constitutivos o fundacionales de la Comunidad Centroamericana, en particular la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1962 y el Protocolo de Tegucigalpa de 1991. Todo lo anterior conforme a la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986 (Art. 5).

Las normas citadas se sitúan en la cima de la jerarquía del ordenamiento comunitario, pues prevalecen a las normas nacionales; al respecto, la Corte Centroamericana de Justicia en su resolución de las diez horas del día veinticuatro del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco afirma que: "...otras fuentes sin excepción alguna, al Protocolo de Tegucigalpa de 1991 es en la actualidad, el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana, y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana sean éstos, Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa."

Siempre en la misma sentencia, la Corte Centroamericana de Justicia considera que el Protocolo de Tegucigalpa, en relación a sus instrumentos complementarios o actos derivados, es el de mayor jerarquía,

y juntos estos últimos dos con el primero, de conformidad a la interpretación que se le debe de dar al texto del Artículo 35 del instrumento citado, prevalecen sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana, no obstante, que quedan vigentes entre dichos Estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos.

El derecho derivado o secundario, se encuentra constituido por todos aquellos actos que se desarrollan en el trabajo cotidiano de los entes comunitarios del sistema, así por ejemplo tenemos: los reglamentos, las resoluciones, acuerdos, etcétera. Los mismos, son actos unilaterales dados por las instituciones comunitarias creados con el fin de regular aquellas condiciones de competencia, las cuales han sido cedidas por los diferentes Estados, en el Tratado Marco (protocolo de Tegucigalpa) y documentos anexos.

El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, es un instrumento que se crea conforme a las condiciones señaladas en la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 1986 (artículo cinco), y es ley de la República conforme a la regulación establecida en el artículo 89 y 144 de la Constitución Política de El Salvador, por lo anteriormente señalado el mismo se clasifica como un instrumento complementario de los señalados en el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, y es vinculante para El Salvador.

El Reglamento Centroamericano sobre las Medidas de Salvaguardia es un instrumento que ha nacido conforme a las reglas propias del derecho comunitario, esto pues no se vincula en su creación al derecho internacional, como lo es el Convenio citado en el párrafo anterior, el Reglamento pertenece al segundo grupo de fuentes comunitarias, que es el derecho derivado, que sirve para dar cumplimiento a la misión que a cada una de las instituciones se le ha delegado.

Los Reglamentos, como derecho derivado, tienen conforme a su naturaleza, algunas características: a) Tienen alcance general: esto significa que tiene prescripciones generales e impersonales, es decir legislan abstractamente; b) Son de obligatorio cumplimiento en todos sus elementos: implica que todos los elementos dispuestos en el reglamentos son vinculantes para los Estados pertenecientes a la comunidad, de esto se desprende que el reglamento haga disponer a la autoridad creadora de un poder completo de regulación; c) Es directamente aplicable: los reglamentos no requieren de un filtro jurídico intermedio que los haga aplicable en el territorio de los Estados miembros del sistema, esto implica no requerir intervención alguna por parte de los parlamentos domésticos, ya que el mismo es aplicable de forma directa, media vez se haya verificado la publicación por Decreto Ejecutivo en el Estado suscriptor del sistema; d) Efecto Directo: los reglamentos tienen como las leyes nacionales, un despliegue pleno de sus efectos sobre el administrado y la administración, y ello significa que la misma es invocable por cualquiera de los justiciables o administrados del sistema, ya sea personas jurídicas o naturales en cualquier momento y ante cualquier entidad, lo anterior tienen su desarrollo pleno en los principios de legalidad desarrollados en los artículos 86 inciso final y 8 de la Constitución Política de El Salvador. En este sentido se hace el pronunciamiento de la Corte Centroamericana de Justicia, en la sentencia Coto Ugarte del día cinco de marzo de mil novecientos noventa y ocho, donde retoma de la resolución COSTA-ENEL, del quince de agosto de mil novecientos sesenta y cuatro, dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o Tribunal de Luxemburgo.

Si bien es cierto el Derecho Comunitario se le ha definido como aquel conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que poseen sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlos, interpretarlas, aplicarlas y hacerlas saber, el mismo se encuentra en armonía y se constituye como un complemento con el Derecho Internacional, y las obligaciones previamente consignadas conforme a las reglas dadas en las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados (de 1969 y 1986); por lo anterior resulta aplicable y lógico que el legislador comunitario haya retomado, tanto en el Convenio (Considerandos) como en el Reglamento (artículo 2), reglas propias sobre la materia de Salvaguardias ya desarrolladas en instrumentos de la Organización Mundial del Comercio, así el GATT de 1947 y de 1994, junto con el Acuerdo sobre medidas de Salvaguardia de la OMC.
(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 193-C-2001 de 08:20 de 22/07/2003)

RENOVACIÓN DE MATRÍCULAS PERSONALES Y PATENTES DE COMERCIO E INDUSTRIA

El Art. 64 de la Ley de Registro de Comercio establece: "Los derechos anuales de matrículas personales y patentes de comercio e industria, podrán ser pagados por períodos completos hasta por cinco anualidades anticipadas.

Las personas que hayan obtenido el registro de sus respectivas matrículas o patentes de comercio o industria, deberán pagar los derechos anuales correspondientes dentro de los tres primeros meses de cada año calendario, o del año correspondiente cuando hubiere pagado anualidades anticipadas.

No obstante que la matrícula o patente solicitada aún no se hubiere concedido, deberá el solicitante pagar los derechos anuales de renovación en la época y cuantía establecidas en el presente artículo. La matrícula o patente no se concederá mientras no se paguen los derechos que se adeuda y los recargos o las multas en que se haya incurrido, en su caso.

Si el pago no se hiciera en los períodos que establecen los dos incisos anteriores, podrá efectuarse dentro del plazo de noventa días, pagando los siguientes recargos calculados sobre el derecho de la respectiva matrícula: 25% si el pago se realiza dentro de los primeros treinta días; 50% si el pago se realiza dentro de los segundos treinta días; y 100% si el pago se realiza dentro de los últimos treinta días del plazo."

Por su parte, el Art. 65 reza de la siguiente manera: "Transcurrido el plazo indicado sin que se haya pagado el derecho de renovación, o el recargo respectivo, caducará el derecho de matrícula o patente.

La solicitud de renovación de la matrícula deberá presentarse al Registro dentro de los primeros siete meses de cada año calendario, o del año siguiente al vencimiento, cuando se hubiere pagado más de una anualidad.

Transcurrido el plazo indicado, sin que se haya presentado la solicitud de renovación, se cancelará la matrícula correspondiente. No obstante, mientras no se hubiere efectuado la cancelación, el interesado podrá solicitar la rehabilitación de la matrícula o patente caducada.

Cuando por falta de pago de la renovación caduque el derecho de matrícula o patente o se cancele el asiento correspondiente, se presumirá legalmente que la persona ha continuado ejerciendo el comercio o la industria; en consecuencia, cuando el interesado solicite la rehabilitación o el registro de una nueva matrícula o patente deberá pagar los derechos anuales y los recargos en que se haya incurrido desde la fecha del último pago de renovación más los derechos de la nueva matrícula o patente, en su caso."

En síntesis, dichas disposiciones establecen:

La falta de pago de la renovación de la matrícula o patente dentro del plazo correspondiente, o del recargo respectivo, trae como consecuencia la caducidad del derecho. Esta no opera de manera automática pues hace falta una declaración expresa del Registro de Comercio para que se configure.

La falta de presentación de la solicitud de renovación dentro del plazo legal, trae como consecuencia la cancelación de la matrícula. Ésta tampoco opera en forma automática, pues el hecho de no presentar la solicitud únicamente habilita a la Administración a cancelar la matrícula.

Cuando el derecho ha caducado o se ha cancelado el asiento correspondiente, se presume que la persona ha continuado ejerciendo el comercio o la industria; por lo que, al solicitar la rehabilitación o el registro de una nueva matrícula o patente, deberán pagarse los derechos anuales y los recargos en que se haya incurrido desde la fecha del último pago de renovación, más los derechos de la nueva matrícula o patente, en su caso.

De tal manera, resulta que la figura de la rehabilitación supone en todo caso que previamente existió caducidad del derecho o cancelación del asiento.

La ley no prevé un pago adicional por la presentación extemporánea de la solicitud de renovaciones de matrículas.

Toda actuación de la Administración debe estar fundada en una norma, a fin de dar cumplimiento al principio de legalidad. Esta Sala ha manifestado en reiteradas ocasiones que de conformidad al inciso tercero del Art. 86 de la Constitución, la Administración se encuentra sometida al principio de legalidad en sentido positivo, es decir, que en el ejercicio de sus funciones no posee más potestades que las que la ley expresamente le reconoce.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 66-V-2000 de 08:20 de 16/01/2003)

RESERVA DE LEY

Sobre la reserva de ley esta Sala se ha pronunciado anteriormente, en el sentido que existen dos categorías de reserva de ley, a saber: Reserva de ley material y reserva de ley formal; la primera se constituye sobre la base de una reserva constitucional: es decir, la Constitución establece determinados ámbitos que sólo podrán ser regulados por la ley emanada de la Asamblea Legislativa. En ese sentido, ésta Sala citando a la Sala de lo Constitucional expresó que el art. 246 inciso primero de la Constitución ha de interpretarse en el sentido que "únicamente se podrán limitar derechos fundamentales establecer impedimentos o restricciones para su ejercicio por ley en sentido formal, pero que la regulación de

derechos que comprende titularidad, condiciones de ejercicio, manifestaciones y alcances de derechos, así como garantías, puede hacerse por cualquier norma de carácter general, impersonal y abstracta(...)", argumentando que (...) "se justifica que las limitaciones o restricciones a los derechos es decir, aquellos aspectos de la regulación normativa que implican obstaculización o reducción de posibilidades de ejercicio, sean encomendadas al órgano legislativo, pues tal se encuentra regido por un estatuto que comprende ciertos principios orientadores e informadores, tal es el democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa por la Asamblea Legislativa y que, a través del procedimiento legislativo se busca garantizar(...)". Por otra parte, la reserva de ley formal implica que la propia ley determina que cierta materia sólo podrá ser regulada de forma ulterior por una norma con rango de ley formal.

De lo anterior se concluye, que las regulaciones que establezcan impedimentos o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales, requieren inexcusablemente de cobertura de ley formal, como único título constitutivo eficaz.

Ahora bien, la ley en sentido formal puede requerir de la colaboración de un reglamento u ordenanza para que ésta colabore en la regulación, la complemente y le ayude a lograr los fines de la propia ley. La doctrina ha sostenido que existe remisión normativa cuando una ley reenvía a una normación ulterior, la regulación de ciertos elementos que complementan la ordenación que la propia ley establece; en ese mismo sentido Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en su obra Curso de Derecho Administrativo Tomo I Pág. 266-267 dice "La utilización de esta técnica de remisión por parte de la ley en favor de una determinada normativa de la Administración es algo perfectamente habitual. Con absoluta frecuencia, la ley -o bien enuncia unos principios de regulación y remite al Reglamento su desarrollo completo-; o bien, en el momento en que regula una determinada materia, dispone que algunos de los puntos de la misma se ordenen reglamentariamente, remitiendo, pues, en cuanto a ellos, a una regulación secundaria".

Es decir, que a la Administración Pública le corresponde el ejercicio de roles de control y seguimiento de la actividad de los administrados, relacionándose con estos a través de las técnicas permisivas de control (como permisos licencias, concesiones, etc.), y junto a éstas, se erige la posibilidad que la misma Administración, en una actividad de tutela de los intereses sociales, pueda aplicar ante determinados incumplimientos (acciones u omisiones) las denominadas sanciones administrativas.

La potestad sancionadora exige, con base en el principio de legalidad, una ley habilitadora; por ello, no es posible imponer sanciones ni tan siquiera según las ordenanzas municipales, si no existe una ley que lo habilite. Existiendo esa ley habilitadora, la Administración queda posibilitada de ejercer su potestad sancionadora.

La facultad sancionatoria de la que está dotada la Administración, tiene en nuestro país cobertura constitucional (art. 14 de la Constitución de la República), y la Administración en su actuar, se encuentra sujeta al principio de legalidad que recoge también la Carta Magna en el artículo 86 al señalar que "los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". En virtud de la sujeción a la ley, la Administración sólo puede actuar cuando aquella la faculte, ya que toda acción administrativa se nos presenta como un poder atribuido previamente por la ley, y por ella delimitado y construido. Lo anterior implica, que la Administración sólo podrá imponer las sanciones a las que la ley dé cobertura, y en la forma que la misma lo regule.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 112-S-2000 de 14:10 de 05/12/2003)

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

La denegación presunta de una petición, es una ficción legal de consecuencias procesales que habilita la interposición de la acción contencioso administrativa, y se constituye cuando "la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud", ello de conformidad al artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Los requisitos para que dicha institución se configure son: la existencia de una petición al ente o funcionario pertinente, la ausencia de notificación de una resolución a lo petitionado y el transcurso de determinado plazo.

Respecto a este último requisito existen dos posibilidades para la determinación del mismo. La primera, es que la ley de la materia señale el plazo en que la administración esté obligada a resolver y que expresamente establezca que transcurrido este término se entenderá denegada la petición. La segunda alternativa, es que la ley especial no haga la anterior determinación y que la configuración del silencio esté regulada en una ley de aplicación general a la actividad administrativa.

En nuestro régimen, las leyes administrativas no regulan por regla general los efectos del silencio de la administración ante las peticiones hechas por los administrados, y es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como ley de aplicación general, la que en el art. 3 letra b) establece que el silencio de la administración se reputa como denegación presunta cuando han transcurrido sesenta días contados desde la fecha de la presentación de la solicitud (Sentencia del día dos de marzo de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 104-R-99).

Es así, que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa exige que haya transcurrido un plazo de sesenta días contados desde la fecha de la presentación de la solicitud, sin que la autoridad o funcionario haga saber su decisión al interesado, para que se entienda configurada la ficción procesal. Una vez configurado el acto denegatorio presunto, el administrado dispone de un plazo de sesenta días para la interposición de la demanda, en este sentido, el plazo para interponer la demanda en el caso de denegación presunta, será de sesenta días contados desde el siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 27-U-2001 de 08:00 de 27/08/2003)

SISTEMA DE TELECOMUNICACIONES: INTERCONEXIÓN

En un sistema de telecomunicaciones liberalizado, la interconexión es indispensable para lograr una competencia real y posibilitar el acceso a los servicios, al enlazar las redes de dos operadores de manera que los usuarios puedan comunicarse entre sí.

La Ley de Telecomunicaciones, cuerpo legal base para las actuaciones de SIGET en materia de telecomunicaciones, define la interconexión como el servicio que permite a operadores y usuarios de distintas redes cursar tráfico de telecomunicaciones de una a otra red para que todos los usuarios finales estén en condiciones de comunicarse entre sí, o para que los usuarios finales conectados a una red de servicios de acceso, estén en condiciones de obtener servicios provistos por un operador de servicios intermedios (art. 6).

El artículo 19 establece claramente que la interconexión es un recurso esencial: "a todos los niveles o centrales donde sea técnicamente factible, con la finalidad de terminar en la red de una de las partes, telecomunicaciones originadas en cualquier otra red comercial, o transferir telecomunicaciones originadas en la red de una de las partes a cualquier otra red comercial de telecomunicaciones seleccionada por el usuario final, implícita o explícitamente".

La normativa plantea que las condiciones técnicas y comerciales de la interconexión se fijarán contractualmente. El Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones define el contrato de interconexión como aquél que firman dos operadores para convenir principalmente las condiciones técnicas y comerciales de una interconexión. Y reitera en el art. 44: "Las condiciones técnicas y comerciales específicas del servicio de interconexión serán libremente convenidas por las partes en un contrato de interconexión, en el que también se estipularán las condiciones técnicas y comerciales de los restantes recursos esenciales y obligatorios que se hayan acordado."

Esto es acorde con el artículo 21 de la Ley en comento, el cual dispone en el inciso primero: "Los precios y condiciones técnicas para el acceso a cualquier recurso esencial, serán negociados entre las partes".

Si bien en principio la ley reconoce la libertad de pactos en la determinación de precios y condiciones de los servicios, debe repararse que la misma establece limitantes. Para el caso, el art. 22 señala que: "La interconexión de redes será libremente negociada, excepto en lo referente al acceso a recursos esenciales". Ello armoniza con el art. 4, el cual establece que los precios y condiciones de los servicios de telecomunicaciones entre operadores serán negociados libremente, excepto en lo que respecta al acceso a los recursos esenciales, de acuerdo a lo estipulado en esta Ley.

Como recurso esencial la interconexión posee una serie de cargas y obligaciones de orden normativo y, como tal, está sujeta a regulación. En primer lugar, debe mencionarse que proporcionar la interconexión como recurso esencial a todo operador que la solicite es un imperativo, tal como dispone el art. 20 de la Ley de Telecomunicaciones, el cual afirma categóricamente la obligación que tiene todo operador de proporcionar acceso a su red a cualquier operador que lo solicite, mediante el pago correspondiente y sin discriminación alguna, agregando que: "Cada operador, al momento que solicite el acceso a un recurso esencial, tendrá derecho a gozar de términos contractuales similares a los que el operador que otorgue dicho recurso haya contratado con otros operadores."

Desde esta perspectiva la interconexión adquiere un doble cariz: es un deber para el operador a quien se solicite, y un derecho para el competidor solicitante.

El art. 38 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones dispone que una red comercial de telecomunicaciones podrá permanecer no interconectada con otras redes comerciales de

telecomunicaciones, ubicadas dentro del territorio nacional, únicamente si la interconexión no ha sido solicitada por otro operador. Por su parte, los arts. 30 y 31 de este cuerpo normativo establecen obligaciones expresas para el operador que proporcionará la interconexión.

Los cargos por la interconexión son un elemento esencial de la misma, y son definidos por el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones como: "el que cobra un operador a otro operador, por el servicio de interconexión". La misma disposición establece que: "los cargos de interconexión son independientes de los cargos o tarifas que los operadores aplican a los usuarios finales y de los costos directos de la interconexión".

A este punto, podemos afirmar como primera premisa que tanto la interconexión entendida como un recurso esencial -imprescindible para la interoperabilidad entre usuarios y operadores- como los cargos por interconexión, no pueden entenderse totalmente desvinculados de la regulación que ejerce el organismo competente en materia de telecomunicaciones, en este caso SIGET. Debe analizarse entonces cuáles son los límites de dicha intervención.

POTESTADES DE INTERVENCIÓN DE LA SIGET.

Como ha sostenido esta Sala en anteriores resoluciones, los entes reguladores responden a la necesidad de una legitimación técnica de intervención, a una nueva modalidad de regulación en los límites que les establezca la Ley, y ejercen un equilibrio entre mantener dinámicamente condiciones de competencia en el mercado y garantizar las obligaciones de servicio público y los derechos de los usuarios.

La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones responde, a tenor de los considerandos de su ley de creación, a la necesidad de "incentivar la inversión privada en los sectores de electricidad y telecomunicaciones", para lo cual: "es necesaria la creación de un marco regulatorio claro, que proporcione seguridad a los agentes económicos que participen en sus distintas actividades, a la vez que fomente la competencia y limite la discrecionalidad regulatoria". Ante ello, se establece:

"Que para cumplir con lo anterior, es necesaria la creación de un organismo especializado, que regule las actividades y supervise el cumplimiento de las normas establecidas para los sectores de electricidad y telecomunicaciones".

El art. 4 de dicho cuerpo normativo define a la SIGET como: "la entidad competente para aplicar las normas contenidas en tratados internacionales sobre electricidad y telecomunicaciones vigentes en El Salvador, en las leyes que rigen los sectores de Electricidad y de Telecomunicaciones y sus reglamentos, así como para conocer del incumplimiento de las mismas".

La teleología que originó la creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, así como las potestades otorgadas por el legislador, le conceden un rol de regulación y supervisión, que ejerce dentro de los marcos y límites de la propia ley.

Esta regulación y supervisión en materia de telecomunicaciones es totalmente acorde con los principios que establece la Constitución, que conjuga la libertad de empresa con la regulación del Estado en la prestación de servicios públicos, al afirmar en el art. 110 que: "El Estado podrá tomar a su cargo los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan, prestándolos directamente, por medio de las instituciones oficiales autónomas o de los municipios. También le corresponde regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas...".

La libertad económica y la libertad empresarial no pueden entenderse en términos absolutos. Así lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional en sentencia del veintiséis de julio de mil novecientos noventa y nueve, dictada en el proceso de Inc. 2-92, en la cual se estableció que el derecho de libertad económica de cada uno, en cuanto libertad jurídica, únicamente puede existir y operar con sujeción a una serie de limitaciones constitucionales y legales, encaminadas a asegurar su ejercicio armónico y congruente con la libertad de los demás y con el interés y el bienestar de la comunidad.

En el Amparo 26-2000, sentencia de las trece horas cuarenta y siete minutos del día diez de julio de dos mil uno, se sostuvo que la libertad de empresa "no es una libertad absoluta e ilimitada ya que la misma al igual que otros derechos de libertad operan con sujeción a una serie de limitaciones constitucionales y legales encaminadas a asegurar su ejercicio armónico, congruente con la libertad de los demás y con el interés y bienestar de la sociedad".

En este orden de ideas, el papel de los entes reguladores en el marco de una correcta interpretación de nuestro ordenamiento, debe necesariamente garantizar la protección del interés público en un entorno liberalizado, lo cual necesariamente lleva a matizaciones a la libertad de empresa.

En materia de Telecomunicaciones, la eliminación del monopolio estatal y su sustitución por el modelo actual no implicó suprimir todo tipo de norma reguladora y dejar totalmente librado el funcionamiento de dicho sector a las reglas del mercado, pues existen en la normativa grandes directrices que habilitan la intervención estatal dentro de límites y supuestos concretos. Dichas directrices están encaminadas a establecer reglas que impulsen la sana competencia, generen normas de calidad y seguridad y protejan al usuario.

En concordancia con lo expuesto, la Ley de Telecomunicaciones establece en el art. 2 que sus normas se aplicarán atendiendo a los siguientes fines: "a) Fomento del acceso a las telecomunicaciones para todos los sectores de la población. b) Protección de los derechos de los usuarios, de los operadores proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como de las personas en general, c) Desarrollo de un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos sus niveles, d) Uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico."

La intervención del ente regulador no anula la libre competencia, por el contrario, ciertos límites para las actividades competitivas tienen precisamente como fin promover el funcionamiento de la competencia, pero en términos sanos y equitativos.

En este orden de ideas, es indudable que los acuerdos que los operadores realicen sobre los cargos de interconexión, siendo ésta un recurso esencial, no son ajenos a la función reguladora y supervisora de SIGET. El punto medular radica en delimitar cuáles son los alcances de dichas potestades de regulación y supervisión, y bajo qué supuestos pueden ejercitarse.

Como ya se ha expuesto, el art. 2 de la ley de Telecomunicaciones establece que su aplicación tenderá como principales fines, a la protección de los derechos de los usuarios, operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones y al desarrollo de un mercado competitivo sano. La SIGET, como ente regulador encargado de aplicar dicha normativa, rige sus actuaciones por dichos fines, que se convierten en directrices que guían su intervención en materia de telecomunicaciones.

LIMITACIONES ESPECÍFICAS A LOS CARGOS POR INTERCONEXIÓN

Tal como se sostuvo en párrafos anteriores, existe libertad de pactos en la determinación del monto de los cargos por interconexión, naturalmente, dentro de los marcos y límites de la normativa aplicable, lo cual debe ser supervisado por el órgano competente.

Entre los límites a la interconexión se encuentran por ejemplo las regulaciones de los artículos 20 de la Ley de Telecomunicaciones (obligatoriedad en su prestación) 30, 31 y 38 de su Reglamento, a los cuales ya se ha hecho alusión. Asimismo, es una clara limitante la prohibición de prácticas restrictivas a la competencia que puedan incidir negativamente en el usuario.

En este último sentido, el art. 111 de la Ley de Telecomunicaciones establece que los servicios de telecomunicaciones se deberán organizar en base al principio de libre competencia entre prestadoras, evitando cualquier forma de concentración económica que afecte a los usuarios o a nuevos prestadores, de conformidad a los que se establece a continuación:

"Se prohíbe que los operadores de telecomunicaciones celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como acuerdos de distribución de mercados. Asimismo, se prohíben los subsidios cruzados en aquellos servicios de telecomunicaciones que se presten en competencia con otros operadores; excepto en las situaciones transitorias expresamente contempladas en esta Ley.

Mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las prácticas restrictivas a la competencia la SIGET, estará encargada de velar por el cumplimiento del inciso anterior, quedando facultada para aplicar las sanciones correspondientes a infracciones graves la primera y segunda vez que demuestre la existencia de dichas prácticas; y las sanciones correspondientes a infracciones muy graves para la tercera vez o más".

Aquellos acuerdos entre las partes -concertados en base en la libre contratación- que revistan estas características, son contrarios a la filosofía que rige la ley, y será la SIGET, como organismo regulador encargado de aplicar la normativa de telecomunicaciones, orientada a promover un mercado competitivo sano y proteger a los usuarios, la que deberá evitar su continuidad. Como corolario lógico, tales acuerdos pueden ser frenados por SIGET mediante la emisión de actos administrativos encaminados a encauzar el mercado a esta sana competencia, sin afectar al usuario.

Afirmar que SIGET no puede emitir actos administrativos que concreten las directrices de la ley, implicaría otorgar a las normas un mero carácter de ideario, de preceptos desprovistos de eficacia. Estos actos administrativos no se limitan al ámbito sancionador, sino a frenar las conductas nocivas.

Lo anterior denota inequívocamente que, si bien la situación en debate se enmarca en un contexto de libertad de mercado y libertad de pactos, existe un ente regulador con potestades de intervención en supuestos específicos comprendidos en la normativa interna, cuya aplicabilidad al caso en debate se analizará más adelante.

Con estos antecedentes podemos concluir en este apartado que la SIGET sí tiene potestades de intervención en la determinación de los cargos por interconexión, cuando se han establecido mediante acuerdos que lleven a fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o alquiler de servicios a terceros o a usuarios finales (art. 111 Ley de Telecomunicaciones).

Es vital recordar, como ya se expuso en párrafos anteriores, que el cargo por interconexión es un elemento de la interconexión, la cual, conforme a la Ley de Telecomunicaciones, constituye un recurso esencial, y que SIGET puede regular los acuerdos sobre su determinación, cuando incurran en prácticas prohibidas y no cumplan los requerimientos de ley.

La existencia de un ente regulador supone precisamente que el Estado mantiene una potestad de regulación y supervisión -que ejerce dentro de los marcos y límites de la ley- con miras a cumplir los fines que la propia normativa establece.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 279-C-2002 de 09:30 de 09/12/2003)

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO: ATRIBUCIONES

La Superintendencia del Sistema Financiero nace como una institución gubernamental contralora o supervisora del cumplimiento de las normas legales y de corrección financiera, tal y como se expresa en los considerandos de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero. Dicha institución tiene entre sus atribuciones el vigilar y fiscalizar a las entidades del sistema bancario.

Conforme a la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, a la Superintendencia le corresponde velar por la aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables a las entidades sujetas a su vigilancia, en este caso los bancos. (Art. 3 literal a)

La Ley de Bancos expresa en su artículo 66 que las instituciones bancarias deberán establecer y hacer del conocimiento público una tasa de referencia única para sus operaciones de préstamo, pues de acuerdo a ella, se deberán calcular los intereses de los contratos de préstamo celebrados con los usuarios. Y agrega que: "Para las operaciones de préstamo con tasa de interés ajustable, en el contrato que se celebre al efecto deberá quedar expresamente establecido el diferencial con relación a la tasa de referencia que se aplicará durante la vigencia del préstamo, la periodicidad de sus ajustes y el interés moratorio que se cobrará en caso de mora".

De la lectura de la referida disposición se desprenden dos obligaciones a cumplir por las instituciones bancarias: 1) el establecimiento de una tasa de referencia única la cual debe hacer del conocimiento público; y, 2) que en los contratos de préstamos se establezca el diferencial aplicable a cada crédito en relación con la tasa diferencial única.

En referencia a la aplicación del ajuste periódico establecido en el artículo 66, éste dependerá de los sujetos contratantes, debido a que la Ley de Bancos contempla las condiciones mínimas bajo las cuales se debe regular la relación jurídica crediticia pero no la efectividad de ésta, así: el legislador prevé los parámetros bajo los cuales se tratará la condición de morosidad de un cliente, pero dependerá de él si cae o no en ésta.

La Superintendencia del Sistema Financiero, en su potestad de fiscalizar no está facultada para sustituir la función jurisdiccional. Dentro de su competencia se encuentra, por ejemplo, el verificar que en la elaboración de los contratos los bancos incluyan las cláusulas que la ley establece que deben incluir.

De acuerdo a lo anterior se concluye que la Superintendencia del Sistema Financiero se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de los parámetros que dan seguridad jurídica a las relaciones crediticias, pero el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos o las controversias de interpretación corresponden al ámbito judicial.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 217-C-2001 de 09:30 de 23/07/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 218-M-2001 de 08:30 de 25/07/2003)

TASAS

TASAS MUNICIPALES

La tasa se define en el artículo cinco de la Ley General Tributaria Municipal como: "Son Tasas Municipales, los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestados por los Municipios".

Lo anterior implica que la Administración Pública podrá ejercitar el cobro de una tasa siempre y cuando concurren dos condiciones:

Que el hecho generador se encuentre previamente regulado en la ley u ordenanza; y, que la prestación del servicio sea efectiva, verificable y tenga un destinatario en concreto individualizable.

En cuanto a la primera condición indicada, visto el tributo como una prestación ex lege, la doctrina es abundante y coincidente, puesto que no podría concebirse la idea de un tributo sin regulación legal previa.

En cuanto a la segunda condición, es menester que la Administración tenga las herramientas legales y materiales que hagan susceptibles de evaluación y comprobación la existencia del hecho generador individualizado en el administrado. Lo anterior, puesto que es condición indispensable en el caso de las tasas que exista efectivamente la prestación de un servicio, lo que trae aparejado como consecuencia la inexistencia de la obligación tributaria en aquellos casos en que no se pueda comprobar la prestación individualizada.

En casos, donde la deuda tributaria es ex lege -nace por la ley-, siempre se reviste de una presunción de legitimidad la declaración de la Administración Pública que exige el cobro de una tasa (artículos 73 y 75 Ley General Tributaria Municipal). En vista de lo anterior, la carga de la prueba en tanto a la inexistencia de la prestación del servicio recae sobre el destinatario -administrado-.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 27-U-2001 de 08:00 de 27/08/2003)

TASAS FISCALES SOBRE TELECOMUNICACIONES INTERNACIONALES

El término tasas fiscales utilizado en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, hace referencia a una especie particular de tributos, las tasas, concepto que no incluye a los impuestos ni a las contribuciones especiales, lo cual es internacionalmente aceptado y reconocido. Lo anterior se encuentra confirmado en el mismo Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales suscrito en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en la ciudad de Melbourne en diciembre de mil novecientos ochenta y ocho. En cuyo Art. 6, Tasación y Contabilidad, Numeral 6.1, Tasa de Percepción, Numeral 6.1.3, reconoce la posibilidad de que en la legislación nacional de un país determinado, puede existir la aplicación de una tasa fiscal sobre la tasa de percepción por los servicios de telecomunicación de que se trata.

Si bien tales instrumentos reconocen la importancia de evitar que los servicios de telecomunicación internacionales se vean afectados por la doble tributación internacional, originada por la imposición de tasas fiscales legisladas nacionalmente, no se prohíbe expresamente su existencia ni se otorga exención alguna. El Reglamento la posibilidad de que existan tasas según la legislación nacional de cada país. Normalmente habrá tasa por los servicios facturados a los clientes de ese país, aceptando la posibilidad de que se concierten arreglos para hacer frente a circunstancias especiales; dichos instrumentos establecen inclusive el tratamiento contable para tales casos, ya que el Apéndice I numeral 1.6 del citado Reglamento, "Disposiciones generales relativas a la contabilidad", dispone que cuando una administración esté sujeta a un impuesto o a una tasa fiscal sobre las partes alícuotas de distribución u otras remuneraciones que le correspondan, no deberá a su vez deducir tal impuesto o tasa fiscal de las otras administraciones. Dicho numeral no establece exención alguna.

La Sala de lo Contencioso Administrativo establece que el Convenio precitado únicamente es una manifestación de los Estados suscriptores, en el sentido de recomendar a los miembros de la Unión, evitar la imposición de tasas fiscales sobre las telecomunicaciones internacionales, lo que no puede considerarse como una limitación a las potestades tributarias de los países miembros respecto de los servicios de que se trata, lo que se confirma en el texto mismo que respeta el derecho soberano de cada país de legislar sobre el tema; que de igual manera, el texto hace referencia a la conveniencia de no imponer tasas fiscales (que es una especie específica de tributos diferente a la de los impuestos) a las telecomunicaciones internacionales. De ahí entonces que respecto del término tasas fiscales, el mismo se refiere a una clase particular de tributos diferente de los impuestos y de las contribuciones especiales; Sin perjuicio de lo anterior, aún y al interpretarse que el expresado Convenio Internacional establece o concede exención de impuestos para las comunicaciones internacionales, no se trata estrictamente de un servicio de telecomunicación internacional en sí, sino de un servicio prestado en el territorio nacional, a una empresa no domiciliada, que hace posible una telecomunicación internacional, en nuestro país, no es el de una llamada internacional, sino el que se ha dejado dicho: la recepción de las mismas y su transporte a través de las redes de telefonía que operan en el territorio nacional hacia las líneas de acceso a las cuales se destinan dichas llamadas.

Por el principio de legalidad, en materia de impuestos no es posible utilizar la analogía para la interpretación de los hechos generadores con el objeto de ampliar su contenido más allá de los límites precisos establecidos en la ley. La misma limitación para la aplicación de la analogía existe respecto de las exenciones, las que también se encuentran sujetas al principio de legalidad, no siendo posible ampliar su contenido vía analogía, con el objeto de declarar exentas operaciones que no han sido legalmente previstas como tales, aún y cuando sean análogas o parecidas a las establecidas en la ley.

Los instrumentos suscritos en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, reconocen la importancia de evitar que los servicios de telecomunicación internacional se vean afectados por la doble tributación internacional. Proponen que se utilice el domicilio del cliente como criterio para aplicar una tasa fiscal sobre el servicio internacional de telecomunicaciones. No establece como obligatoria la aplicación de exenciones o tratamientos particulares: la tasa del 0%, la cual es técnicamente compleja y específica de cada país.

En consonancia con lo anterior, la norma que se comenta dispone que pueden existir arreglos para hacer frente a circunstancias especiales, lo que indica que no se trata de una exención ni del establecimiento de la tasa del 0%.

La Ley de Telecomunicaciones, al referirse al usuario final, lo define como toda persona natural o jurídica que compra servicios de telecomunicaciones para su uso propio; por su parte el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, en su Artículo 3 señala la interpretación que en materia de telecomunicaciones corresponde a los términos usuario, usuario final o abonado, indicando que tales términos designan a toda persona natural o jurídica que compra los servicios de telecomunicaciones para su uso propio.

Sobre el anterior planteamiento, este Tribunal considera que las disposiciones invocadas definen con claridad lo que debe entenderse como usuario final y aclaran que en el caso de los servicios de terminación local de llamadas internacionales, el usuario final lo constituye únicamente la empresa de telefonía no domiciliada; que las personas receptoras de las llamadas provenientes del exterior no son usuarios finales del servicio de terminación de llamadas internacionales. No obstante, las anteriores afirmaciones no llevan necesariamente a la conclusión de que en tales casos, el servicio sea utilizado o consumido exclusivamente en el extranjero, por ser éste el domicilio de la única persona que puede tipificarse como usuario final, esto es, la empresa de telefonía no domiciliada. Consideramos que, en primer lugar, el simple hecho de que una persona no se encuentre domiciliada en El Salvador, no significa que cuando contrate servicios en el territorio nacional con empresas nacionales exista exportación de servicios; en el presente caso, el servicio contratado consiste en recibir una llamada procedente del exterior y distribuirla (en cuestión de segundos) en nuestro territorio en la red nacional; sin embargo, el servicio no se agota en tal momento: la llamada es reenviada (también en cuestión de segundos) hacia el exterior, donde se establece la comunicación y punto desde el cual se originó la llamada y donde igualmente culmina. No se trata de remitir llamadas al exterior; por el contrario, llamadas procedentes del exterior están siendo introducidas y transmitidas en territorio salvadoreño, pero no permanecen aquí, ya que la señal es nuevamente reenviada al exterior, lugar en donde la empresa no domiciliada está prestando un servicio de comunicación internacional. En síntesis, el servicio prestado en nuestro territorio consiste en el uso de la red nacional de telecomunicaciones y de los equipos de Americatel El Salvador, S.A. de C.V. para el transporte de las llamadas, las que serán utilizadas en el país donde la llamada se origina, como antes se dijo.

Resulta ahora necesario, acudir a lo dictado en la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y a las estipulaciones contractuales pactadas expresamente por las partes para la prestación de los servicios de terminación local de llamadas internacionales.

La Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, establece como hecho generador del impuesto la exportación de servicios y dispone para ella la aplicación de la tasa del cero por ciento; dicho tratamiento tributario tiene como objetivo el cumplimiento del principio de imposición en el país de destino, según el cual, los productos y servicios que se exporten del país, son descargados del impuesto al valor agregado mediante la aplicación de dicha tasa. Tales operaciones tienen un débito fiscal del cero por ciento que permite la deducción o descargo de los créditos fiscales vinculados con las mismas. Con el anterior procedimiento, se logra que los bienes y servicios exportados del territorio nacional, no incluyan en sus costos ningún componente en concepto de impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, para que sean gravados justamente al ingresar al país al cual se destinan. Ello permite que los bienes y servicios nacionales, al menos en lo que se refiere a este tipo de imposición indirecta, se encuentren en iguales condiciones que los bienes y servicios de la misma naturaleza, ofrecidos en el país al cual se dirigen, para permitir a los productos y servicios nacionales competir en igualdad de condiciones en los mercados internacionales.

El Art. 74 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios dispone a la letra: "Están afectas a estas normas especiales, las exportaciones consistentes en transferencias de dominio definitivas de bienes muebles corporales, destinadas al uso y consumo en el

exterior y las prestaciones de servicios realizadas en el país, a usuarios que no tienen domicilio ni residencia en él y los servicios estén destinados a ser utilizados exclusivamente en el extranjero"; respecto de la tasa aplicable a tales operaciones, el Art. 75 de la misma ley, dispone que las exportaciones estarán afectas a una tasa del cero por ciento.

Para los efectos del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, en el caso de las exportaciones, el domicilio del sujeto no es determinante por sí solo para establecer el lugar donde el servicio es consumido: ello está vinculado con el lugar donde los servicios son efectivamente aprovechados o consumidos.

Dado que el servicio se concentra en recibir y transportar en la red nacional las llamadas originadas en el exterior, la utilización y aprovechamiento del servicio ocurre, exclusivamente en el extranjero, como afirma la parte actora, pues se trata de la transmisión de una llamada originada en el extranjero, hacia un receptor ubicado en el territorio nacional, pero que culmina en el exterior.

Como lo expresa el Art. 19 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, las prestaciones de servicios constituirán hecho generador del impuesto, cuando se presten directamente en el país, aunque los actos o contratos se hayan perfeccionado fuera de él o que el pago o remuneración se reciba en el exterior. Se considerará que el servicio es prestado en el territorio nacional cuando el ámbito territorial de la actividad que genera el servicio es en el país. En consecuencia y en concordancia con lo dispuesto en el Art. 74 de la misma, la tasa del trece por ciento es aplicable a personas que utilizan los servicios dentro del territorio nacional: por consiguiente, en opinión de esta Sala, los servicios de terminación local de llamadas generadas en el exterior, no están afectos a la tasa del trece por ciento, ya que su utilización tiene lugar fuera del territorio nacional. Su misma denominación no presta lugar a equívocos: se trata de una llamada que se genera en el exterior, pero que no se agota localmente mediante su recepción y transporte en la red de telefonía nacional.

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 196-A-2001 de 15:00 de 22/05/2003)

VIGENCIA DE LA LEY

En virtud del principio *iura novit curia* es obligación de la Sala de lo Contencioso Administrativo conocer el régimen jurídico de cada controversia sometida a su juzgamiento, así como su respectiva interpretación y aplicación y de tal manera resolver consecuentemente, aunque las normas no hayan sido acertadamente citadas por las partes.

RETROACTIVIDAD DE LA LEY

Al examinar la vigencia de la ley penal en el tiempo debe considerarse la retroactividad de la ley penal más favorable. Este principio, contemplado en el Art. 21 de la Constitución ("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."), supone, como una de las excepciones a la irretroactividad, que la norma se podrá aplicar retroactivamente siempre que para el sujeto imputado sea más favorable que la norma vigente al momento de cometerse el ilícito. Es decir, se dejará de aplicar la norma que correspondía al tiempo de haberse cometido el delito, prefiriéndose aquella que entre en vigencia posteriormente y que pueda ser ponderada como más favorable al sujeto que estaba siendo juzgado o lo fue de conformidad a la norma anterior.

Este principio tiene consecuencias concretas sobre la configuración del delito, así: (i) se aplicará retroactivamente la nueva ley que hace desaparecer un delito anterior o que reduce su penalidad, (ii) no se aplicará retroactivamente la nueva ley que agrava la penalidad de un delito preexistente y cuyo tipo se mantiene en la nueva ley, y (iii) no se aplicará retroactivamente la nueva ley que crea un delito inexistente en la legalidad anterior.

En el ordenamiento salvadoreño el principio de retroactividad tiene una expresa manifestación en el Art. 14 del Código Penal vigente, el cual conviene referir por motivos ilustrativos para esta sentencia. El referido artículo reza así: "Si la ley del tiempo en que fue cometido el hecho punible y las leyes posteriores sobre la misma materia fueren de distinto contenido se aplicarán las disposiciones más favorables al imputado en el caso particular que se trate."

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), ratificado por El Salvador por el Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno del 23 de noviembre de 1979, publicado en el Diario Oficial número doscientos ocho, tomo 265 del 23 de noviembre de 1979, y por tanto de conformidad al Art. 144 de la Constitución, ley de la República, contempla dicho principio de aplicabilidad inmediata. El mismo está contenido en el Art. 15, número 1: "Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969), ratificada con interpretación por El Salvador por Decreto Legislativo número cinco del quince de junio de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número ciento trece, tomo doscientos cincuenta y nueve, del diecinueve de junio del mismo año, lo reconoce en su Art. 9 Principio de Legalidad y de Retroactividad: "Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 193-M-2001 de 09:10 de 14/03/2003)

RELACIONES

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 120-S-2001 de 10:00 de 14/03/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 116-S-2000 de 08:00 de 19/03/2003)

(SENTENCIA DEFINITIVA de SALA DE LO CONTENCIOSO, Ref. 109-P-2000 de 08:30 de 19/03/2003)