

## **ABANDONO DE TRABAJO**

El abandono de trabajo es definido como la conducta propia del trabajador que sin causa que justifique su ausencia a laborar no se presenta al lugar de trabajo. Los autores sostienen que esta ausencia debe ser un acto voluntario, una decisión potestativa unilateral del trabajador, libre del más mínimo atisbo de compulsión física o moral.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 187-M-2000 de las 8:00 de fecha 13/4/2004 )*

## **ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

El acceso a la justicia, lo que incluye tanto el derecho al planteamiento de los recursos en sede administrativa como el acceso a la vía judicial para el control de legalidad de los actos administrativos, es un derecho que sólo puede ejercerse a través de los causes que el legislador secundario establece.

Así, conforme a los términos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la posibilidad de desencadenar el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública está sujeto a los límites y restricciones derivadas del cumplimiento de los presupuestos requeridos por parte de los administrados.

Para el caso, el art. 7 letra a) establece como requisito de admisibilidad de la acción contencioso administrativa, que el acto que se pretende impugnar haya agotado la vía administrativa. La misma ley establece que este requisito se tiene por cumplido, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente.

Lo anterior implica, que previo a acceder a la jurisdicción Contencioso Administrativa (a quien corresponde el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública) el administrado debe hacer uso de los recursos establecidos en los respectivos ordenamientos jurídicos. Lógicamente si la ley de que se trate no tiene contemplado recurso alguno, al administrado le queda expedita la vía para impugnar directamente ante esta jurisdicción el acto cuestionado.

De los precedentes párrafos se desprende que el hecho que un ordenamiento jurídico no tenga contemplado recurso contra determinado acto, no significa que la normativa en cuestión viole el derecho de defensa. En todo caso y tal como se ha expuesto, al administrado le queda la posibilidad de acudir directamente ante esta jurisdicción a efecto de impugnar el acto administrativo de que se trate.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 86-T-2003 de las 15:40 de fecha 15/11/2004 )*

## **ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ADMISIBILIDAD**

De acuerdo con lo establecido por el art. 7 letra a) L.J.C.A., la acción será admitida respecto de aquellos actos que hubieren agotado la vía administrativa, entendiéndose que este requisito procesal se ha satisfecho cuando se hubiere hecho uso en tiempo y forma de los recursos establecidos y regulados por el ordenamiento jurídico en referencia. Estos reciben la denominación de "recursos de carácter reglado" o simplemente de "recursos reglados".

### **RECURSOS REGLADOS**

Estos constituyen el desarrollo normativo del derecho connatural de defensa y a la vez, son una garantía para los afectados por las actuaciones de la Administración, en la medida que asegura la posibilidad de modificación o revocación de un acto desfavorable dictado por ese órgano o por un inferior jerárquico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 22 de enero de 1998, Proceso N 38-F-97).

Por otra parte, tal y como lo ha sostenido reiteradamente la Sala de lo Contencioso Administrativo, cuando no se contemple expresamente la posibilidad de impugnación en sede administrativa, el acto es directamente impugnante ante esta jurisdicción, siempre y cuando la acción contenciosa administrativa se interponga dentro del plazo estipulado en el art. 11 L.J.C.A.

Sin embargo, en algunas ocasiones el administrado utiliza un recurso que no se encuentra expresamente contemplado en la normativa administrativa y cuya regulación se comprende generalmente en la legislación ordinaria. Estos suelen denominarse "recursos de carácter no reglado", o "recursos no reglados".

### **RECURSOS NO REGLADOS**

Al ser interpuesto un recurso no reglado y éste es resuelto en forma desestimatoria por la Administración, dentro de los sesenta días posteriores al primer acto, la nueva declaración de voluntad de la administración produce el efecto de suspender el plazo para acceder a esta jurisdicción.

Es así que el único efecto de la utilización y tramitación del recurso no reglado dentro del periodo contemplado en el art. 11 L.J.C.A., es suspender el cómputo de dicho plazo y una vez éste sea resuelto, habilita uno nuevo para recurrir a la vía judicial.

A contrario sensu, una vez que el acto adquiere firmeza, la interposición de cualquier recurso (reglado o no), no puede modificar el contenido del acto controvertido, y en caso de ser resuelto por la Administración, resulta ser un

acto confirmatorio posterior por tanto no impugnabile ante esta jurisdicción de acuerdo al literal b) del art. 7 L.J.C.A.

Conforme lo anterior y de acuerdo al principio constitucional de acceso a la jurisdicción, resulta potestativo para el administrado la impugnación de la resolución que desestima el recurso no reglado, pues como ha sido advertido en líneas anteriores, su único efecto es habilitar un nuevo cómputo de sesenta días para interponer la demanda contencioso administrativa de acuerdo al art. 11 L.J.C.A.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 155-S-2002 de las 8:50 de fecha 23/12/2004 )*

## **ACTO ADMINISTRATIVO**

El procedimiento en materia administrativa constituye un elemento formal de producción del acto administrativo, y por ende condiciona su validez, ya que el mismo desempeña una función de plena garantía para el administrado, al proporcionarle la oportunidad de intervenir en la emisión del acto, garantizándole así sus derechos e intereses, asegurando además un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 219-M-2001 de las 14:15 de fecha 9/2/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 216-A-2002 de las 12:05 de fecha 12/11/2004*

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, sino que ha de seguir necesariamente un procedimiento determinado. De ahí que existe ilegalidad cuando el acto ha sido dictado vulnerando el procedimiento legalmente establecido, y de igual manera, 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 y los derechos de los administrados.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 79-E-2002 de las 12:10 de fecha 16/2/2004 )*

Todo acto administrativo implica una relación de la Administración con el administrado que la integra, surge de ahí, la necesidad de que toda decisión administrativa debe ser notificada con las formalidades y requisitos básicos que el ordenamiento jurídico aplicable preceptúa, a fin de que aquel a quien afecte de modo directo y particular tenga pleno conocimiento de la misma.

Lo anterior conduce a concluir a la Sala de lo Contencioso Administrativo, que independientemente cual sea la naturaleza del acto administrativo, es decir, que

afecte derechos o intereses del administrado o simplemente impulsen el procedimiento para llegar a la resolución final, incidiendo estos últimos en los derechos de defensa del administrado, conllevan para la Administración, la obligación de notificarlos formalmente. Así, si ese conocimiento se produce la **notificación surte sus efectos** y por ende el acto se vuelve eficaz.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 103-H-2003 de las 12:05 de fecha 14/12/2004 )*

## **ACTO ADMINISTRATIVO: AUTORIZACIONES**

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

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

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 94-D-2003 de las 14:00 de fecha 13/11/2004 )*

## **ACTO RECLAMADO. PRUEBA DE EXISTENCIA**

En el proceso Contencioso Administrativo no se exige al administrado anexar al escrito de demanda documentación que pruebe la existencia del acto, sino es la Administración demandada la encargada de señalar en su primer informe, si ha emitido o no la resolución que se la atribuye.

Esta Sala ha sostenido que la inexistencia de un acto administrativo se da en relación de aquellos actos que carecen de los elementos esenciales que los doten siquiera de la apariencia de validez. Consecuentemente, un acto emerge al mundo jurídico cuando se ha configurado la voluntad de sus emisores,

plasmada en la firma del mismo, es decir tiene existencia como tal en tanto concurren en él los elementos mínimos esenciales, lo cual es independiente del momento en que puedan desplegarse sus efectos.

Por ello la prueba de existencia de los actos impugnados la configura los actos en si mismos, los cuales en cuanto son expresiones de voluntad de la administración, existen y son susceptibles de revisión por este Tribunal.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 52-F-2001 de las 12:05 de fecha 9/9/2004 )*

## **ACTOS DE TRÁMITE: IMPUGNACIÓN**

El procedimiento administrativo está compuesto por una serie de actos de trámite o instrumentales de un acto resolutorio o final. Sin embargo, para efectos de procedencia de la acción contencioso administrativa, resultan impugnables ante esta jurisdicción los actos definitivos, los de trámite que imposibiliten la prosecución del procedimiento correspondiente y los actos denegatorios presuntos.

Es posible la impugnación automática de actos de trámite en casos especiales, esencialmente los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, o producen indefensión o perjuicio irreparable a derecho o intereses legítimos.

Fuera de estos casos los vicios del acto de trámite se reflejan en el acto final, que es el recurrible ante esta jurisdicción.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 170-C-2000 de las 14:09 de fecha 07/05/2004 )*

## **ACTOS PROCESALES DE COMUNICACIÓN**

Los actos procesales, entre ellos, los de comunicación son el soporte instrumental básico de la existencia de un juicio contradictorio, ya que sin una debida notificación la parte interesada no podría comparecer en el procedimiento o juicio ni defender sus posiciones.

## **NOTIFICACIÓN**

Es reiterada la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que en razón de la finalidad que lleva consigo la notificación, ésta debe practicarse con todo cuidado, procurando con ello la observancia de todas aquellas formalidades prescritas en la ley, para que cumpla a plenitud su objetivo, que no es otro, que permitir al destinatario, que conocida la resolución pueda disponer lo conveniente para la mejor defensa de sus derechos e intereses.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 277-C-2002 de las 9:07 de fecha 26/10/2004 )*

## **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 215-R-2003 de las 15:35 de fecha 15/11/2004*

## **ADMINISTRACIÓN: INFORMACIÓN FALSA E INFORMACIÓN INCOMPLETA**

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo información atañe a: "comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada". Los conceptos incompleto y falso se entienden, respectivamente, como: "no completo, no acabado o perfecto" y "falta de realidad o veracidad".

Haciendo unión de las anteriores definiciones, se puede determinar que los datos o conocimientos parciales o no completos que se presentan a la administración constituyen una información incompleta.

Por otra parte, información falsa se entiende como la comunicación de datos, hechos o conocimientos no reales, es decir, no concordantes con la realidad, que se aportan a la autoridad administrativa municipal.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 70-B-2000 de las 14:15 de fecha 14/12/2004 )*

## **ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**

### **COMPETENCIA**

Conforme al artículo 3 literal p) de la Ley de ANDA, el cual a su letra reza:

"art. 3.- son facultades y atribuciones de la administración nacional de acueductos y alcantarillados (...)p) someter a la aprobación del poder ejecutivo en el ramo de economía, tarifas razonables por el uso de las facilidades de la institución, o por los servicios de agua potable, alcantarillado u otros artículos o servicios vendidos, prestados o suministrados por ella y cobrar de acuerdo a las mismas, las que se aplicarán en el porcentaje y en la forma que la junta de gobierno determine.

Dichas tarifas deberán ser determinadas, a la vez que con un criterio de empresa autofinanciable, con un criterio de servicio público social; y deberán ser suficientes para cubrir y proveer con un margen de seguridad:

1.-Los gastos hechos por la institución en la operación, mantenimiento, administración, mejoras, desarrollo y expansión de sus instalaciones y propiedades; y,

2.- El pago de capital, intereses y demás cargos sobre sus bonos y demás obligaciones, a fin de mantenerse en capacidad de cumplir con los términos de los convenios celebrados con sus acreedores.

Ninguna autoridad podrá gravar adicionalmente los servicios ni las obras necesarias para obtenerlos cuando éstos se encuentren bajo la jurisdicción de anda."

De lo expuesto se aprecia que dicha ley requiere necesariamente de un acto de aplicación posterior por parte de la autoridad para producir sus consecuencias jurídicas, vale decir, que se trata de una norma heteroaplicativa.

## LÍMITES A LA COMPETENCIA DE ANDA

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.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 186-C-2001 de las 12:00 de fecha 11/3/2004 )*

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: POTESTAD SANCIONADORA

Los actos administrativos de naturaleza sancionadora, son aquellos a través de los cuales la Administración ejerce el Ius Puniendi Estatal.

Facultad que encuentra cobertura constitucional en el art.14, el cual estipula que: "Corresponde únicamente al Organo Judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas(...).

Es decir, que el principio de legalidad se erige como uno de los presupuestos que rigen la potestad sancionadora de la Administración, pues con el mismo se persigue realizar el ideal de que los miembros de la colectividad social, sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes, y no por la voluntad arbitraria de los hombres.

En materia administrativa, la garantía de legalidad de la potestad sancionatoria de la Administración, se identifica con el conocido principio penal "nullum crime nulla poena sine lege": el cual exige la existencia previa de una norma legal que, por una parte, tipifique como "infracción" la conducta que se pretende castigar (principio de legalidad de la infracción: nullum crime sine lege); y de otro lado, establezca la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta (principio de legalidad de la sanción: nullum poena sine lege).

En ese sentido, si bien es cierto la facultad sancionatoria de que está dotada la Administración se encuentra estipulada en el arto 14 de la Constitución, el ejercicio de la misma está sujeta al "principio de legalidad" que recoge la Carta Magna en el arto 86 inc. 3 al señalar que: "Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". Es decir, que todo actuar de la Administración deriva de una facultad atribuida y delimitada por la ley, la cual debe encontrarse vigente previamente a su ejercicio, imposibilitando su aplicación retroactiva.

El anterior artículo refleja pues, la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción.

La Sala de lo Contencioso Administrativo mediante Sentencia de fecha veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete, Ref. 39-0-96, se ha pronunciado en el sentido que los principios fundamentales del Derecho Penal, sobre todo aquellos que suponen una limitación del poder punitivo del Estado - es decir a la sanción administrativa- son extensibles al derecho administrativo sancionador.

Y ya que toda infracción se constituye como el origen de toda sanción impuesta por la autoridad administrativa, para que aquella se configure es necesario la concurrencia de los siguientes elementos: 1- El comportamiento positivo u omisivo del administrado, debe vulnerar un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa (principio de legalidad); 2- Para que un comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción; 3- El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley (principio de tipicidad); y 4- En todo ordenamiento sancionador rige el criterio que la responsabilidad puede ser exigida, sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa (principio de culpabilidad).



## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

El procedimiento administrativo, en tanto modo de producción del acto, constituye un elemento del mismo. Ésta no es una mera exigencia formalista, sino que desempeña una función de plena garantía para el administrado. Luciano Parejo Alfonso en su "Manual de Derecho Administrativo", señala entre los fines del procedimiento administrativo, en primer lugar, el dar satisfacción a las necesidades colectivas en forma rápida, ágil y flexible; y en segundo lugar, una función de garantía, en cuanto se constituye en 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 legítimas. Finalmente, y no por ello de menor trascendencia, posibilita la participación de los administrados en la toma de decisiones por el poder público administrativo.

En el procedimiento administrativo sancionador, precisamente por la naturaleza de los actos a emitirse, han de respetarse especialmente las garantías de audiencia y contradicción, potencializando el derecho de defensa.

José Garberí Llobregat, en su texto "El Procedimiento Administrativo Sancionador", señala que el derecho de defensa, en su acepción más rigurosa, constituye el derecho público constitucional que asiste a toda persona a quien se le pueda atribuir la comisión de un hecho punible, mediante el cual se le garantiza la posibilidad de oponerse eficazmente al ejercicio del ius puniendi de los poderes públicos, y hacer valer dentro de cada instancia sancionadora los derechos afectados por la imputación. (José Garberí Llobregat: "El Procedimiento Administrativo Sancionador" Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1998).

La Sala de lo Constitucional de esta Corte sostiene, que la garantía de audiencia es un derecho de contenido procesal, instituido como protección efectiva de todos los demás derechos de los gobernados, y que entre sus aspectos esenciales se encuentran: "a) que a la persona a quien se pretende privar de algunos de sus derechos se le siga un proceso o procedimiento -que no necesariamente es especial, sino aquel establecido para cada caso por las disposiciones infraconstitucionales respectivas-; b) que dicho proceso se ventile ante autoridades previamente establecidas; c) que en él se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales y las normas constitucionales procesales y procedimentales; y, d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado, de conformidad a la Constitución". (sentencia de amparo del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve, Ref. 167-97).

En síntesis, cada sanción administrativa debe tener predeterminado un procedimiento que respete los derechos y garantías constitucionales.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 219-M-2001 de las 14:15 de fecha 9/2/2004 )*

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).

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. 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.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 183-M-2000 de las 12:00 de fecha 31/3/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 206-C-2001 de las 9 :10 Horas de fecha 06/05/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 73-B-2000 de las 12:00 Horas de fecha 12/11/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 183-C-2000 de las 12:00 Horas de fecha 15/11/2004*

## PRESCRIPCIÓN

Esta Sala ha señalado en reiteradas decisiones (entre otras, sentencias definitivas de las nueve horas de fechas veinte y veintiuno de marzo del año dos mil tres, dictadas en los procesos tramitados bajo las referencias 182-A-2001 y 141-R-2001, respectivamente) que el origen común de las potestades sancionadora jurisdiccional y administrativa en el denominado *ius puniendi* del Estado justifica el traslado de principios aplicables en materia penal al ámbito administrativo sancionador. Dicho traslado, sin embargo, sufre ciertas inflexiones o matices en virtud de la distinta naturaleza de los órganos que la ejercen y la manera como cada uno de ellos se decanta en el derecho administrativo sancionador es problema de construcciones jurídicas independientes que deberán abordarse caso por caso.

Uno de dichos principios es el de la prescripción como una vía de extinción de la responsabilidad que: "(...) 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." (Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y otros: Lecciones de Derecho Penal, Editorial Praxis. S.A., Barcelona, España, 1996. Pág. 365 y 366).

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, se afirma que: "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". (Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramirez, Guadalupe: El Procedimiento Administrativo Sancionador, 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". Continúan afirmando los autores antes citados que, además, "...el discurrir del tiempo de prescripción determina la imposibilidad de ejercitar dicha potestad (...)" (Op. Cit. Pág 144). Desde el punto de vista del infractor, finalizados los plazos señalados para la prescripción, se origina el derecho a no ser imputado.

En relación a la conducta motivadora de la sanción (conceptos aplicables en términos generales al Derecho Administrativo sancionador) cabe señalar, además, que los llamados delitos de resultado pueden consumarse instantánea o permanentemente. En estos últimos "(...) la consumación se produce durante un espacio temporal, que se prolonga tanto como dura el hecho antijurídico. Esto quiere decir que la consumación del delito se está renovando constantemente durante ese lapso de tiempo." (Gómez Benítez, José Manuel: Teoría Jurídica del Delito, Editorial Civitas, S.A., Madrid, España, 1984, reimpresión 1992. Pág. 168).

El plazo para la prescripción de la acción debe empezar a contarse cuando finaliza o termina de darse la conducta sancionable.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 152-P-2002 de las 12:05 de fecha 14/7/2004 )*

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 189-M-2000 de las 12:30 de fecha 30/9/2004 )*

La potestad sancionadora de la administración está inspirada por una serie de principios entre los que se mencionan: Legalidad material, irretroactividad, tipicidad, y proporcionalidad. Éstos a su vez, constituyen una limitante a la potestad sancionadora del Estado, en el sentido, que éste debe apegarse a ellos a la hora de incidir en la esfera jurídica de los administrados.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 70-B-2000 de las 14:15 de fecha 14/12/2004 )*

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS RECTORES**

Garantizar al destinatario de las sanciones la sujeción a la ley, y protegerlo de cualquier arbitrariedad, ha llevado no sólo a la doctrina, sino a la jurisprudencia en general, a postular una identidad de rango y origen entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial. Afirmándose al respecto que el ius puniendi estatal es uno sólo, el cual se divide en dos manifestaciones de carácter puramente orgánico: la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial. Ambas supeditadas directamente a aquellos principios generales comunes de rango constitucional que gobiernan el ius puniendi estatal.

En este orden de ideas, las garantías fundamentales que regulan la actividad sancionadora del Estado son las siguientes: a) principio de legalidad; b) principio de tipicidad; c) principio de irretroactividad; d) principio de proporcionalidad; e) regla del "non bis in ídem"; f) principio de culpabilidad; y especialmente, en atención al caso que nos ocupa: g) principio de prescripción. *(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 64-L-2001 de las 14:20 de fecha 19/12/2004 )*

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIO DE PRESCRIPCIÓN**

Uno de los principios que gobiernan la actividad punitiva del Estado (aplicable por tanto al proceso penal stricto sensu, como al procedimiento administrativo sancionador) es el de la prescripción de la acción sancionatoria; ésta se configura como aquella limitación que persigue que se declare que un derecho u obligación ha perdido su eficacia jurídica, ante la inactividad o laxitud de la autoridad competente para ejercerlo, quien deja transcurrir el tiempo legal máximo prescrito para perseguir las conductas ilícitas.

Sin embargo, dicha imposibilidad de ejercer Ius Puniendi del Estado no implica que la infracción a perseguir haya de tenerse por inexistente, pues el ilícito existe con independencia del transcurso del tiempo señalado por la ley para la figura de la prescripción; lo que sucede es que, una vez vencido dicho plazo, el infractor ya no podrá ser enjuiciado y reprimido. Se instituye pues como un límite al ejercicio del Ius Puniendi Estatal, de forma que transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un hecho punible concreto.

Atendiendo lo anterior, se determina que la prescripción es una herramienta que persigue:

1 Hacer efectivo el derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha, derecho vinculado directamente al respeto a la dignidad del hombre y a la garantía de la defensa en juicio.

2 Alcanzar la seguridad jurídica y afianzar la justicia, impidiendo al Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción.

3 Evitar que el transcurso del tiempo conlleve a que el castigo previsto ante un hecho punible carezca de razón alguna, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal podría haber desaparecido.

Al respecto José Garberí Llobregat y Guadalupe Buitrón Ramírez, en su Obra "El Procedimiento Administrativo Sancionador", sostienen que la operatividad de la prescripción en el ámbito administrativo responde a la sustancial unidad del fenómeno sancionador, argumentando que: "(...)el instituto de la prescripción penal es aplicable al derecho administrativo sancionador y ello aunque la disposición no tenga norma expresa que la regule, pues la aplicación de la prescripción a las sanciones administrativas se produce por la común sujeción de ambos órdenes, penal y administrativo, a idénticos Principios de la actividad pública punitivo o sancionadora, que impide aplicar al sancionado por una infracción administrativa un trato peor que al delincuente reservado al Código Penal, encontrándose su fundamento en el efecto destructor del tiempo, que hace a la sanción ineficaz a los fines para los cuales fue instituida a la vez que sirve a razones de seguridad jurídica, que impide que el sancionado viva en todo momento pendiente de su imposición, aunque el mismo, con su conducta posterior, revele un deseo de reinserción en el que hacer de los demás miembros de la sociedad a la cual pertenece(...)" (Garberí Llobregat, José; Buitrón Ramírez, Guadalupe; El Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Tirant lo Blanch, 4ª Edición, Valencia, España, 2001, Pág.158).

## INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

El sistema procesal prevé, que la prescripción de la potestad sancionadora del Estado puede verse interrumpida ante el actuar de éste. De ahí que el día en que el hecho interruptivo se produce, se pierde para el imputado (en el proceso penal) o el administrado (en el procedimiento administrativo sancionador) todo el tiempo de prescripción que corrió a su favor.

No obstante, cabe apuntar que no cualquier actuación de la Administración interrumpe la prescripción, de ahí que las actuaciones previas a la iniciación del expediente sancionador que realiza la Administración, no alcanzan a

interrumpir el plazo de la misma, siendo el acto que da inicio al procedimiento administrativo sancionador, el que interrumpe la aludida figura procesal.

Interrumpida la prescripción, ésta permanecerá así durante toda la tramitación del proceso administrativo sancionador, hasta su terminación; a menos que la Administración de manera injustificada paralice el procedimiento, impidiendo que se produzcan las diferentes etapas procedimentales previamente fijadas en la ley, caso en el cual la prescripción iniciará a correr nuevamente.

## TRATAMIENTO PROCEDIMENTAL

La existencia de la prescripción es apreciable de oficio, de ahí que corresponda a la Administración: a) En el supuesto que la acción sancionatoria haya prescrito antes de haberse iniciado el procedimiento administrativo sancionador, decretar la no procedencia de incoar el mismo, pues es de suponer que la autoridad administrativa en el trámite de actuaciones previas debe tener en cuenta el plazo prescriptivo previsto por la ley; b) En caso que, iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se da la prescripción de la acción disciplinaria ante la inactividad de la Administración, ésta deberá resolver por iniciativa propia la conclusión del procedimiento y el archivo de la causa; y c) Si habiendo prescrito la acción disciplinaria es dictada una resolución definitiva y de fondo, en la futura fase de impugnación dicha deficiencia será la que deba analizarse inicialmente.

Lo anterior encuentra su fundamento en razones de orden público, interés general y seguridad jurídica. El derecho penal tiene (como ya se señaló reiteradamente) común origen con el derecho administrativo sancionador, al constituirse en manifestación del Ius Puniendi del Estado.

Así mismo procede acotar, que el que la declaratoria de prescripción opere de oficio, no es óbice para que si el administrado considera que ha prescrito la acción, que contra él se pretende ejercer, pueda evidenciarlo; aprovechando para ello cualquiera de las etapas contempladas en el procedimiento administrativo sancionador.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 64-L-2001 de las 14:20 de fecha 19/12/2004 )*

## ADMINISTRACIÓN: POTESTADES

Conforme a la doctrina de la vinculación positiva (positive bindung), -la leyes la única que habilita y otorga legitimidad a los actos de la administración-, las potestades o habilitaciones de actuación, han sido divididas en regladas y discrecionales.

Las potestades regladas son aquellas que han sido reguladas jurídicamente de una manera exhaustiva en cuanto a su ejercicio, no quedando más camino a la

Administración que cumplir exactamente el supuesto de hecho contemplado en la norma.

De forma distinta, en las potestades discrecionales el legislador permite a la Administración optar por diversas soluciones que se encuentran predeterminadas por la ley, todas ellas igualmente válidas. En éste caso y contrario a las potestades de carácter reglado, existe un margen de apreciación subjetiva y de conveniencia, que permite satisfacer de mejor manera el interés general.

En referencia a estas categorías jurídicas, la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha sostenido que la atribución de cualquiera de estos tipos de potestades depende de la mayor o menor exhaustividad de la ley al regular los supuestos que rigen la actuación de la administración. En referencia a las potestades de carácter discrecional, estas en modo alguno constituyen un círculo de inmunidad, sino el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico; ello significa que sólo existe potestad discrecional cuando la norma la constituye de esta manera, no siendo de ninguna manera una potestad extra-legal (Sentencia 17/Enero/1997).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 271-M-2002 de las 08:40 de fecha 23/12/2004 )*

## **ADMINISTRACIÓN: POTESTADES DISCRECIONALES**

La discrecionalidad no constituye un círculo de inmunidad, sino el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico, es decir, que sólo hay potestad discrecional cuando la norma la constituye de esta manera, no tratándose de una potestad extralegal.

La atribución 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. Así, en la atribución de potestades discrecionales, el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad se ve complementado por una operación apreciativa de la Administración, operación que puede desembocar en diversas decisiones igualmente justas. La discrecionalidad es entonces el ejercicio de una potestad legal que permite a la Administración ciertos parámetros de apreciación, que pueden arribar a diferentes soluciones, pero siempre respetando los elementos reglados que se encuentren presentes en la potestad, y sobre todo, entendiendo que la solución que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso la finalidad pública de la utilidad o interés general.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 123--G-2002 de las 8:00 de fecha 9/1/2004 )*

## **ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**



## LIQUIDACIÓN DE OFICIO DEL IMPUESTO

Nuestra legislación tributaria, en especial el Código Tributario, no define el concepto de "liquidación de oficio del tributo" o "liquidación tributaria"; simplemente se refiere a dicho término en el Capítulo III como una potestad de la Dirección General y los supuestos de su procedencia.

Por lo antes expuesto este Tribunal en sentencias pronunciadas el cinco de diciembre de dos mil, (juicios ref. 153-C-99 y 111-R-99) expresó que el término "liquidación" tiene una acepción muy amplia, que puede ser el conjunto de operaciones, y además el concepto liquidación de oficio de impuesto previsto en la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos.

Desde esa perspectiva de análisis declaró, que la liquidación oficiosa de un impuesto es el acto administrativo tributario en virtud del cual la Dirección General de Impuestos Internos, por medio de funcionario competente declara la existencia de una deuda tributaria, la liquida y la hace exigible, satisfechos los requisitos que versan sobre impugnaciones en vía administrativa o judicial.

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

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 72-T-2002 de las 15:00 de fecha 12/10/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 84-T-2003 de las 15:05 de fecha 12/10/2004*

## AUDITORES

La Administración Tributaria tiene potestad de nombrar libremente a miembros de su cuerpo de auditores para cumplir con las atribuciones que las leyes tributarias le confieren, entre ellas, la de vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

Lógicamente dicha función la lleva a cabo mediante la designación de auditores, quienes se limitan a constatar objetivamente los hechos relacionados con trascendencia tributaria, desde un punto de vista técnico y legal, a través de los registros, declaraciones, recibos, libros y demás documentos que lleva el contribuyente para el control de sus operaciones y mediante los medios que indica la ley, de cuyo resultado informa a la Dirección General, quien podrá aceptar o ampliar los informes por medio del mismo auditor o por otro diferente. Inclusive podrá ordenar otros informes, cuando adolezcan de deficiencias y no la instruyan lo suficiente, o cuando estime que el informe no está ajustado a la realidad.

Como puede apreciarse, el auditor no es quien decide respecto a los hechos constatados en la investigación tributaria, sino que precisamente su función es informar a la Dirección General el resultado de la investigación para lo cual fue designado, siendo la expresada Dependencia, la que por atribución legal valora los hechos, interpreta la norma y la aplica al caso concreto, mediante el acto administrativo formal debidamente razonado y previo el procedimiento que permite al contribuyente controvertir los resultados de la investigación, a fin de salvaguardar los derechos que a su favor consagra la Constitución.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 231-A-2002 de las 15:00 de fecha 14/12/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 188-A-2001 de las 15:05 de fecha 14/12/2004*

La designación de auditores es una atribución propia de la Dirección General de Impuestos Internos, la misma es delegable dentro de su organización interna por autorizarlo así el art. 6 letra j) de su Ley Orgánica, ya que por una parte es atribución propia del Director General, cualquier función que determinen las leyes (lo que incluye las leyes tributarias) o le sean encomendadas por los titulares del Ramo; asimismo, el art. 7 letra k) otorga al Subdirector General todas aquellas tareas y actividades legales o discrecionales relacionadas con la ejecución de las funciones de la Dirección General; en concordancia con lo anterior, el art. 4 inciso 2º de la Ley Orgánica en comento, dispone que la Dirección General, contará además con las áreas operativas, cargos, funcionarios, técnicos y demás personal, de acuerdo a las propias necesidades, estableciendo para tal efecto, la estructura, las funciones, responsabilidades y atribuciones de las mismas.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 230-A-2002 de las 15:50 de fecha 5/11/2004 )*

## DETERMINACIÓN IMPOSITIVA DEL IMPUESTO

En diversos fallos la Sala de lo Contencioso Administrativo ha declarado que si la Administración Tributaria no ha podido obtener los antecedentes necesarios

para la determinación impositiva con base cierta, entonces podrá efectuarse por presunciones o indicios, cuyo medio según la doctrina se reconoce como determinación con base presunta.

Asimismo, ha señalado que la determinación del impuesto sobre la renta por medio de los métodos estimativos e indicios, resulta procedente, cuando a juicio de la Administración tales indicios contengan suficientes elementos e información que hagan presumir la realización de operaciones mercantiles que hayan generado ingresos y egresos por diversos conceptos y que los contribuyentes a quienes se les aplica tal metodología, han incurrido en omisión al no incluir dentro de sus actividades u operaciones mercantiles declaradas al Fisco, la totalidad de las efectuadas.

Ahora bien, la doctrina tributaria al referirse a este tema es determinante en acotar que la aplicación de la base estimativa o indicial procede en los siguientes supuestos: si el contribuyente no lleva libros que la ley exige, ó si aunque lleve contabilidad legal ésta resulta ser deficiente; si la autoridad tributaria procuró obtener elementos probatorios y los libros de contabilidad, sin lograrlo; si el contribuyente niega sistemáticamente los datos sobre el movimiento de su comercio y los antecedentes suministrados carecen de fuerza probatoria; si el contribuyente no cumple con el deber de colaboración e imposibilita la verificación; inclusive, aunque lleve contabilidad, si en la misma no se registran en su totalidad las transacciones realizadas por el contribuyente, etc.

## LIQUIDACIÓN DE OFICIO DEL IMPUESTO

La potestad de liquidación de oficio del impuesto es exclusiva de la Administración Tributaria, por tanto, es ella quien decide sobre el resultado de las investigaciones que lleve a cabo por medio de su cuerpo de auditores.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 188-A-2001 de las 15:05 de fecha 14/12/2004 )*

## **ADMINISTRACIÓN                      TRIBUTARIA                      MUNICIPAL: NOTIFICACIONES**

Según el art. 95 de la Ley General Tributaria Municipal, las notificaciones de la administración tributaria municipal se realizarán:

1º Personalmente; 2º Por esquelas; y, 3º Por edicto.

Las dos primeras modalidades se basan en la existencia de un lugar señalado por los interesados para oír notificaciones. En caso que los administrados no cumplan dicho requisito, la Ley faculta a la administración para notificar actos conforme al art. 98, que reza en lo pertinente: "La notificación por edicto procede, en los casos en que lo ordene esta Ley General, las Leyes u

Ordenanzas de creación de tributos municipales, o cuando no hubiere lugar señalado o registrado para oír notificaciones, o se trate de personas no domiciliadas en el Municipio, y se desconozca si tiene representante legal o apoderado.

El edicto se fijará en el tablero Oficial Municipal y contendrá un extracto breve y claro de la actuación correspondiente, por el término de cuarenta y ocho horas, pasadas las cuales se tendrá por hecha la notificación.

Cuando lo estime conveniente la administración tributaria municipal podrá notificar por edicto, publicándolo por una sola vez en un periódico de circulación local si lo hubiere, o en diario de mayor circulación nacional. Pasadas cuarenta y ocho horas de la publicación, se tendrá por hecha la notificación.

Se dejará constancia en las diligencias del día y la forma de la notificación por edicto".

En concordancia con la finalidad de la notificación, el espíritu del legislador en la anterior disposición es que, no basta que el contribuyente haya omitido señalar lugar para oír notificaciones, para que éstas se hagan por edicto. Este cuidado, guarda íntima relación con el derecho de defensa, y por la Administración debe valorar racionalmente el segundo supuesto de la norma. Precisamente este cuidado está en mente del legislador al disponer incontinenti "y se desconozca si tiene representante legal o apoderado". Sin duda busca así garantizar la tutela del administrado.

El último párrafo transcrito refleja el propósito de restringir a la Administración de modo que no proceda a notificar sus actuaciones en forma inmediata por edicto, sin antes hacer un esfuerzo por conseguir una localización cierta del destinatario del acto de comunicación.

El mero hecho, pues, de no haber lugar señalado para oír notificaciones, no implica que se deba en forma automática notificar por edicto; por el contrario, la Administración Tributaria Municipal, debe indagar en sus registros o controles internos, si se conoce un lugar específico para el efecto.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 65-L-2001 de las 12:00 de fecha 10/3/2004 )*

## **APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Sala de lo contencioso Administrativo ha declarado en diversas resoluciones, que de conformidad a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el Art. 53 se establece que en el juicio contencioso se aplicarán en cuanto fueren compatibles con su naturaleza, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles. En ese sentido, conforme a lo dispuesto en el art. 201 Pr. C., resulta que **"después de contestada la demanda no puede variarse ni modificarse bajo concepto alguno"**.

La Ley de la materia, no hace referencia al término "contestación de la demanda", pero se ha entendido jurisprudencialmente, que ésta se tiene por contestada cuando la autoridad demandada rinde su informe justificativo de la legalidad del acto que se le imputa. En esta etapa quedan delimitados los extremos del litigio (pretensión y defensa), y por ende los puntos sobre los cuales habrá de pronunciarse.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 94-E-2003 de las 15:00 de fecha 14/7/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 230-A-2002 de las 15:50 de fecha 05/11/2004*

## **BOLSAS DE VALORES**

Las bolsas de valores constituyen personas jurídicas de naturaleza mercantil sujetas a un especial régimen de constitución y funcionamiento. Dicho régimen especial se justifica en atención a la naturaleza de la actividad económica que realizan esas entidades, actores fundamentales del mercado bursátil. De ahí que la función central que realizan las bolsas de valores en este particular sector de la economía, sirviendo de exclusivos mediadores y facilitadores para que sus miembros puedan realizar y gestionar eficazmente transacciones de valores, ha requerido un especial grado de intervención estatal que garantice la transparente operación del mercado y los intereses de los inversionistas. Así, aparejado al reconocimiento de sus exclusivas atribuciones en la ordenación del mercado bursátil, el ordenamiento jurídico ha creado un régimen de supervisión y vigilancia a posteriori y a priori de su actuación.

El control a posteriori se manifiesta en la revisión de las actividades realizadas por la bolsa de valores, a efecto de verificar su correspondencia con el marco jurídico aplicable. De dicha facultad se desprende a su vez la potestad sancionadora, cuyo ejercicio se justifica ante la existencia de conductas que se desvíen de las normas cuya ejecución y vigilancia han sido asignadas por el propio ordenamiento jurídico a la entidad reguladora.

Por otra parte, el control a priori de la actividad de las bolsas de valores implica una serie de exigencias previas a su constitución y funcionamiento a efecto de garantizar ab initio su conformidad con el régimen jurídico. Igualmente, incluye la potestad de aprobar ciertas actividades antes de su ejecución, que de otra

forma pudieran incidir de manera irreparable sobre el mercado bursátil o los intereses de los inversionistas.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 80-B-2001 de las 09:00 de fecha 17/6/2004 )*

## **CÓDIGO DE TRABAJO**

### **SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO**

El art. 219 del Código de Trabajo establece la posibilidad que la solicitud de obtención de personalidad jurídica por parte de un sindicato sea otorgada de manera automática, en el caso que el Ministerio de Trabajo no pronuncie resolución al respecto dentro del término de treinta días hábiles. Este tipo de silencio administrativo, es el que doctrinariamente se conoce como Silencio Positivo, que es aquel que da lugar a un acto presunto estimatorio, es decir, que la inactividad de la administración se interpreta en el sentido que la misma concede lo que el particular le ha pedido.

En el derecho salvadoreño los supuestos de silencio positivo constituyen la excepción a la regla general, y por consiguiente deben estar expresamente previstos en alguna norma jurídica.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia 7/9/99, cita: "para que se configure el silencio administrativo positivo es necesario: a) que dicha figura haya sido creada o esté prevista expresamente por una ley especial; b) que el administrado, haya formulado una petición a un funcionario, autoridad o entidad administrativa; y, c) *que tal funcionario, autoridad o entidad a quien se haya dirigido la petición, no haya hecho saber su decisión al interesado en el plazo señalado por la ley respectiva*".

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 132-S-2001 de las 12:00 de fecha 29/11/2004 )*

## **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) 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 nuestra Corte Suprema de Justicia ha señalado al respecto: "desde el punto de vista técnico-jurídico y con carácter orgánico, el concepto de atribución o competencia puede entenderse como la capacidad concreta que tiene un determinado ente estatal, de suerte que al margen de la materia específica asignada no puede desenvolver su actividad; mientras que desde un carácter sistemático, la atribución o competencia consiste en la enumeración de una serie de posibilidades de actuación dadas a un órgano por razón de los asuntos que están atribuidos de un modo específico. Así, una atribución puede identificarse como la acción o actividad inherente que por mandato constitucional o legal desarrolla un órgano estatal o ente público; es decir, los poderes, atribuciones y facultades conferidas para el normal funcionamiento y cumplimiento de una labor" (Sentencia de inconstitucionalidad ref. 33-37-2000Ac de las ocho horas y veinte minutos del treinta y uno de agosto de dos mil uno).

Por otra parte, en varias sentencias la Sala de lo Contencioso Administrativo ha indicado 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 la validez del mismo.

Se ha reiterado 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 para desplegar sus actos. En síntesis, el acto administrativo requiere una cobertura legal, o sea, la existencia de una potestad habilitante que otorgue competencia al órgano o funcionario emisor (por ejemplo: Sentencia definitiva dictada en el proceso contencioso administrativo ref. 45-I-2000, de las ocho horas y quince minutos del día treinta de junio de dos mil tres).

Esta Sala ha asentado 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. 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).

La 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 abrogarse competencias, alejándose del mandato de su soberano: los administrados. En tal sentido la Sala de lo Constitucional ha dicho que: "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, Ref. 56-T-2002 de las 8:05 de fecha 11/3/2004 )*

## **COMPETENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa enuncia en sus arts. 2 y siguientes, la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la actividad administrativa ante ella impugnables, es decir, aquella que da lugar a la formulación de pretensiones ante esta Sala, por parte de los administrados.

Las referidas pretensiones deben ir encaminadas a provocar un pronunciamiento de este Tribunal, en relación con la legalidad de los actos administrativos impugnables, que el administrado considere han afectado indebidamente su esfera jurídica, violentando derechos protegidos por leyes o disposiciones generales.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 72-B-2000 de las 12:00 de fecha 2/3/2004 )*

## **CONCEJO MUNICIPAL**

### **RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Las disposiciones estipuladas en el Título X, Capítulo Único, del Código Municipal, emitido por Decreto Legislativo de número doscientos setenta y cuatro, de fecha treinta y uno de enero de mil novecientos ochenta y seis, publicado en el Diario Oficial número veintitrés, Tomo Doscientos noventa, de fecha cinco de febrero de ese mismo año, señalan:

"Art. 135.- De los acuerdos del Concejo se admitirá recurso de revisión que podrá interponerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva, para ante el mismo Concejo.



Interpuesto el recurso, el Concejo resolverá dentro de los tres días siguientes sin más trámite ni diligencia.

Art. 136.- De los acuerdos del Concejo se admitirá recurso de revocatoria para ante el mismo Concejo.

El recurso de revocatoria se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación de que se trate o de la notificación de la denegatoria de la revisión.

Admitido el recurso abrirá a pruebas por cuatro días y transcurrido el término probatorio se dictará sentencia dentro de los tres días siguientes".

Conforme a lo manifestado anteriormente se infiere, que la ley instituyó dos clases de recursos administrativos mediante los cuales los administrados pueden impugnar aquellos acuerdos emitidos por el Concejo Municipal de cada localidad, que de alguna manera les vulnere sus derechos subjetivos o intereses legítimos, siendo éstos el recurso de revisión y el recurso de revocatoria.

A tenor de las normas antes aludidas, ambos recursos se interponen para ante el mismo Concejo Municipal, y a cada uno de ellos se le determina el procedimiento administrativo a seguir. Sin embargo, procede advertir que en ningún momento la ley estipula como requisito previo a la interposición del recurso de revocatoria, la interposición del recurso de revisión.

Por el contrario, el inciso segundo del citado arto 136 - el cual prevé "El recurso de revocatoria se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación de que se trate o de la notificación de la denegatoria de la revisión". -no deja lugar a dudas de la intención del legislador de concederles a los administrados la posibilidad de optar ya sea por uno u otro recurso.

De ahí que la frase "notificación de que se trate", debe interpretarse como la primera alternativa, es decir la interposición del recurso de revocatoria durante los tres días siguientes a la notificación de todo acuerdo emitido por el Concejo Municipal con el cual el administrado se encuentra disconforme; mientras que la segunda opción es la interposición del referido recurso, dentro del plazo estipulado ante la denegación del recurso de revisión.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 93-D-2003 de las 14:00 de fecha 16/01/2004 )*

**Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 220-R-2003 de las 14:00 de fecha 02/02/2004*

**CONCEPTOS JURÍDICOS DETERMINADOS E  
INDETERMINADOS**

Dentro de la técnica de creación de normas jurídicas, puede hacerse uso en su estructura, de los llamados conceptos "determinados", cuyo correcto entendimiento en el proceso de interpretación de la norma no plantea duda alguna, pues permiten precisar cabalmente un determinado sector de la realidad que le sirve de base.

En algunos casos, además de los anteriores, se utilizan los denominados "conceptos jurídicos indeterminados", cuya definición normativa es necesariamente imprecisa, y en los cuales su alcance y significación específicos, se obtiene con base a un ejercicio intelectual valorativo en el ámbito de la interpretación.

En éste sentido, su concreción constituye un problema de interpretación y aplicación del Derecho al caso, revisable ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

## DISTINCIÓN ENTRE POTESTADES DISCRECIONALES Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

Las potestades discrecionales y los conceptos jurídicos indeterminados son términos notoriamente diferentes.

Siguiendo a García de Enterría y Ramón Fernández, podemos afirmar que la diferencia entre el concepto jurídico indeterminado y la potestad discrecional, radica en que para el primero, una vez precisado su significado al caso particular, existe una sola solución justa; por el contrario, el ejercicio de la potestad discrecional permite una pluralidad de soluciones justas, o en otros términos "...optar entre alternativas que son igualmente justas desde la perspectiva del Derecho." (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 2000, pág. 458).

En este orden de ideas, la aplicación de los conceptos de carácter indeterminado se convierte en una potestad de carácter reglado para la Administración, que da lugar a una única solución, para lo cual es necesario que de forma previa se establezca la precisión correcta de su significado.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 271-M-2002 de las 08:40 de fecha 23/12/2004 )*

Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, en cambio con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una

esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto.

La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos ya que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite mas que una solución. Se establecen como ejemplos de este tipo de conceptos la urgencia, orden público, justo precio, calamidad pública, etc. (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Pág. 443 y siguientes).

Resulta así que al aplicar la calificación de los conceptos jurídicos indeterminados en una circunstancia concreta, existe una única posibilidad, y es que el concepto se adecúe o no a ésta, es decir, como expresa Eduardo García de Enterría, en su obra "La Lucha Contra las Inmunidades del Poder": "hay una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, pues lo que caracteriza a éstas es justamente la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio".

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 123-G-2002 de las 8:00 de fecha 9/1/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 246-R-2004 de las 14:05 de fecha 13/12/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 245-R-2004 de las 14:15 de fecha 13/12/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 106-H-2003 de las 14:00 de fecha 22/12/2004*

## **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Miguel S. Marienhoff, señala que los contratos administrativos pueden definirse como "el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas" (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-A, Buenos Aires Argentina, pág.34)

Es decir, que el objeto de los contratos administrativos no es otro que la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz.

En las contrataciones administrativas siempre se crean para cada una de las partes obligaciones y derechos, los cuales son requeridos para un desarrollo armónico del objeto contractual.

De acuerdo a lo anterior es necesario, siempre, que ambas partes cumplan en su totalidad las obligaciones que a su cargo se derivan de la relación contractual, caso contrario la misma se vería vulnerada. Ocasionando dichos incumplimientos no justificados la ejecución de mecanismos sancionatorios e indemnizatorios para alguna de las partes.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 19-J-2001 de las 12:15 de fecha 21/12/2004 )*

## GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO

Para asegurar las obligaciones derivadas de los contratos administrativos, la LACAP prevé una serie de garantías para contratar. Una de esas es la Garantía de Cumplimiento de Contrato (literal c) del art. 31), la cual se otorga a favor de la institución contratante, para asegurarle que el contratista cumplirá con todas las cláusulas establecidas en el contrato y que la obra, el bien o el servicio contratado, será entregada y recibida a entera satisfacción (art. 35).

Esta garantía se hará efectiva al contratista que incumpla alguna de las especificaciones consignadas en el contrato sin causa justificada, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra por el incumplimiento (art. 36). La misma disposición antes citada regula que la efectividad de la garantía será exigible en proporción directa a la cuantía y valor de las obligaciones contractuales que no se hubieren cumplido. Debe interpretarse que la misma será ejecutada de forma unilateral, cuando la Administración Pública compruebe los presupuestos establecidos por la LACAP y en el contrato respectivo, sin perjuicio del derecho del contratista para controvertir dicha ejecución por las vías legales.

## EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

La regla general es que el contrato deberá cumplirse en el lugar, fecha y condiciones establecidas en su texto y en los documentos contractuales anexos al mismo (art. 82 LACAP). En tal sentido, el contrato se ejecutará con sujeción a las cláusulas del mismo y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación, diere la institución al contratista (art. 84).

De no cumplirse con las obligaciones contractuales se derivan una serie de consecuencias para los contratistas. Sin embargo, la misma ley prevé que ciertos incumplimientos no generarán responsabilidad para estos. Así, cuando existieren retrasos no imputables al contratista (art. 86), éste tendrá derecho a solicitar y a que se le conceda una prórroga equivalente al tiempo perdido, aunque el mero retraso no dará derecho al contratista a reclamar una

compensación económica adicional. Debe entenderse que para la aplicación de esta norma se requiere que se configure el retraso, que se compruebe la causa del mismo y que ésta no sea imputable al contratista.

Así mismo, de acuerdo a las circunstancias, se podrá acordar antes del vencimiento del plazo, la prórroga del contrato especialmente por causas que no fueren imputables al contratista y en los demás casos previstos en la ley (inciso segundo, art. 92). Para que esta prórroga ocurra se requiere el acuerdo de las partes contratantes, que el plazo no haya vencido y que las causas por las cuales se solicita no sean imputables al contratista.

## TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

En el contrato administrativo, una de las partes, la Administración Pública, debe actuar dentro de la competencia específica delimitada por el ordenamiento; su contraparte es un sujeto de derecho comprometido a la prestación de un servicio público. El contrato administrativo, una especie dentro del género de los contratos, tiene otras características especiales, tales como que su objeto es un fin público y que además contiene cláusulas exorbitantes del derecho privado. Estas cláusulas, o privilegios, son las que otorgan a la Administración derechos frente a su cocontratante, los cuales no tienen un equivalente en el derecho privado, en que -por regla general- prevalece la igualdad jurídica entre las partes contratantes.

Bajo estas premisas, los contratos administrativos en general pueden terminar por dos distintas razones: 1) cesación de sus efectos; y, 2) extinción. En el primer supuesto el contrato termina normalmente, es decir, tal como se ha pactado, y en el segundo concluye en forma anormal, es decir, antes del plazo y sin completar su objeto.

Ambas formas de terminación contractual han sido recogidas por la LACAP (arts. 92 y 93).

En la segunda forma de terminación los contratos regulados por ley se extinguen a su vez por caducidad, por mutuo acuerdo entre las partes contratantes, por revocación, por rescate, y por las demás causas que se determinen contractualmente.

## EJECUCIÓN DE GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO

En un Estado de Derecho, no puede desde ninguna perspectiva aceptarse que un acto administrativo, máxime un acto desfavorable para el administrado, se lleve a cabo prescindiendo total y absolutamente de procedimiento, privando por ende al administrado de toda participación y posibilidad de defensa.

La audiencia constituye una fase dentro del procedimiento a fin que el administrado manifieste su acuerdo o desacuerdo con las imputaciones que se realizan. Esta es una exigencia constitucional que tiene la finalidad de proporcionar al administrado la posibilidad real de defensa.

Aunque la LACAP no contempla un procedimiento específico para hacer efectiva la garantía de cumplimiento de contrato, la Administración está constitucionalmente obligada a configurar un proceso en que se respete la garantía de audiencia y en que el administrado pueda ejercer su defensa.

## TRATO DIRECTO

El trato directo constituye una forma de solución de las controversias contractuales prevista por la LACAP, pero de ninguna manera una obligación para la Administración, pues su actuación debe estar siempre sujeta al mandato de la ley y a los términos de los documentos contractuales.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 88-D-2002 de las 8:00 de fecha 5/1/2004 )*

## CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

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

En esos términos la concesión de servicios, supone para el administrado los derechos de: explotación del servicio; realizar el servicio de acuerdo a lo estipulado en el contrato; a que la administración facilite al concesionario el cumplimiento eficaz del servicio; que el concesionario se organice de la forma que mas le convenga para aprovechar al máximo sus recursos; derecho a obtener ganancias. etc.; de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico vigente "comprende todos aquellos términos de operación en el servicio que en alguna manera diferencia dicha operación tales como sistema de horarios, denominaciones, recorridos, orígenes y destinos, clasificación general del servicio (Naturaleza, categoría, tipo, subtipo y clase de servicios), número de ruta, etc". art. 5 numeral 14. del Reglamento General de Transporte Terrestre.

La administración (concedente) por otra parte tiene, entre otros, el derecho a exigir al concesionario la adaptación del servicio a nuevas demandas o convenciones para el público o usuario; tiene el derecho a introducir todas las modificaciones que juzgue necesarias a efectos de lograr una mejor

organización y funcionamiento del servicio, siempre que ello no implique alterar los derechos adquiridos por el concesionario, en los términos del contrato, etc.

## PRINCIPIO DE MUTABILIDAD

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

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

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

## CONTRATO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE TRÁNSPORTE TERRESTRE: ELEMENTOS TEMPORALES Y SUBJETIVOS

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

en la prestación del servicio, los horarios de prestación, a quienes se brindará el servicio y en dónde se prestará el servicio, entre otros.

El lugar dónde se prestarán los servicios, para el caso de los autobuses del transporte colectivo, implica las metas, paradas, puntos de retorno, recorrido y zonas en que se desarrollará la prestación.

Las modificaciones que adopte el ente concedente, no significan la extinción o revocación del contrato celebrado ni el otorgamiento de uno nuevo; por el contrario, se trata del mismo contrato que simplemente sufre una variación en las características del servicio concedidos. En este sentido, es particularmente clara la explicación del autor HORGUE BAENA, quien sostiene que el *ius variandi*: "(...) Se materializa a través de decisiones de la Administración contratante dirigidas directamente a provocar la modificación del contrato, que no constituyen propiamente un incumplimiento. El *ius variandi* tiene aplicación cuando, una vez perfeccionado el contrato, sea preciso por razones de interés público alterar los elementos del mismo de forma que la ejecución se acomode a las nuevas necesidades o condiciones surgidas, que hacen que el contrato en los términos pactados no sirva a los fines que determinaron su celebración (...)". (HORGUE BAENA, *La modificación del Contrato Administrativo de Obra. El ius variandi*. Ediciones Marcial Pons, Madrid, 1997).  
(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 108-G-2001 de las 14:00 de fecha 30/9/2004 )

## **CONTRATO DE SERVICIOS DE TELEFONÍA: INCUMPLIMIENTO**

### **LEY DE TELECOMUNICACIONES**

La Ley de Telecomunicaciones (Decreto Legislativo No. 142, de fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y siete, publicado en el Diario Oficial No. 218, tomo 337, de fecha veintiuno del mismo mes y año) estatuye que su objeto es normar las actividades del sector telecomunicaciones y que será la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones la entidad responsable de aplicar y velar por la observancia de lo establecido en esa Ley y su Reglamento (art. 1).

Dicho cuerpo legal regula los derechos de los usuarios del servicio de telefonía, entre los cuales se encuentra el que los operadores resuelvan sus reclamos por incumplimiento del contrato de servicios de telefonía o por cobros indebidos, conforme el procedimiento establecido en dicha Ley (art. 29 letra i). A efectos de la Ley de Telecomunicaciones, los operadores u operadores de redes comerciales de telecomunicaciones (art. 6) son las personas naturales o jurídicas que ofrecen uno o más servicios comerciales de telecomunicaciones, mientras



los usuarios o usuarios finales (art. 6) son las personas naturales o jurídicas que compran servicios de telecomunicaciones para su uso propio.

En el Título VI, Capítulo VI OTROS PROCEDIMIENTOS, SOLUCIÓN DE RECLAMOS DE LOS USUARIOS, el art. 98 regula que los reclamos presentados por los usuarios por incumplimiento del contrato de servicios de telefonía, inclusive los cobros indebidos, deberán ser resueltos por el operador en un plazo de treinta días. La solución del reclamo -favorable o desfavorable- deberá razonarse y comunicarse por escrito al usuario afectado, al día siguiente de vencido el plazo, remitiendo una copia de la misma a la SIGET.

*De no obtener el usuario comunicación alguna, en el plazo determinado, se considerará solucionado el caso a su favor y el operador estará obligado a compensar los daños ocasionados o a reintegrar la cantidad pagada, en caso de cobros indebidos, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.*

*Adicionalmente, si el usuario no aceptare la solución a su reclamo propuesta por el operador, podrá interponer queja ante las autoridades que velan por la protección del consumidor.*

## LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

La Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo No. 666, de fecha catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial No. 58, tomo 330, de fecha veintidós del mismo mes y año), según el art. 1, "tiene por objeto salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado". A esta ley estarán sujetos, entre otros, los comerciantes y los prestadores de servicios, tal como establece su art. 2. El art. 4 de la misma ley dispone que corresponde aplicar sus disposiciones a la Dirección General de Protección al Consumidor.

Entre las facultades de la Dirección General de Protección al Consumidor, el art. 5, literales e) y h), señala que están las de sancionar, de conformidad a la Ley y su Reglamento, las infracciones a la misma y procurar la solución de las controversias entre proveedores y consumidores mediante la conciliación y el arbitraje.

Es el art. 7 de la ley en comento el que establece los derechos de los consumidores, entre los cuales se encuentra el de presentar ante las autoridades competentes las denuncias por violaciones a esa norma.

Del examen de las disposiciones citadas relativas a conflictos entre operadores y usuarios -o prestadores de servicios y consumidores- derivan ciertas implicaciones:

En primer lugar, se establece que la Ley de Protección al Consumidor es de aplicación general en caso de conflictos de esta naturaleza. Empero, la Ley de Telecomunicaciones -de vigencia posterior- regula supuestos especiales de conflictos entre operadores y usuarios, inclusive conflictos por cobros indebidos, que de otra manera serían también regulados por la Ley de Protección al Consumidor.

No obstante, el régimen especial de la Ley de Telecomunicaciones no será aplicable cuando, ante la respuesta al reclamo por parte del operador, éste no aceptare la solución propuesta. Se regula expresamente que en este supuesto el usuario podrá llevar su reclamo ante la Dirección General de Protección al Consumidor.

Para que ello ocurra, el operador deberá haber comunicado por escrito al usuario, en un plazo máximo de treinta días, la respuesta a su reclamo. De lo contrario, si no existiera respuesta del operador, la controversia deberá resolverse bajo el régimen especial de la Ley de Telecomunicaciones, la cual contempla una presunción a favor del usuario en el sentido que, si después de treinta días de presentado el reclamo ante el operador, éste no responde por escrito, se considerará la solución favor del usuario. En consecuencia, será la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones la autoridad encargada de la aplicación de este régimen especial.

En tal sentido, los conflictos entre operadores y consumidores -usuarios- de servicios de telecomunicaciones están sujetos a un régimen especial regulado en la Ley de Telecomunicaciones. Sin embargo, esa misma norma prevé la aplicación supletoria del régimen general de tutela de los derechos de los consumidores contenido en la Ley de Protección al Consumidor. La aplicación de uno u otro régimen condicionará la competencia específica de la autoridad correspondiente.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 56-T-2002 de las 08:05 de fecha 11/3/2004 )*

## **CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS**

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.

Así, el art. 185 Cn., incluye en la potestad de administrar justicia, el "poder-deber" de los Jueces y Tribunales, de controlar el apego del ordenamiento infraconstitucional a la Norma Fundamental; potestad que define en los siguientes términos: "declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales". De tal manera que en nuestro sistema legal "todo Juez es Juez de la Constitución".

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.

Por lo anterior, no es indispensable que las partes soliciten al Juez o Tribunal que conozca de sus asuntos, la declaratoria de "inaplicabilidad" de las normas de que se trate, para que éste se vea en la obligación de pasar las normas en juego, por el tamiz de la Constitución; está incluida en su potestad de juzgar, la de examinar aquellas normas a la luz de ésta.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 170-C-2000 de las 14:09 de fecha 7/5/2004 )*

## **CONVENIO CENTROAMERICANO PARA LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL**

### **PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA INSCRIPCIÓN DE MARCAS**

El procedimiento a seguir para la inscripción de marcas en los países suscriptores del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial es:

- a) Presentar una solicitud de inscripción ante el Registrador correspondiente de la marca con los requisitos establecidos en el artículo 86.
  
- b) El Registrador examinará si la solicitud cumple los requisitos que el cuerpo legal exige.
  
- c) Posteriormente el Registrador hará un "examen de novedad" de la marca.
  
- d) Cumplidos los anteriores requisitos se publicará la solicitud de inscripción en el Diario Oficial por tres veces, conteniendo los requisitos y parámetros indicados en el artículo 96.
  
- e) Durante los dos meses siguientes a la primera publicación realizada en el Diario Oficial, cualquier persona con interés legítimo podrá oponerse a su inscripción.
  
- f) Conocida la oposición, ésta deberá contener los hechos y fundamentos de Derecho en que se apoya (artículo 98 literal d) y 100).

g) Establecida la oposición y su fundamento, el Registrador dará a conocer de ésta al solicitante de la inscripción (artículo 101) y se le dará un término para contestarla.

h) Finalmente con lo establecido en el procedimiento por ambas partes el registrador resolverá si procede o no la oposición alegada (artículo 104).

De acuerdo al procedimiento descrito, la parte que alega la oposición debe en el transcurso del trámite acreditar los elementos de hecho y derecho en los que funda su inconformidad, de tal manera que el registrador auxiliar resolverá con los elementos vertidos por ambas partes.

Además el Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, preceptúa en el artículo 10 literal p), que no podrán usarse ni registrarse como marcas ni como elementos de las mismas, “los distintivos que por su semejanza gráfica, fonética o ideológica, pueden inducir a error u originar confusión con otras marcas o con nombres comerciales, expresiones o señales de propaganda ya registrados o en trámites de registro, si se pretende emplearlos para distinguir productos, mercancías o servicios comprendidos en la misma clase”.

## TRÁMITE DE LA OPOSICIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA

En el procedimiento de oposición verificable en sede administrativa, deben regir los principios generales en cuanto a materia probatoria se refiere, de tal suerte que la carga de la prueba le corresponde estrictamente al que ejercita la oposición ya que esta no puede ser de oficio, manifestación propia del adagio jurídico "el que afirma debe probar".

## REGLAS PARA LA APRECIACIÓN DE LA SEMEJANZA ENTRE MARCAS

La doctrina ha sentado principios o reglas para la apreciación de la semejanza, entre los que se señalan los siguientes:

1) La semejanza debe apreciarse al considerar la marca en su conjunto o bien como un todo;

2) Si los términos de dos marcas tienen una misma parte inicial o radical debe determinarse si este elemento común puede generar confusión;

3) El aspecto gráfico de la marca dice relación con la figura que la representa y su forma, para determinar una posible confusión; y,

4) Los términos de dos marcas deben expresar un mismo concepto o idea para que haya semejanza ideológica.

Sobre el primer principio mencionado debe decirse que la apreciación de una marca como un todo significa que la persona que la aprecia debe imponerse de ella al verla junto a otras marcas, sin compararlas, y sin particularizar las diferencias que entre ellas existan, de manera que la impresión de conjunto que queda en su mente sea determinante para no confundirla con otra.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 96-P-2000 de las 12:00 de fecha 5/2/2004 )*

## PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA INSCRIPCIÓN DE NOMBRES COMERCIALES

El Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial regula, en el capítulo II del Título VII, el procedimiento a seguir para la inscripción de nombres comerciales de la siguiente forma:

a) El interesado debe presentar una solicitud de inscripción ante el Registrador correspondiente, cumpliendo con los requisitos establecidos en los artículos 86 y 87.

b) El registrador procederá a comprobar si el nombre comercial (cuyo registro se está pidiendo) está o no dentro de las prohibiciones comprendidas en los artículos 10 del literal a) al r); 49 literales a) y d), 62 del literal a) al d); lo anterior, en atención a la obligación prescrita por el artículo 91. En caso de no encontrarse en ninguna de las situaciones previstas, el registrador procederá a revisar si la solicitud cumple con los requisitos indicados en los artículos 86 y 87.

c) Posteriormente, el registrador hará un examen de novedad del nombre comercial.

d) Si una vez practicado el examen de novedad no se encontrare ningún obstáculo para la inscripción, el registrador admitirá la solicitud (la cual se asienta en el Libro de Presentaciones del Registro); luego, se manda a publicar

la solicitud de inscripción en el Diario Oficial, por tres veces, de acuerdo a los requisitos y parámetros indicados en el artículo 96.

e) El artículo 97 establece un plazo de dos meses, contados a partir de la primera publicación en el Diario Oficial, para que cualquier persona con interés legítimo objete la solicitud y se oponga a la inscripción del nombre comercial, cumpliendo con los requisitos regulados por los artículos 98 y 100.

f) El registrador, en caso de admitir la oposición, le comunicará al solicitante de la inscripción del nombre comercial la existencia de la misma, y este último tendrá dos meses para contestar la oposición.

g) El registrador, tomando en cuenta los argumentos de ambas partes, resolverá sobre la procedencia de la oposición.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 106-H-2003 de las 14:00 de fecha 22/12/2004 )*

## **CONVENIO DE VARSOVIA Y SU PROTOCOLO**

### **PÉRDIDA DE EQUIPAJE EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE**

La Sala de lo Contencioso Administrativo aclara, que el Convenio de Varsovia y su Protocolo en ningún momento eximen de responsabilidad a la proveedora por la pérdida de equipaje cuando se está prestando el servicio de transporte, sino al contrario el artículo 23 de la citada norma establece que se entiende nula toda cláusula que exima de responsabilidad o señale límites inferiores a los establecidos.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 69-T-2002 de las 12:00 de fecha 13/09/2004 )*

## **DEBIDO PROCESO**

Conjunto de principios o garantías inherentes a todo ser humano, a efecto de ser juzgado por un juez natural y competente, mediante la sustanciación de un procedimiento preestablecido por la ley, el cual debe ser público y en el que tiene derecho a exponer sus razones, las cuales deben ser oídas a efecto de obtener una legal y justa aplicación del derecho.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 219-M-20001 de las 14:15 de fecha 9/02/2004 )*

Entre los principios o garantías del debido proceso tenemos:

a) Que la persona sea juzgada por un juez natural; b) derecho a ser oído; c) duración razonable del proceso; d) publicidad del proceso; y, e) 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).

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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) 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.

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

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, Ref. 73-B-2000 de las 12:00 de fecha 12/11/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 183-C-2000 de las 12:00 de fecha 15/11/2004*

En relación al debido proceso, esta Sala ha expresado en diversas ocasiones, que en sede administrativa éste se enfoca en el derecho a ser oído en el procedimiento administrativo.

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 70-B-2000 de las 14:15 de fecha 14/12/2004 )*

## **DELEGACIÓN DE COMPETENCIA**

Es sabido que 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.

De lo anterior resulta, por una parte, que es imposible jurídicamente, que un órgano inferior delegue funciones que correspondan al superior.

Desde un punto de vista formal:

De conformidad con los artículos 86 y 131 N 21 de nuestra Carta Magna, las competencias sólo pueden ser atribuidas a los diversos órganos, mediante "norma con rango de ley", es decir que provengan del Órgano Legislativo.

Como consecuencia, si las potestades son transferidas por ley, la delegación del ejercicio de la misma sólo puede ser autorizada por una norma de igual rango: no puede un Reglamento o un Acuerdo Municipal autorizar la transferencia de competencias conferidas por el legislador.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 170-C-2000 de las 14:09 de fecha 7/5/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 107-G-2001 de las 12:00 Horas de fecha 23/08/2004*

## **DEPÓSITOS DE ADUANAS. PAGO DE IMPUESTOS**

Con relación a los "Depósitos de Aduanas" el Código Aduanero Uniforme Centroamericano en el Art. 46 define que "es el régimen mediante el cual el Estado permite, a través de una concesión, a una persona física o jurídica, el servicio de almacenamiento de mercancías, que serán destinadas posteriormente a la importación u otro régimen aduanero, bajo el control de la Aduana, con suspensión de la aplicación de los derechos y demás gravámenes correspondientes". En el Art. 47 de ese mismo cuerpo legal establece que los "Depósitos de Aduanas serán públicos o privados".

El Art. 113 del Reglamento Nacional del Código Aduanero Uniforme Centroamericano que cita la parte actora prescribe: "El régimen de depósito de Aduanas permite a una persona natural o jurídica, prestar el servicio de almacenamiento de mercancías, las cuales permanecerán con suspensión de los derechos e impuestos correspondientes por un plazo determinado, hasta que sean destinados a cualquier otro régimen u operación aduanera".

Lo anterior implica que durante las mercancías permanezcan en el depósito de Aduana y el concesionario no decida importarlas definitivamente o someterlas a otro régimen aduanero queda en suspenso el pago de los derechos e impuestos. Dicho en otros términos, los derechos e impuestos correspondientes quedan en suspenso hasta en tanto no se retiren las mercancías del Depósito de Aduana.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 78-T-2003 de las 15:00 de fecha 28/6/2004 )*

## **DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS INDEBIDOS**

Para entender el fundamento del derecho a la devolución, el legislador ordinario actúa inspirado en determinados principios generales consagrados al más alto nivel normativo, que es la Constitución. Esta asimilación de los principios constitucionales a los principios generales del Derecho, entre los que destacan los de inspiración humanista, ha servido para que la inercia de una buena parte de la doctrina vea en ellos el fundamento del derecho a la devolución de los ingresos indebidos.

Tales principios, caracterizados como realizables constituyen, al margen de su aplicación directa, una suerte de mandato implícito al legislador y al juzgador. Frente a la eventual recepción legislativa de los principios generales del Derecho, los constitucionales de carácter tributario definen el modelo de Hacienda Pública que la Constitución ha escogido de su conjugación se deduce cómo quiere el constituyente que se haga efectivo el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas. Por tanto, estos principios están en la base del orden jurídico positivo y, que por ello, deben de ser actualizados por el poder legislativo y aplicados por el juzgador. Es de esta forma cómo obtenemos un solo conocimiento orientado al Derecho; liberamos - como lo sostiene Kelsen- a la ciencia de todos los elementos extraños y vetamos el sincretismo metodológico, así como conciliamos lo subjetivo con lo objetivo.

En relación a la norma que, en nuestro ordenamiento positivo, regula el derecho del particular a la devolución de los impuestos que hubiesen ingresado indebidamente el artículo 82 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, establece, que la acción del contribuyente para solicitar la devolución de las sumas entregadas en exceso, caduca en diez años. Si consideramos que estos principios tienen carácter vinculante, en tanto dirigen la acción del legislador y todo precepto ha de tener su fundamentación en los mismos, ha de colegirse que admitimos esos principios constitucionales como fundamento del derecho a la devolución de los ingresos tributarios indebidos, antes de diez años.

Para profundizar sobre lo anterior nadie puede enriquecerse injustamente a costa de otro como la ley, la doctrina y la jurisprudencia lo sostiene. Su finalidad es corregir aquellos desequilibrios patrimoniales no justificados; por lo cual, normalmente, se resolverá en la atribución de un derecho a la devolución del indebido a favor del solvens indeviti. El principio de enriquecimiento sin causa es ético, como aplicación de la equidad en el sentido de corregir un desplazamiento patrimonial carente de causa.

El enriquecimiento de la Administración, entendido como un aumento patrimonial por afluencia de dinero, tiene lugar por medio del ejercicio de un

derecho de crédito que no tiende a proteger un interés individual, sino los intereses generales, objetivamente definidos en la ley. Por tanto, la Administración no está ejercitando un interés propio, sino que está ejecutando la ley, que define intereses generales. Por eso, hay que concluir que el enriquecimiento sin causa no puede justificarse en consideración de que la Administración deba en cuanto le sea posible de los particulares; tiene que limitarse a percibir la cantidad señalada por la ley. Lo esencial es que quien ha pagado indebidamente pruebe la ilegalidad del pago.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 215-M-2001 de las 15:05 de fecha 30/11/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 220-C-2001 de las 15:35 Horas de fecha 30/11/2004*

## **DERECHO A LA HUELGA**

El derecho a huelga que la Constitución reconoce a los trabajadores en el art. 48, está prohibido para los trabajadores públicos y municipales, de conformidad con el art. 221 Cn. Así se expresa la jurisprudencia constitucional al señalar que «cuando se trata de los trabajadores del sector público, la situación debe ser analizada con detenimiento, pues la relación laboral de éstos está fundada en la prestación de un servicio de interés general y no particular (como ocurre con el trabajador privado). La misma situación de prestar servicios al Estado o a cualquier ente descentralizado, la naturaleza de dicha prestación de servicio personal y la calidad del ente para el cual trabaja o despliega su fuerza laboral, hacen improcedente que exista un derecho de huelga para estos trabajadores, ya que, si se admite esta situación, ello implicaría que la función estatal se viera afectada cada vez que los servidores públicos deciden ir a huelga, trayendo como consecuencia, el entorpecimiento de aquellas funciones de interés general». Finaliza afirmando que «tal prohibición es extensiva a todo aquel que se encuentre vinculado por un contrato de trabajo con el Estado o con cualquier ente público» (Sentencia de Inconstitucionalidad, ref. 4-88, de 20 de junio de 1999).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 172-A-2000 de las 14:10 de fecha 12/11/2004 )*

## **DERECHO AL TRABAJO**

El art 37 de la Constitución categoriza al trabajo como una función social que goza de la protección del Estado.

Sobre lo anterior, esta Sala ha sostenido que: "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". (Sentencia de las ocho horas y cinco minutos del día doce de noviembre de dos mil tres, referencia número 204-R-2002).

En consonancia con la disposición citada, la interpretación del "derecho al trabajo" es un concepto omnicomprendivo, 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:

a) Dimensión individual

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 -9 5, Considerando IV 1).

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.

b) Dimensión social

En su dimensión social, la 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 1 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, mc. 17-95, Considerando IV 2).

c) Núcleo del Derecho.

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").  
(*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 249-M-2002 de las 12:05 de fecha 11/11/2004*)

El art. 2 de la Constitución establece que: "Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos".

Del presente artículo se desprende el carácter del derecho al trabajo como derecho fundamental y a la vez como rector de la actividad del Estado, lo cual se muestra en absoluta concordancia con lo estipulado en el art. 1 de la Carta Magna: "es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social".

Resulta de tal importancia su reconocimiento constitucional, que la sección segunda del capítulo segundo relativo a los derechos sociales versa exclusivamente sobre principios, normas e instituciones referidas al derecho individual y colectivo del trabajo, fijando las directrices básicas a desarrollar por la normativa infra-constitucional.

Se colige entonces, que al ser el derecho al trabajo un derecho de prestación, obliga a los poderes públicos a su promoción y defensa en la medida que constituye un presupuesto axiológico esencial al sistema social del Estado democrático, y en el mismo plano un desarrollo del principio de respeto a la dignidad de la persona. Dichos aspectos constituyen la dimensión individual y social del mencionado derecho.

Su reconocimiento -al igual que otros derechos fundamentales- constituye "la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana" (Antonio Pérez Luño, Derechos fundamentales, Edit. Tecnos, Madrid, 1998, Pág. 20).

Sin embargo, y tal como lo ha puesto de relieve la Sala de lo Constitucional en su Sentencia del 29-IX-1997, para que los derechos fundamentales no sean simplemente una declaración de carácter metajurídico deben acompañarse de garantías suficientes que aseguren la efectividad del ejercicio de tales derechos. Es así que "el reconocimiento de los derechos fundamentales debe ir

acompañado de la intervención de mecanismos jurídicos que aseguren su protección efectiva. Por tanto, la efectividad de los derechos fundamentales depende tanto de su reconocimiento formal cuanto de la existencia de mecanismos jurídicos susceptibles de garantizar su eficacia real (Amparo 20-M-95)".

En el ámbito laboral, como mecanismos o herramientas de protección del derecho al trabajo o al derecho de libre sindicación, se encuentran las garantías jurisdiccionales representadas por los Juzgados y Cámaras con competencia laboral de acuerdo a lo señalado en el Código de Trabajo. Pero además, existen otros organismos de tutela de carácter administrativo o institucional como lo es la Dirección General de Inspección al Trabajo, cuyo ámbito de competencia se encuentra regulado en la Constitución de la República y en la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 155-S-2002 de las 8:50 de fecha 23/12/2004 )*

## **DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA LIBERTAD SINDICAL**

El artículo 7 de la Constitución establece: "Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

Al respecto, la Sala de lo Constitucional ha entendido que el derecho de libre asociación es la libertad de los habitantes para constituir y participar en agrupaciones permanentes, cuya finalidad es la consecución de fines específicos y lícitos comunes a quienes las integran. Así también, que su contenido constituye un ámbito de autonomía complejo que alcanza, tanto al derecho para crear asociaciones -derecho subjetivo individual a asociarse- como al establecimiento de condiciones de libre desenvolvimiento de aquéllas -régimen de libertad para las asociaciones-.

Por otra parte, es de señalar que como producto del ejercicio de la libertad de asociación, todo ente o asociación legalmente constituida se encuentra sujeta a un régimen jurídico particular, un status que para la asociación deriva del reconocimiento de cierta capacidad jurídica, conferido mediante el otorgamiento formal de personalidad -cuando cumple con los requisitos legales correspondientes- por la autoridad competente.

Dentro del concepto de asociación pueden incluirse diferentes formas asociativas, entre ellas encontramos las asociaciones de naturaleza socio económica, cuyo objetivo es lograr el mejoramiento de la condición: económica y social de sus miembros, como es el caso de los sindicatos.

Ahora bien, el derecho de libertad sindical constituye una manifestación más del derecho de libertad en general y del derecho de asociación en particular,

vinculado a su vez con la libertad de trabajo y de industria. La libertad sindical es el derecho de los trabajadores y patronos a formar asociaciones con objetivos no lucrativos, y tiene como fundamento la concreción de los derechos de igualdad jurídica en las relaciones sociales y de libertad económica.

De acuerdo al sistema jurídico salvadoreño vigente, decir sindicato no equivale a decir simplemente asociación profesional de trabajadores, ya que ésta es el género y el sindicato una especie de ella. En una asociación profesional cabe entender la existencia de sindicatos, federaciones y confederaciones de sindicatos, cuyo objetivo principal es la defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus agremiados.

En consecuencia, puede afirmarse que lo que permite distinguir a un sindicato de las asociaciones en términos generales creadas en el ejercicio del derecho de libertad de asociación, artículo 7 Cn., es su objetivo principal, el cual consiste en mejorar las condiciones de trabajo e intereses propiamente laborales de sus agremiados.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 132-S-2001 de las 12:00 de fecha 29/11/2004 )*

## **DERECHO DE AUDIENCIA**

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que a su vez se refiere a los criterios de la Sala de lo Constitucional, el derecho de audiencia no está referido única y exclusivamente al concepto de proceso jurisdiccional, el cual lo es por antonomasia; sino que se amplía a la idea de trámite en una actividad orientada al pronunciamiento de una decisión, que encierra un conflicto o diferencia de intereses o derechos entre las personas (Ref. 106-S-2000).

Continúa manifestando nuestra jurisprudencia que, no obstante carezcamos de una Ley de Procedimientos Administrativos o si bien, existen leyes de carácter administrativo que no hacen referencia explícita a este derecho, esto no inhibe que los funcionarios apliquen directamente la Constitución para cumplir dicho mandato (Ref. 66-D-2000).

Con respecto al contenido del derecho de audiencia la Sala de lo Contencioso Administrativo considera que puede describirse así: a) que la persona a quien tenga que privársele de un derecho se le siga un proceso; b) que el proceso se ventile ante entidades previamente establecidas, es decir, ante autoridad competente; c) que dentro del proceso se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales; y d) que la decisión se dicte conforme a leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado (Sentencia de Amparo, ref. 150-97).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 179-C-2000 de las 12:05 de fecha 30/03/2004 )*

El derecho de audiencia (consagrado en el art. 11 de la Constitución) es un derecho de contenido procesal instituido para proteger efectivamente los demás derechos de los administrados, encontrándose relacionados con el resto de categorías jurídicas protegibles constitucionalmente. En ese sentido la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado en diversas resoluciones, que la privación de derechos debe ser precedida de un proceso o procedimiento previo, prescrito para cada caso por las leyes respectivas y ante las entidades o funcionarios previamente establecidos, por lo que la exigencia de un procedimiento previo supone hacer saber al administrado la infracción o el ilícito que se le reprocha, y por otro lado, dar a todos los intervinientes la posibilidad de exponer su razonamiento y facilitarle el ejercicio de los medios de defensa, es decir condiciona a que antes de procederse a limitar la situación jurídica de una persona natural o jurídica o a privársele de un derecho, debe ser oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes, a fin de permitirle alegar y defender sus derechos.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 230-A-2002 de las 15:50 de fecha 05/11/2004 )*

La Sala de lo Constitucional ha expresado en relación al **derecho de audiencia**, que el artículo 11 de la Constitución señala en esencia que la privación de derechos (para ser válida normativamente) debe ser precedida de un proceso o procedimiento seguido conforme a ley; es decir, se debe respetar el contenido esencial del derecho de audiencia, conformado, de modo genérico y sin carácter taxativo, por los siguiente aspectos: a) que la persona a quien se pretende privar de alguno de sus derechos se le siga un proceso o procedimiento de acuerdo a las leyes; b) el proceso debe ventilarse ante las autoridades previamente establecidas; **c) que en el proceso se observen las formalidades procesales y procedimentales que son esenciales a la luz de nuestra Carta Magna**; y d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado, de conformidad a la Constitución (Sentencia dictada en el proceso de amparo de referencia 167-97, a las nueve horas y tres minutos del día veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 70-B-2000 de las 14:15 de fecha 14/12/2004 )*

## **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 Aires1996. págs. 100 y 101).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 183-C-2000 de las 12:00 de fecha 15/11/2004 )*



### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 227-C-2001 de las 12:05 Horas de fecha 15/11/2004*  
*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 71-B-2000 de las 12:10 Horas de fecha 18/11/2004*

En sede administrativa, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha establecido que el derecho de defensa se concentra en el derecho a ser oído en el procedimiento respectivo; por medio del cual los administrados presentan sus alegaciones y por consiguiente, ésta son tenidas en cuenta por la Administración en el momento de resolver; es decir, que sean valoradas y aceptadas o rechazadas con sus respectivas argumentaciones, permitiendo conocer el juicio que fundamenta la decisión (ref. 106-S-2000).

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional, al respecto señala además, que el derecho de defensa conlleva la oportunidad de controvertir los elementos probatorios que ingresen al proceso -o procedimiento-, sobre todo, cuando la prueba es de cargo (Sentencia de Hábeas Corpus ref. 7-2001).

En otra ocasión se ha señalado, que de acuerdo al tratadista Roberto Dromi, la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, ha de entenderse en relación a la prueba, al derecho que toda prueba razonablemente propuesta sea producida; que la producción de la prueba sea efectuada antes de que se adopte la decisión; y el derecho de controlar la producción de la prueba sustanciada por la Administración (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ref. 114-S-2000).

### **VINCULACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA Y AUDIENCIA**

Tanto la jurisprudencia de lo contencioso administrativa como la constitucional ha expresado que éstos están íntimamente relacionados; ya que, cuando se establece que todo juzgador antes de solucionar una controversia, tiene que haber posibilitado -de acuerdo con la ley o en aplicación directa de la Constitución- al menos una oportunidad procedimental para oír la posición del demandado; se entiende que todas las oportunidades de defensa a lo largo del proceso también son manifestaciones últimas del derecho de audiencia. Por lo que, se convierte al derecho de defensa en un derecho de contenido procesal que no puede disponerse a voluntad de los sujetos procesales, pues sus elementos y manifestaciones deben respetarse forzosamente por su naturaleza constitucional. Es decir, que este derecho se encuentra indiscutiblemente vinculado con las restantes categorías jurídicas subjetivas integrantes del debido proceso o proceso constitucionalmente configurado (Sentencia de Inconstitucionalidad ref. 4-1999).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 179-C-2000 de las 12:05 de fecha 30/3/2004 )*

José Garberí Llobregat, en su obra "El Procedimiento Administrativo Sancionador", señala que: "**el derecho de defensa**, en su acepción más rigurosa, constituye el derecho público constitucional que asiste a toda persona a quien se le pueda atribuir la comisión de un hecho punible (...) mediante cuyo ejercicio se le garantiza la capacidad de postulación necesaria para que, (...) pueda oponerse eficazmente al ejercicio del "ius puniendi" de los Poderes públicos, y hacer valer dentro de cada instancia sancionadora los derechos afectados por la imputación". (José Garberí Llobregat: "El Procedimiento Administrativo Sancionador" Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, Edición 2001, pág. 225).  
(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 70-B-2000 de las 14:15 de fecha 14/12/2004 )

## **DERECHO DE PETICIÓN Y RESPUESTA**

Como es sabido, el derecho de petición y respuesta no implica que la respuesta deba ser favorable a las pretensiones del peticionario, sino la de obtener una respuesta congruente sobre el motivo invocado, independientemente cual sea el resultado de la misma.

(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 160-P-2003 de las 15:00 de fecha 29/7/2004 )

## **DERECHOS LABORALES**

### **LA INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS LABORALES**

De manera expresa el art. 44 de la Constitución establece que: El "Estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, a fin de comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes".

Del tenor literal de la norma se desprende la existencia de una garantía institucional que comprende el mantenimiento de una autoridad administrativa encargada de la supervisión y control del cumplimiento de las normas de carácter laboral, por medio de un sistema de inspección de trabajo.

El Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo -en adelante OIT-, el cual ha sido suscrito por nuestro país, describe como funciones básicas de este sistema:

a) Velar por el cumplimiento de disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre las horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la

medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones,

b) Facilitar información técnica y asesorar a los empleados y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales,

c) Poner en conocimiento de la autoridad competente, las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

En consonancia con los preceptos citados, la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, establece en su art. 8 literal "e" 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 de acuerdo al art. 36 del mencionado cuerpo legal que señala: "La función de inspección se cumple en el ámbito nacional, por las dependencias correspondientes de la Dirección General de Inspección de Trabajo y por las Oficinas Regionales de Trabajo".

Por su parte el art. 34 de la ley en referencia, en similares términos al art. 2 del Convenio número 81 de la OIT, 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".

Para tal fin, la Dirección puede llevar a cabo un programa de inspecciones regulares, o realizar una inspección especial, que a tenor del art. 43 del mismo cuerpo legal 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".

Es pertinente resaltar que la entidad inspectora 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 encontradas, 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.

Por otra parte, los arts. 57 al 60 de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social 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 pertinentes.

Tales disposiciones denotan que el legislador atribuyó a la Dirección General de Inspección un amplio margen de conocimiento, el cual 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 las 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 del art. 471 y siguientes del mismo cuerpo legal.

En conclusión, 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.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 155-S-2002 de las 8:50 de fecha 23/12/2004 )*

## **DESCUENTOS SALARIALES**

En virtud de la sujeción a la ley, la administración sólo puede actuar cuando aquella la faculte, ya que toda acción administrativa se presenta como un poder atribuido previamente por la ley, y por ella delimitado y construido. Lo anterior implica que los órganos de la Administración Pública únicamente puede dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexo ineludible acto-facultad-ley.

Uno de los poderes derivados de la jerarquía administrativa y de las relaciones jurídico laborales que se desarrollan a nivel estatal, es la potestad de disciplinar, o sea sancionar a los funcionarios o servidores públicos. Ello es connatural a la Administración como mecanismo o medio de organización.

Las Disposiciones Generales de Presupuestos facultan a sancionar a quienes falten a su trabajo sin presentar la justificación pertinente o se retiren de su trabajo sin el permiso concedido en legal forma.

## **DESCUENTOS POR FALTAS AL TRABAJO A CONSECUENCIA DE UNA SANCIÓN**

En relación a los descuentos por faltas al trabajo o a consecuencia de una sanción, contemplados en el art. 99 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, la Sala de lo Constitucional ha señalado que: "En ese contexto, el artículo en mención, en su inciso primero parte primera determina las faltas de puntualidad cometidas por los infractores sujetos a dicha ley, establece la pérdida del sueldo o remuneración correspondiente al período comprendido entre la hora de entrada y aquella en que el empleado se haya presentado. *Hasta ahí, el inciso únicamente regula un tipo de consecuencia lógica administrativa de tipo pecuniaria, que se origina a raíz del derecho que una persona tiene a devengar un salario o una remuneración como contraprestación por la realización de una labor específica encomendada y desempeñada bajo los términos requeridos por la ley; a contrario sensu, la falta de prestación o desempeño de la labor o actividad encomendada en los términos exigidos por ésta no genera bajo ninguna óptica el derecho o la contraprestación de recibir el salario o remuneración por el tiempo no laborado.*

En este sentido, las órdenes de descuento adoptadas por las autoridades legitimadas para tal efecto -numeral 6 del artículo 99 de la mencionada ley- que tengan como base la anterior premisa, no pueden considerarse como "sanciones" -no obstante así les denomine la ley, por no estar ejerciendo la Administración su potestad sancionadora o disciplinaria, *sino más bien aplicando medidas de tipo pecuniario, que únicamente suponen la deducción de un valor equivalente en dinero que no se ha devengado por la impuntualidad o inasistencia del sujeto contraventor a sus labores*"(Amparos ref. 809-99 del 15 de mayo de 2001 y 780-99 de fecha 28 de septiembre de 2001).

En este orden de ideas, los descuentos por inasistencia a las labores son una consecuencia natural, con expresa base legal.

El sueldo o salario es, en esencia, una contraprestación que recibe el empleado por su trabajo, lo cual presupone la prestación efectiva del servicio o la realización de las labores, salvo que éstas no se hayan realizado por causa imputable al patrono.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 153-R-2001 de las 12:00 de fecha 16/3/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 114-G-2001 de las 12:10 Horas de fecha 22/03/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 201-A-2001 de las 12:20 Horas de fecha 22/03/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 205-A-2001 de las 12:00 Horas de fecha 24/03/2004*

## **DIRECCION GENERAL DE RENTA DE ADUANAS**

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 día 12 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". Y el art. 4 del mismo decreto establece las principales atribuciones y facultades de dicha Dirección.

Por otra parte, el artículo 5 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, determina que "la Dirección General de Aduanas es el organismo superior aduanero a nivel nacional...", situación que confirman el artículo 2 del Decreto de creación citado, y el artículo 8 del Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de la Renta de Aduanas.

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.

## ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Conforme al Código Aduanero Uniforme 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 artículo 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 (art. 14).

En todo caso, debe entenderse que, siendo el Director General el titular de la Institución, es a éste funcionario a quien corresponde en principio, el ejercicio de tales potestades.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 170-C-2000 de las 14:09 de fecha 7/5/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 65-I-2001 de las 15:30 Horas de fecha 30/11/2004*

## DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO

### COMPETENCIA

La Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social - LOYFSTYPS- 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.

Entre los fines del sector se encuentra procurar el desarrollo de la legislación social y laboral (Art. 4 literal f), para cuyo logro se 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." (art. 8 literal e).

Esa potestad de la Dirección General de Inspección de Trabajo, es desarrollada por medio de sus departamentos de Inspección de Industria y Comercio, Inspección Agropecuaria, y Oficinas Regionales de Trabajo (art. 33). Y 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." (art. 34).

El mencionado organismo tiene facultades sancionatorias ante el incumplimiento comprobado de la normativa laboral. En efecto, los Art. 57 al 60 de la mencionada ley, establecen multas de hasta diez mil colones (Art. 59 inciso 2 ).

## FACULTADES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

La función de inspección laboral se desarrolla por medio de los inspectores de trabajo, quienes deben cumplir sus funciones con eficiencia, probidad e imparcialidad (art. 37 ). Tienen entre otras facultades las siguientes (art. 38):

a. Ingresar libremente en horas laborales, sin previa notificación a todo centro de trabajo sujeto a inspección;

b. Interrogar a trabajadores, empleadores o directivos sindicales, sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales laborales.

c. Exigir la presentación de planillas, recibos y otros documentos vinculados con la relación laboral, así como obtener copia o extractos de los mismos.

d.Efectuar oficiosamente cualquier investigación, o, examen que considere necesario para el mejor cumplimiento de los fines de la inspección, o utilizar cualquier medio adecuado para una percepción fiel de los hechos.

Como se aprecia, el ejercicio de sus facultades es amplio y abarca toda actividad de indagación, sobre infracciones a la normativa laboral. Las facultades de inspección, deben ser respetadas por los patronos y empleadores al momento de ejecutar sus actividades, según requiere la mencionada ley.

## OBSTRUCCIÓN DE LAS DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN

El art. 59 de la LOYFSTYPS establece que toda "obstrucción" de una inspección, o acto que la impida o la desnaturalice, será sancionado con multa que oscilará entre quinientos y cinco mil colones, según la gravedad del caso, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Según la interpretación sistemática, las normas cobran sentido en relación no solo con el texto legal que las contiene, sino además con el ordenamiento jurídico de la materia, presuponiendo la idea de coherencia entre el sistema de las mismas. Siguiendo a Rafael de Asis Roig: "...los enunciados normativos deben ser interpretados de forma coherente con el ordenamiento". (Jueces y Normas La decisión judicial desde el ordenamiento, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 188).

Es este sentido, a partir del art. 38 LOYFSTYPS, puede ser considerada como "obstrucción", toda conducta del patrono, empleador o tercero que impida ejercitar al inspector de trabajo alguna de las facultades comprendidas en dicho artículo, como pueden ser: prohibirle ingresar al centro de trabajo o impedirle realizar las pesquisas necesarias para comprobar una infracción a cualquier norma laboral, no suministrarle la información o documentación que solicite, etc.; y si ello resulta plenamente comprobado a través del procedimiento administrativo, es procedente la aplicación de la sanción comprendida en el inciso primero del art. 59 del mencionado cuerpo legal.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 224-C-2001 de las 12:00 de fecha 16/2/2004 )*

## **DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

### PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

Para llevar a cabo la actividad de protección al consumidor se creó la Dirección General de Protección al Consumidor como un órgano de la administración encargado de contribuir a la realización de los principios, determinar obligaciones y salvaguardar los derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios establecidos en la Ley y en su Reglamento. Para ello,



le vienen reconocidas numerosas competencias, entre ellas: una **potestad sancionadora** como lo estipula el art. 31 del mencionado cuerpo legal, el cual contempla sanciones como: la amonestación, multas -cuya graduación depende de la reiteración del infractor- y la publicación por los medios de comunicación social, de la empresa sancionada y los motivos por los cuales se sanciona. Además, existe una **potestad verifcatoria o de fiscalización** mediante la cual desarrolla procedimientos eficaces y verifica su cumplimiento con el fin de solucionar las reclamaciones de los consumidores y usuarios (art. 26 LPC). En éste último sentido y de conformidad a lo establecido en el art. 7 literal e) de la ley en comento, el consumidor al encontrarse lesionado en sus derechos, puede elegir alguna de las opciones a que se refiere el art. 22 del mencionado cuerpo legal, encontrándose la DGPC obligada a verificar y resolver sobre su cumplimiento, es así que puede resolver dentro de estas cuatro posibilidades:

- a) 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.

Por todo ello, el ámbito de competencia en materia sancionatoria o en la determinación de la opción resarcitoria más conveniente en cuanto al consumidor, la DGPC se encuentra sujeta al marco legal de la Constitución, Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento, no pudiendo, en modo alguno "introducir" otra solución ad hoc, que no esté comprendida dentro este catálogo legal. Ello excedería el ámbito conferido normativamente y contravendría el principio de legalidad administrativa.

Al efecto, conviene recordar de forma sintética lo establecido en la doctrina jurisprudencial emanada de esta Sala: la Administración Pública está obligada a realizar todos sus actos de acuerdo a lo dispuesto en la ley. Esto significa, que sólo puede ejecutar aquellos actos que el bloque jurídico le permite y en la forma en que en el mismo se regule. En consecuencia, aquellos actos que transgredan este principio resultarán ilegales.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 202-R-2002 de las 08:15 de fecha 15/12/2004 )*

## **EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS**

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

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

## **INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

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

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 64-I-2001 de las 09:09 de fecha 19/11/2004 )*

## **EMPLEADOS PÚBLICOS**

Los empleados públicos son aquellos que ocupan plazas determinadas en la Ley de Salarios, con cargo al fondo general. Su régimen administrativo es la Ley del Servicio Civil. Así, como lo señala el Código de Trabajo en el art. 2, la relación de tales empleados es de carácter público, originada por ejemplo «en un acto administrativo, como el nombramiento en un empleo, o bien, si la relación emana de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos».

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 172-A-2000 de las 14:10 de fecha 12/11/2004 )*

## **LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO**

El artículo 12 inciso segundo de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, establece que: "...cuando la licencia haya de pasar de ocho días, no podrá concederse sino por acuerdo de la autoridad superior respectiva".

La ley citada contempla así la posibilidad que los empleados públicos gocen de un período de licencia sin goce de sueldo, lo cual significa una interrupción de la actividad laboral, en la cual continúan teniendo las mismas obligaciones nacidas del vínculo laboral cuando la suspensión finaliza (la licencia). Dicha prestación se enmarca en los considerandos de la ley, que señala que se debe:

"conciliar los intereses de la Administración con los de los empleados, procurando que éstos gocen de los beneficios que en justicia merecen, sin dañar por ello la eficacia de los servicios públicos".

En un primer término el legislador concibe la licencia temporal con menos formalidades cuando el permiso es por un espacio temporal limitado (no mayor de ocho días, inciso primero del artículo doce de la ley citada). Situación diferente ocurre cuando dicho período excede de ocho días, supuesto en que el legislador exige una formalidad que resulta inherente a la prestación, como es que la licencia debe concederse: "por acuerdo de la autoridad superior respectiva".

La autorización del superior jerárquico no implica un simple conocimiento de la existencia de una solicitud para otorgar la licencia, sino que requiere un asentimiento expreso materializado en un ACUERDO que generalmente es por escrito, visto el acuerdo claro está, como una formalidad ad-probationem y no constitutiva de la licencia a otorgar.

La licencia sin goce de sueldo conforme a la legislación aplicable no puede ser presumida bajo ninguna perspectiva jurídica, y menos cuando la misma ley designa formalidades a llenar para su ejercicio, como es la emisión de un acuerdo de concesión (artículo 12 inciso segundo Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 187-M-2000 de las 8:00 de fecha 13/4/2004 )*

## RÉGIMEN LABORAL

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 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...".

Claramente establece el ordenamiento jurídico en materia laboral, que no se aplica el Código de Trabajo cuando la relación que une al Estado, Municipios e Instituciones Oficiales autónomas con sus servidores, fuere de carácter público,

y tuviere su origen en un acto administrativo, como el nombramiento en un empleo que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de dichas instituciones o en los Presupuestos Municipales.

Los servidores públicos que han ingresado a la Administración a través de un acto administrativo de nombramiento, por regla general se encuentran bajo el régimen de la "Carrera Administrativa", instituido en el art. 219 de la Constitución de la República.

Establece nuestra Carta Magna que la Ley regulará el Servicio Civil, y en especial las condiciones de ingreso a la Administración; las promociones y ascensos con base a mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías, etc.

La Ley de Servicio Civil, comprende el régimen general que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, en términos generales, condiciones de ingreso, reglas relativas a promociones, ascensos, traslados, sanciones, garantías, así como recursos contra las resoluciones que los afecten.

En el Capítulo II art. 6 "Organismos Competentes" para la aplicación de la ley, se establece la posibilidad de acudir ante las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil.

Dicha normativa es aplicable ante actuaciones que generen una ruptura del vínculo entre el servidor público y el Estado.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 266-M-2002 de las 8:00 de fecha 29/7/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 267-M-2002 de las 9 :00 Horas de fecha 29/07/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 268-M-2002 de las 10:00 Horas de fecha 29/07/2004*

## **EMPLEADOS PÚBLICOS FRENTE A LA LIBERTAD SINDICAL**

El ejercicio del derecho de libertad sindical tiene una condición sine qua non, es decir una condición necesaria consistente en el ejercicio del derecho de libre asociación por los patronos o por los trabajadores, sean estos de entes privados o de instituciones oficiales autónomas; condición necesaria que delimita la relación entre el derecho de asociación y la libertad sindical.

El art. 47 Cn. excluye a los trabajadores públicos, y debemos identificar las razones. En el sector público, la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado está unilateralmente determinada por este último, quien - de forma general e impersonal- establece las condiciones del servicio público y decide a quien nombra para la prestación del mismo, con lo cual, el nexo que

liga a los servidores públicos con el Estado es de derecho administrativo - derecho público-. La naturaleza jurídica de ese vínculo deriva del servicio que se presta y de la actividad que se cumple en relación con un interés de carácter general que prevalece sobre el de los particulares. El servidor público efectúa una actividad de naturaleza pública, a través de la cual el Estado cumple con un servicio desarrollado en bien del grupo social.

Desde la perspectiva anterior, toda mejora laboral de los servidores públicos está sujeta al previo cumplimiento del contenido y alcance del principio de legalidad por parte del ente estatal responsable; es decir, según dicho principio los entes del Estado sólo pueden hacer aquello que la norma jurídica les establece, debiendo abstenerse de hacer aquello que la norma no les autoriza; en tal sentido, la norma -por ejemplo- no establece la capacidad para que el titular de una institución estatal negocie colectivamente condiciones laborales distintas a las que el régimen del sector admite, vale señalar el caso de las mejoras salariales, en donde el ente del Estado no puede salirse del marco legal y hacer cambios de partidas presupuestarias, ya que éstas vienen delimitadas para cada año fiscal por la Asamblea Legislativa y se contienen en la Ley de Presupuesto y la Ley de Salarios correspondientes a ese período, por lo que todo cambio de asignación sobre salarios supone una reforma a la ley por parte de la Asamblea Legislativa, situación que queda fuera del marco de competencia de los demás entes públicos.

Así también, el hecho que en el sector público se carezca de las condiciones para establecer una relación convencional entre el servidor y el Estado, no significa que constitucionalmente el primero se encuentre al margen o desprotegido frente al Estado, ya que una vez inmerso en la administración, éste sólo puede ser separado de su cargo o puesto, por causa justificada y a través de los medios procesales o procedimentales previamente establecidos por ley.

En el caso salvadoreño, del artículo 218 al 222 de la vigente Constitución, se establece el régimen administrativo, por medio del cual se regulan las condiciones de ingreso del servidor público a la administración, y además, se reconoce en la norma Constitucional que estas personas gozan de estabilidad laboral, la cual, en el sector privado sólo se reconoce a los dirigentes sindicales de acuerdo al contenido del inciso final del artículo 47 Cn.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el sector público se diferencia del sector privado por el interés al que se atiende; en el caso del trabajador privado responde al interés directo del patrono, mientras que en el caso del servidor público, el interés que determina su labor son las necesidades y conveniencias generales, delimitadas por el ordenamiento jurídico -principio de legalidad- y desarrolladas por los entes públicos; de manera que el interés que satisface es el interés de la comunidad, ya que es la que recibe los servicios públicos o ve realizadas debidamente las funciones públicas; por tanto, se espera que no exista entre el servidor y la administración pública una oposición de intereses,

ya que a ésta no se le puede concebir como a una empresa -pues no persigue el lucro- ni a aquellos como trabajadores -en el sentido de no ser trabajadores de un particular-.

Ahora bien, la exclusión que hace el constituyente no puede ser entendida como contraria a la Constitución, ya que es la misma norma constitucional la que no comprende a los servidores públicos dentro del ámbito del derecho de libertad sindical; pero como contraparte a esa exclusión, se establece el régimen administrativo del artículo 218 al 222 de la misma Constitución, en donde se contiene no sólo los deberes de los servidores públicos sino además se reconoce como parte de los derechos de éstos, el de estabilidad laboral.

En consecuencia, la Constitución reconoce un derecho general de asociación - artículo 7 Cn.-, es decir, cualquier persona puede asociarse libremente con otra u otras para constituir entes colectivos; sin embargo, no reconoce un derecho de libertad sindical en sentido general -artículo 47 inciso 1º Cn.-, sino que lo hace de forma particular para los **patronos y los trabajadores del sector privado y de las instituciones oficiales autónomas**. El citado artículo no establece un derecho de libertad sindical para todo trabajador, lo hace únicamente para un sector laboral; aspecto que es regulado en igual sentido por el Código de Trabajo, específicamente en el artículo 204.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 132-S-2001 de las 12:00 de fecha 29/11/2004 )*

## **EMPLEADOS PÚBLICOS Y LA ESTABILIDAD LABORAL**

### **RÉGIMEN LABORAL**

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.

*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 la Sala de lo Contencioso Administrativo 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 en caja 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 esta determinada por los términos del mismo.

Como regla general el contrato esta 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 periodo.

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 234-C-2002 de las 12:00 de fecha 4/6/2004 )*

## **ESTABILIDAD LABORAL**

La estabilidad laboral significa el derecho de conservar un trabajo o empleo. Es decir, aquella protección al empleo del cual goza todo trabajador ante la posibilidad de un despido arbitrario por parte del empleador.

Sin embargo, tal derecho debe entenderse como relativo, ya que ningún empleado o trabajador en la realidad laboral actual es dueño absoluto de su puesto de trabajo, con derecho a una completa inamovilidad. No obstante lo anterior, si debe tenerse en cuenta que tal derecho despliega plenos efectos frente a remociones o destituciones arbitrarias que transgreden la Ley.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado en reiterada jurisprudencia que "la estabilidad laboral es relativa, teniendo el trabajador pleno derecho de conservar su cargo sin limitaciones de tiempo, siempre que concurren los siguientes factores: que subsista el puesto de trabajo, que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que el cargo se desempeñe con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, y que subsista la institución para la cual presta el servicio". (Sentencia de Amparo del 10 de enero de 2000. Réf. 229-98) (Sentencia de Amparo del 26 de abril de 2000. Ref. 453-98).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 124-S-2001 de las 14:20 de fecha 13/01/2004 )*

La estabilidad laboral no implica inmutabilidad en el cargo, pues la Constitución no puede asegurar el goce del mismo a aquellos trabajadores o servidores públicos que hayan dado motivo para decretar su separación del cargo o destitución. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si bien el derecho a la estabilidad laboral no significa inamovilidad, previamente a una destitución o remoción debe tramitarse un procedimiento en el que se aseguran oportunidades reales de defensa para el afectado. Es decir, que tal derecho se considera vulnerado frente a remociones o destituciones arbitrarias, en transgresión de la Constitución o de las leyes.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 187-M-2000 de las 8:00 de fecha 13/04/2004 )*

## **FUNCIONARIOS DE HECHO**

La Sala de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido que 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 la Corte Suprema de Justicia 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, Ref. 188-A-2001 de las 15:05 de fecha 14/12/2004 )*

## **GASTO PÚBLICO**

Los fondos públicos en cuanto a gastos se refiere, tienen una naturaleza especial, en tanto los mismos se encuentran condicionados al estricto cumplimiento del principio de legalidad, lo cual significa que: todo gasto y el uso de fondos públicos debe encontrarse respaldado o regulado por la ley (art. 86, 131 N 10 y 227 Cn.).



La ley se proyecta en su aplicación hacia el futuro, por lo que regula situaciones -determinadas o indeterminadas- susceptibles de modificación. En las normas que regulan el gasto público sucede lo mismo. De tal forma que aunque los gastos se encuentren presupuestados en un año, los mismos únicamente constituyen una proyección sobre las posibles obligaciones económicas de una institución estatal.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 249-M-2002 de las 12:05 de fecha 11/11/2004 )*

## **HECHO GENERADOR DEL TRIBUTO**

En derecho tributario se define al hecho generador como el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. Lo anterior es concordante con lo sostenido por nuestro actual Código Tributario en su artículo 58 y siguientes.

Ahora bien, el hecho generador se divide en su estructura en elemento: a) materia, b) subjetivo, c) espacial, y d) temporal.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 89-B-2002 de las 12:59 de fecha 19/11/2004 )*

## **IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

### **SUJETOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO**

Para estar excluido de la calidad de contribuyente en el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios se deben encontrar dos supuestos: en primer lugar, que el sujeto realice transferencias o prestaciones de servicio menores a cincuenta mil colones en los doce meses anteriores y que su activo sea inferior a veinte mil colones; y en segundo lugar, que se inicie actividades con un activo total inicial inferior a veinte mil colones. Caso contrario, es decir, cuando aumenten cualquiera de los montos -no necesariamente ambos- establecidos en la ley, es posible asumir la calidad de contribuyente del impuesto.

### **INICIO DE ACTIVIDADES**

Con relación al inicio de actividades, es preciso dejar claro que inicio se entiende de una forma absoluta; así se dice que las actividades se inician cuando previamente no había nada que relacionara dicho negocio o empresa con otro anteriormente establecido. De lo contrario, estamos en presencia de

una continuación de actividad, que ha cambiado únicamente de titular, pues ha pasado de ser administrado de una persona a otra diferente.  
(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 135-S-2001 de las 12:15 de fecha 19/3/2004 )

## **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

La Sala de lo Contencioso Administrativo tiene muy claro que el IVA no constituye costo ni gasto para los contribuyentes registrados, cuando éstos participan en su condición de intermediarios. Será el consumidor final quien absorberá como costo-gasto el valor del IVA pagado.

El monto del IVA desembolsado por los contribuyentes registrados y que la ley de la materia define como créditos fiscales, son deducibles únicamente en contra del IVA que los contribuyentes registrados cobran cuando realizan sus ventas y que la respectiva normativa los clasifica como débitos fiscales.

Cuando un contribuyente vende los bienes o servicios que le generaron créditos fiscales, económicamente traslada el impuesto al consumidor final o cualquier otro contribuyente registrado adquirente de los bienes o servicios, lo que confirma que el sujeto que absorbe el IVA será siempre el consumidor final.

De lo anterior se establece que un contribuyente registrado cuando adquiere productos o servicios para ser comercializados o transferidos no es consumidor final, sino que actúa como una especie de intermediario, pero cuando adquiere bienes para consumo propio se convierte en consumidor final y por tanto deberá absorber el IVA como parte del costo o gasto.  
(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 160-P-2003 de las 15:00 de fecha 29/07/2004 )

## **INSPECCIÓN DE TRABAJO**

De acuerdo a un sector de la doctrina científica, la labor de inspección resulta obligada en la medida que de ella depende el principio de imperatividad del derecho del trabajo, el cual impone a los órganos estatales "la función social de vigilar la aplicación de las normas a todas las prestaciones de trabajo, de poner en conocimiento de los empresarios las violaciones que hubiese encontrado a fin de que las corrijan, y cuando la recomendación no sea acatada, imponer las sanciones que autorice la ley. Solamente así, (...) surte efectos plenos la imperatividad del derecho del trabajo" (Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Edit. Porrúa, México, 2003, Pág. 101).  
(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 155-S-2002 de las 8:50 de fecha 23/12/2004 )

## **INSPECTORES DE TRABAJO**

Los informes rendidos por los Inspectores de Trabajo en el ejercicio de sus funciones se tendrán como relaciones exactas y verdaderas de los hechos que contengan en cuanto no se demuestre su inexactitud, falsedad o parcialidad.  
(*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 188-C-2001 de las 12:20 de fecha 3/6/2004* )

## **INSTANCIA**

Desde un enfoque procesal, se entiende por instancia el conocimiento y decisión sobre una determinada situación. En ese sentido, en toda instancia se supone un internamiento en la apreciación y constatación de los hechos sobre los que se articula la relación jurídico material de fondo debatida; es decir, la instancia implica un examen o estudio real del caso.

Dentro de ese contexto, en toda instancia los sujetos que conforman la relación procesal o procedimental deben tener la posibilidad jurídica de controvertir los hechos referidos a la relación material o de fondo que se discute. Por tanto, el motivo que genera la controversia requiere de un razonamiento con base a los elementos de juicio aportados por las partes, los que han de valorarse de conformidad con la ley para luego tomar una decisión.

La forma en que se llega a ese resultado que sirve de base para establecer una situación jurídica, hace que los grados superiores de jurisdicción o de conocimiento funcionen en todo ordenamiento jurídico como contralor de la legalidad de los actos procesales y, en particular, de la actividad decisoria.

Es así como mediante el control a posteriori de las resoluciones a través de diferentes grados de conocimiento se logran subsanar las posibles irregularidades incurridas y por tanto restablecer los derechos violados que resultaren de un primer grado de conocimiento. De ahí, que el conocimiento del asunto controvertido en una instancia o grado superior implica la posibilidad de un nuevo examen de la situación planteada y obedece a la necesidad de eliminar los vicios e irregularidades cometidas en las instancias previas y, consecuentemente, el de obtener una correcta aplicación de la ley.

(*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 277-C-2002 de las 9:07 de fecha 26/10/2004* )

## **JUECES: PROHIBICIÓN DE DIVERSAS INSTANCIAS**

El Art. 16 Cn., establece la prohibición de que un mismo juez lo sea en diversas instancias en una misma causa.

Esta prohibición se fundamenta en el estatuto de imparcialidad que debe caracterizar al juzgador. En efecto, el juzgador que ha conocido previamente la cuestión de fondo, en sus aspectos jurídicos y fácticos, aportando su propia

solución sobre tales extremos, difícilmente puede cambiar su criterio y objetividad sobre lo cual se haya pronunciado.

En síntesis, con esta prohibición se busca, por una parte, preservar la nota de imparcialidad que debe caracterizar a toda función jurisdiccional -entendida ésta, en sentido amplio, como la aplicación del derecho al caso concreto para la resolución de conflictos jurídicos- y, por otro, que los grados de jurisdicción respondan esencialmente a la finalidad de control a la que aspiran.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 277-C-2002 de las 9:07 de fecha 26/10/2004 )*

## **LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

La Organización Mundial de la Salud define "salud" como "un completo estado de bienestar físico, mental y social" (Tomado de Rolando Armijo Rojas: Epidemiología. Tomo I. Epidemiología Básica. Editorial Inter.-Médica, Buenos Aires, Argentina, 1974. Pág. 1).

Una visión integral de salud, lleva a considerar su incidencia en la capacidad de trabajo, y deben ser también considerados, por la entidad administrativa, los fines que se persigue proteger.

De conformidad al artículo 65 de la Constitución de la República, la salud de los habitantes constituye un bien público, y el Estado está obligado a velar por su conservación y restablecimiento.

El art. 50 establece que la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio.

La Sala de lo Constitucional de esta Corte ha definido que la seguridad social, "en lo esencial implica la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera seguirían a la desaparición o a una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos." (Inconstitucionalidad 19-98, emitida a las once horas del día veintiséis de febrero de dos mil dos).

Se añade muy ilustrativamente que: "Una sucinta mirada a la realidad social permite advertir que existen ciertos riesgos, contingencias o necesidades sociales de diversa naturaleza que afectan o ponen en peligro la existencia digna, sobre todo de los individuos desprovistos de medios económicos suficientes para enfrentarlas. Dichas contingencias -que, en un afán de clasificación sistemática se agrupan en: (i) patológicas, tales como enfermedad, invalidez, accidente de trabajo y enfermedad profesional; (ii) biológicas, entre

las cuales se encuentran maternidad, vejez y muerte; y (iii) socioeconómicas, como desempleo y cargas familiares excesivas-, producen obviamente repercusiones negativas en los ámbitos familiar, laboral o social, por lo que requieren de medidas protectoras para asegurar a los individuos frente a las mismas. Con dicha finalidad, la misma capacidad social de previsión permite establecer con anticipación las medidas protectoras que, ante la insuficiencia de recursos personales o familiares, puedan ser asumidas por la sociedad basados en un criterio de solidaridad; medidas que comprenden asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, desempleo, vejez, cargas familiares excesivas, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como prestaciones a sobrevivientes. La integración de tales elementos permite concluir que la necesidad de cumplir con el postulado constitucional de asegurar a cada individuo una existencia digna, exige y origina la seguridad social, con la cual se permita facilitar a los individuos que hagan frente a las contingencias que ponen en peligro dicha calidad digna de la existencia".

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 142-R-2001 de las 12:20 de fecha 13/01/2004 )*

## LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

En la normativa secundaria, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones establece que es responsabilidad del Estado posibilitar a los salvadoreños los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar las contingencias de invalidez, vejez y muerte.

La Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones expone en sus considerandos que el Sistema de Ahorro para Pensiones, como parte de la seguridad social, constituye un servicio público; que la exclusividad en el giro de dichas instituciones Administradoras, aunado a la obligatoriedad del ahorro para cubrirse de las contingencias de vejez, invalidez, y muerte, demanda un proceso de control y vigilancia especializado; y que es indispensable la existencia de una entidad especializada con las suficientes facultades para fiscalizar los sistemas de pensiones, protegiendo los intereses de los cotizantes y pensionados.

La Superintendencia de Pensiones es la entidad que tiene a su cargo la fiscalización, vigilancia y control del Sistema de Ahorro para Pensiones, y en materia de pensiones de invalidez por menoscabo en la capacidad de trabajo, se le otorga la facultad de calificar los grados de invalidez a la tantas veces citada Comisión Calificadora.

La Comisión Calificadora de Invalidez debe realizar tal función con una visión integral de las condiciones de los petitionarios, acorde a los fines de la Institución y del Estado mismo en materia de salud y seguridad social. No debe

perderse de vista que se está cumpliendo el postulado constitucional de asegurar a cada individuo una existencia digna.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 142-R-2001 de las 12:20 de fecha 13/01/2004 )*

## **LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

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 aquellas pretensiones que se deduzcan en relación con los actos emanados de la Administración Pública (art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa), 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 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).

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

La Sala de lo Contencioso Administrativo 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, Ref. 92-B-2002 de las 14:20 de fecha 19/11/2004 )*

## **LEGITIMACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA**

La legitimación en sede administrativa no requiere los mismos requisitos que en la sede jurisdiccional. No obstante, los arts. 98 y 99 Pr. C. establecen como una obligación para comparecer en el juicio a nombre de otro, la calidad de abogado; dicha regla no aplica al procedimiento administrativo.

Ya la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha señalado que la aptitud para comparecer en un proceso sólo puede ser ejercida por personas autorizadas para ejercer la profesión de abogado. Este requisito cobra sentido, ya que, "el ejercicio de la abogacía, considerada desde la función de procurar, -y no la de asesoría- entendida como la defensa en juicio de los particulares, es decir, la intervención por persona legalmente habilitada, para representar en juicio los derechos e intereses de las partes, ejercida por un evaluador judicial puede poner en riesgo el principio constitucional de imparcialidad" (Amparo 524-2000).

En el procedimiento administrativo no es imperativo la asistencia técnica de un profesional del Derecho, pues es opcional para el interesado.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 124-P-2001 de las 12:00 de fecha 30/03/2004 )*

## **LEGITIMACIÓN PASIVA**

En el proceso contencioso administrativo se encuentra pasivamente legitimado el órgano institución y no el órgano persona. En este sentido, Miguel S. Marienhoff en su obra "Tratado de Derecho Administrativo", hace la distinción entre el órgano persona y el órgano institución, señalando que la persona física forma parte del órgano institución, y es la encargada de actuar y expresar su voluntad por el ente; no es así posible ni debido confundir al órgano con su titular, y que en el proceso contencioso, como se expresó, la legitimación pasiva no corresponde al funcionario de turno, sino al cargo u órgano institución. Es así que los funcionarios no son demandados en su carácter personal, sino precisamente como funcionarios de la Institución. Lo anterior obedece a la permanencia y continuidad de la Administración Pública, independientemente de quiénes hayan sido las personas físicas que conformaban el órgano institución al momento de emitirse el acto administrativo impugnado ante esta jurisdicción.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 74-T-2002 de las 14:05 de fecha 08/11/2004 )*

## **LEGITIMACIÓN PROCESAL**

En términos generales, legitimación es "la aptitud de ser parte en un proceso concreto". La legitimación "presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente las que se encuentren en determinada relación con la pretensión" (Jesús González Pérez: Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Editorial Temis, Bogotá Colombia, 1985, Pág 115).

La legitimación en definitiva nos indica en cada caso quiénes son los verdaderos titulares de la relación material que se intenta dilucidar en el ámbito del proceso, y cuya participación procesal es necesaria para que la sentencia resulte "eficaz". En este sentido, si las partes carecen de legitimación "...el desarrollo de todo el proceso no servirá para solucionar el concreto conflicto intersubjetivo que se somete al enjuiciamiento de los Jueces y Tribunales...", y "lo que la legitimación condiciona, es la eficacia misma de la sentencia que se pronuncia sobre el objeto procesal" (Vicente Gimeno Sendra y otros: Derecho Procesal Administrativo. Tirant lo blanch. Valencia, 1993, Pág. 204).

*(SENTENCIA INTERLOCUTORIA CON FUERZA DE DEFINITIVA, Ref. 81-E-2002 de las 8:00 de fecha 14/1/2004 )*

## LEGITIMACIÓN ACTIVA

El contencioso administrativo es un auténtico juicio o proceso entre partes (a diferencia de sus orígenes en Francia como recurso por exceso de poder, en que el administrado era mas bien un "denunciante"). Hoy día y, en nuestro sistema legal, el administrado es una verdadera parte procesal.

La legitimación activa en el proceso contencioso se origina en la relación previa entre un sujeto y un determinado acto administrativo, relación que hará legítima la presencia del sujeto en el concreto proceso en que se impugne dicho acto.

La posición legitimante en que se encuentra el administrado nace de su relación con el acto que le afecta, en tanto su esfera jurídica se ve alterada por el mismo.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, podrán demandar la declaración de ilegalidad de los actos de la Administración Pública "los titulares de un derecho que se considere infringido y quien tuviere un interés legítimo y directo en ello".

Como corolario de lo anterior, en nuestro Derecho positivo no podrá obtener un pronunciamiento de fondo ante su pretensión -un análisis de la legalidad del acto administrativo- un sujeto que no se encuentre en alguna de estas categorías.



El presupuesto esencial y común entre tales categorías, es que el administrado que busca impugnar un acto, es aquél que se ve lesionado o afectado por el mismo, de manera tal que esté interesado en obtener su invalidación.

El interés legítimo se constituye como la calidad que viene reconocida a aquel sujeto que se encuentre respecto al ejercicio de la potestad en una especial situación legitimante; se resuelve por tanto en la capacidad de pretender que otro sujeto -para el caso la Administración Pública- ejercite legalmente sus potestades. Tal posición viene conferida al sujeto o sujetos que respecto al acto administrativo se encuentren en una particular situación diferenciada.

Al reconocerse el interés legítimo como una situación legitimante para acceder al proceso contencioso, el administrado encuentra una defensa frente al perjuicio que le causa el acto y que estima injusto, por haberse producido al margen de la ley. Debe aclararse que al demandante no lo legitima un abstracto interés por la legalidad (el llamado interés simple que no habilita para acceder al proceso contencioso) sino el interés concretísimo de estimar que la Administración le está perjudicando al obrar fuera de la legalidad.

Independientemente de las diversas definiciones y alcances del interés legítimo, el substrato de esta categoría es la existencia de una afectación que coloque al administrado (en relación al acto que pretende impugnar) en una situación particularizada.

*(SENTENCIA INTERLOCUTORIA CON FUERZA DE DEFINITIVA, Ref. 81-E-2002 de las 8:00 de fecha 14/01/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 141-G-2002 de las 8 :00 Horas de fecha 03/03/2004*

*SENTENCIA INTERLOCUTORIA CON FUERZA DE DEFINITIVA, Ref. 80-E-2002 de las 8:00 Horas de fecha 25/05/2004*

*SENTENCIA INTERLOCUTORIA CON FUERZA DE DEFINITIVA, Ref. 82-E-2002 de las 8 :30 Horas de fecha 25/05/2004*

## **LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **RECURSO DE REVISIÓN**

El art. 77 de la LACAP estipula: "El recurso de revisión deberá interponerse por escrito ante el funcionario que dictó el acto del que se recurre (...). El recurso será resuelto por el mismo funcionario dentro del plazo máximo de quince días hábiles posteriores a la admisión del recurso, dicho funcionario resolverá con base a la recomendación que emita una Comisión Especial de Alto Nivel nombrada por él mismo, para tal efecto(...)".

Es decir, que la ley prevé que para sustanciar el actuar del funcionario que resolverá el recurso, se hace necesaria la recomendación de un órgano consultivo creado para tal efecto. La recomendación constituye una apreciación axiológica valorativa, que versa sobre aspectos jurídicos y/o técnicos, con el fin de facilitar ciertos elementos de opinión o juicio preparatorios de la voluntad administrativa. De ahí que se configura como una manifestación unilateral interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, exenta de eficacia jurídica directa e inmediata y por lo tanto no es susceptible de impugnación, se trata entonces de un simple acto de administración.

## PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN

Si bien es cierto el procedimiento de licitación y su eventual impugnación conforman un procedimiento único, ambos configuran etapas diferentes, y una de ellas no puede absorber el contenido *in integrum* del procedimiento administrativo, con exclusión de la otra. Cada etapa o fase, posee sus propias características y requisitos a cumplir.

De ahí, la misma LACAP estipula, que durante la fase impugnativa o recursiva del procedimiento licitatorio habrá una comisión especial para emitir una recomendación que sirva de sustento al funcionario competente para resolver el recurso. Por lo que debe entenderse que el órgano consultivo, no puede limitarse a remitir al órgano decisorio una mera opinión para que él la valore, sino que él mismo debe realizar una valoración de los diferentes aspectos técnicos y jurídicos, a fin de que la recomendación encare los temas objeto de consulta desde diversos ángulos, emitiendo finalmente un juicio sobre sus posibilidades, el cual se deriva del examen realizado a tales supuestos.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 167-S-2003 de las 14:05 de fecha 15/12/2004 )*

## LEY DEL SERVICIO CIVIL: INJUSTICIA MANIFIESTA

El art. 13 literal b) de la Ley de Servicio Civil, establece dentro del ámbito de competencia del Tribunal de Servicio Civil. "...Conocer de las reclamaciones que se presenten contra las demás resoluciones de las Comisiones de Servicio Civil o de los jefes de dependencia, cuando se alegue injusticia manifiesta causada por ellas a los quejosos".

La ley ha utilizado en el presente caso, un concepto eminentemente normativo ("injusticia manifiesta") que, pese a su perceptible indeterminación, es precisable conforme a los criterios generales de interpretación de las normas.

Al no existir una definición auténtica que clarifique el sentido por el cual optó el legislador, el término puede ser analizado conforme a los criterios sistemático y teleológico, debido a que el criterio gramatical -que exige que la labor

interpretativa de las normas se haga atendiendo al sentido propio de las palabras- resulta insuficiente.

De acuerdo al criterio sistemático, las normas cobran sentido en relación con el texto legal que las contiene o con el ordenamiento jurídico de la materia, presuponiendo ante todo una idea de coherencia entre las mismas. En este sentido Rafael de Asís Roig expresa: "...los enunciados normativos deben ser interpretados de forma coherente con el ordenamiento". (Jueces y Normas, La decisión judicial desde el ordenamiento, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 188).

En el caso particular, si bien no ha sido definido plenamente el concepto de "injusticia manifiesta", éste puede ser precisado a partir de una relación armónica de la Ley de Servicio Civil, tomando como base las siguientes normas: art. 1 que señala la finalidad básica de la ley, consiste en regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados garantizando su protección; art. 29, el cual establece los derechos de los funcionarios y empleados, en especial, su estabilidad; art. 52, preceptúa que los funcionarios y empleados públicos o municipales, pertenecientes a la carrera administrativa, sólo podrán ser destituidos de sus cargos o empleos por las causales establecidas en dicha ley, y mediante el procedimiento en ella establecido.

En consecuencia, puede considerarse "injusticia manifiesta", toda aquella actuación de la Administración que violente los derechos estipulados dentro de la Ley de Servicio Civil, de un funcionario o empleado comprendido dentro de la misma, como en los casos de destitución arbitraria o cualquier otra afectación a su persona, como la retención ilegal de su salario.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 271-M-2002 de las 08:40 de fecha 23/12/2004 )*

## **LEY DEL IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

### **DETERMINACIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

Al regular la expresada ley en el Título IV lo relativo a la "Determinación de la Obligación Tributaria", el Capítulo I establece la base imponible del impuesto, es decir, la magnitud numérica sobre la cual ha de aplicarse la alícuota respectiva.

El art. 47 define como base imponible a la cantidad en que se cuantifiquen monetariamente los diferentes hechos generadores del impuesto, la cual corresponderá, por regla general, al precio o remuneración pactada en las transferencias de bienes o en las prestaciones de servicios, sea que la operación

se realice al contado o al crédito. Dicha base de cálculo puede sufrir modificaciones, tanto para aumentar como para disminuir su magnitud.

Respecto a las adiciones a la base imponible, el art. 51 dispone que para determinar la base imponible del impuesto, deberán adicionarse al precio o remuneración, cuando no las incluyeran, todas las cantidades o valores que integran la contraprestación y se carguen o cobren adicionalmente en la operación, aunque se documenten o contabilicen separadamente o correspondan a operaciones que consideradas independientemente no estarían sometidas al impuesto.

A continuación, la letra a) del mismo artículo ofrece ejemplos de tales cantidades o valores: reajustes, actualizaciones o fijaciones de precios o valores, pactados antes o al convenirse o celebrarse el contrato o con posterioridad; comisiones, derechos, tasas, intereses y gastos de financiamiento de la operación a plazo, incluyendo los intereses por el retardo en el pago y otras contraprestaciones semejantes; gastos de toda clase, fletes, reembolsos de gastos.

Y expresamente, la ley dispone en la misma letra a) que no deberán adicionarse al precio o remuneración las sumas pagadas en nombre y por cuenta del comprador o adquiriente o prestatario de los servicios, en virtud de mandato de éste.

A este respecto, la excepción que se comenta obedece al hecho que el mandatario recibe de parte de su mandante las sumas necesarias para el pago de obligaciones a cargo del mismo mandante, tales como salarios de empleados, recibos de servicios, tributos, pero en todos los ejemplos mencionados, se trata de obligaciones propias del mandante, lo que significa que el mandatario las paga por mandato expreso del mandante, pero no obligaciones que le sean propias, sino que se trata de obligaciones o vínculos jurídicos de cualquier índole, en las cuales el mandante ocupa el lugar de sujeto pasivo de las mismas; es decir, que el vínculo jurídico atiende al mandante, lo que se deduce del precepto legal: "sumas pagadas en nombre y por cuenta del comprador o adquiriente o prestatario de los servicios", de donde se establece que si se trata de sumas pagadas en nombre del mandante pero por cuenta del mandatario, la excepción señalada por la ley en tal caso simplemente no opera y constituye parte del precio del servicio.

En otras palabras, la ley dispone que no es viable exceptuar de la base de cálculo del impuesto sumas entregadas por el mandante, que habrán de servir para cubrir obligaciones propias del mandatario, pues en tales casos si bien constituyen un reembolso de gastos contractualmente pactado entre las partes y con plenos efectos entre ellas, desde el punto de vista de la Ley del IVA, tales sumas constituyen parte de la contraprestación o remuneración pactada y por tanto se encuentran gravadas con dicho impuesto.

Resulta determinante resaltar que el legislador, para efectos de conceder la excepción ya referida, exige que se cumplan dos requisitos respecto de las sumas pagadas en virtud de mandato. Estos son, que las sumas pagadas lo sean: 1) en nombre del comprador, adquirente o prestatario de los servicios y 2) por cuenta del comprador o adquirente o prestatario de los servicios.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 230-A-2002 de las 15:50 de fecha 05/11/2004 )*

## TASA DEL CERO POR CIENTO

El Art. 74 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, dispone que 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, están afectas a normas especiales, consistentes, principalmente, en la aplicación a su respecto de una tasa del cero por ciento.

Dicha tasa tiene como objetivo, según se desprende de lo manifestado en el Considerando V del Decreto Legislativo número doscientos noventa y seis, que contiene la ley en comento, cumplir con el principio de imposición en el país de destino, lo que significa, en los impuestos del tipo valor agregado, que los bienes y servicios son "descargados" de todo componente del impuesto de referencia, para que al ingresar a terceros países su costo no se encuentre alterado por el impuesto y pueda competir con los productos y servicios del país de destino, al menos en condiciones de neutralidad tributaria respecto del IVA aplicable en El Salvador; por otra parte, debe tenerse presente que al ingresar al país de destino los bienes o servicios salvadoreños, habrá de aplicarse el impuesto respectivo.

Según lo anterior, la tasa cero es un mecanismo propio de los impuestos del tipo valor agregado, el cual permite utilizar los créditos fiscales vinculados con la actividad exportadora, ya que el monto del débito fiscal habrá de ser siempre cero. Con ello, se permite al exportador recuperar los créditos fiscales vinculados con la actividad exportadora, de manera que no formen parte del costo de los bienes y servicios a exportarse, con una doble finalidad: que los productos y servicios no ostenten en su estructura de costos componentes del impuesto y por otra, debido a que los productos y servicios, al ingresar al país de destino, serán gravados con el impuesto interno correspondiente, se verían en una situación desventajosa debido a la existencia de dos tributos, uno aplicado en el país de origen y otro aplicado en el país de destino.

Según el Art. 74 precitado, tres son los requisitos necesarios para considerar como exportación las prestaciones de servicios: a) que la prestación del servicio sea realizada en el país; b) que el servicio se preste a usuarios que no tienen

domicilio ni residencia en el país; y c) que los servicios estén destinados a ser utilizados exclusivamente en el extranjero.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 82-H-2001 de las 15:02 de fecha 27/10/2004 )*

## **LEY DEL MERCADO DE VALORES**

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Para la Sala de lo Contencioso Administrativo la regulación del recurso de apelación en la Ley del Mercado de Valores debe entenderse como un medio impugnativo en sede administrativa únicamente de las resoluciones derivadas de procedimientos de naturaleza sancionatoria.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 80-B-2001 de las 09:00 de fecha 17/6/2004 )*

## **LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL: RECURSO DE APELACIÓN**

A través del recurso de apelación contra actos administrativos, el funcionario que emite el acto que se adversa, o el ente superior jerárquico, conocen de la resolución impugnada a fin de confirmarla, modificarla o revocarla.

La Ley General Tributaria Municipal establece en su artículo 123, el recurso de apelación. Según la referida disposición, dicho recurso procede contra las siguientes actuaciones administrativas: de la calificación de contribuyentes, de la determinación de tributos, de la resolución del Alcalde en el procedimiento de repetición del pago de lo no debido, y de la aplicación de sanciones hecha por la administración tributaria municipal. El recurso deberá interponerse ante el funcionario que haya hecho la calificación o pronunciado la resolución correspondiente, en el plazo de tres días después de su notificación, y será conocido por el Concejo Municipal.

### **CONTABILIZACIÓN DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**

Para resolver los casos que se planteen la Administración, deberá fundamentarse en las diferentes fuentes del Derecho que reconoce nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 123 de la L.G.T.M., no regula expresamente si dentro del plazo se contarán solamente los días hábiles. Sin embargo, la Administración debe buscar en otras fuentes del Derecho la forma correcta de contabilizar dicho plazo, con el fin de garantizar que los particulares accedan a la justicia administrativa, gozando de las máximas garantías procesales posibles.

El inciso segundo del artículo 1 de la L.G.T.M. señala que "Esta Ley por su carácter especial prevalecerá en materia tributaria sobre el Código Municipal y otros ordenamientos legales", y su artículo 160 estipula que: "Las disposiciones de la presente Ley prevalecerán sobre cualquier otra que las contraríen". Por consiguiente, una interpretación coherente nos permite afirmar, que la Administración Municipal puede utilizar, como fundamento para resolver los casos de naturaleza tributaria municipal, leyes distintas a la Ley General Tributaria Municipal, siempre y cuando no la contraríen. Esto confirma que en la referida materia jurídica, se aplicará preferentemente la Ley General Tributaria Municipal, pero no existe ningún obstáculo legal de aplicar supletoriamente el derecho común, cuando ello lo amerite y sin vulnerar su normativa especial, como en el presente caso.

El artículo 46 del Código Civil desarrolla de forma general, lo referente a la interpretación de los plazos que se haga mención en las leyes. Su tenor literal es el siguiente: "Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Poder Ejecutivo, o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán además hasta la medianoche del último día del plazo(...)". De la lectura del mismo se entiende, que día es el intervalo que corre de medianoche a medianoche, y vence a la hora veinticuatro del último día en un determinado plazo. Y si el vencimiento se produce en un día inhábil, se entiende prorrogado al día hábil siguiente.

En este sentido, para la interposición del recurso regulado en el artículo 123 de la Ley General Tributaria Municipal, el computo del plazo se rige por la regla general del Código Civil. El plazo de días se computará en días corridos, es decir, el plazo incluirá días hábiles e inhábiles.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 57-F-2002 de las 14:10 de fecha 13/7/2004 )*

## **LICENCIAS PARA LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHOLICAS**

La Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, estatuye: a) La producción, elaboración y venta del alcohol y de las bebidas alcohólicas, nacionales e importados, se regulara por esa ley, (...) "sin perjuicio de las demás disposiciones que les sean aplicables" (...) (art. 1); b) La aplicación de la presente ley será competencia de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, de Hacienda y de los Concejos Municipales, según se determina en la presente ley, individual o conjuntamente, según sea el caso (art. 2); c) La venta de las bebidas alcohólicas es libre en toda la República, respetando las potestades que sobre esta materia tienen las municipalidades, de conformidad al Código Municipal (art. 29); d) Para establecer una venta de bebidas alcohólicas y para renovar anualmente la licencia, la solicitud, con datos especificados en la ley, se presenta a la Alcaldía Municipal de la localidad.

En el plazo de treinta días debe ser resuelta y si llena los requisitos esa autoridad debe notificar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuando es primera vez, y, si es renovación anual debe cancelar a la Alcaldía respectiva, en los primeros quince días del mes de enero, lo que estipule la tarifa. (arts. 30 y 31); y e) Tanto el Ministerio de Salud, como las Alcaldías Municipales, llevarán un registro de los establecimientos comerciales que vendan bebidas alcohólicas, envasadas o fraccionadas.

Mientras que el Código Municipal señala: a) El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa (...) "con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente"(...) (art. 2); b) "Compete a los Municipios: (...) 14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares"(...) (art. 4); c) "Son obligaciones del Concejo (...) 7. Contribuir a la preservación de la moral, del civismo y de los derechos e intereses de los ciudadanos" (...) (art. 31); d) "Son facultades del Concejo: (...) 4. Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal" (...) (art. 30).

Del estudio de las anteriores disposiciones se puede colegir que: a) La Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas no obliga a los Municipios a conceder autorización a todos los expendios, cuyos propietarios soliciten licencia por primera vez, ni a renovar todas las licencias cuya refrenda les sea pedida; b) Las causas para denegar una licencia o renovación no están taxativamente enumeradas o denominadas en dicha ley; y, c) El Concejo Municipal ejercerá la potestad aludida teniendo en cuenta los fines a los que el ordenamiento jurídico dirige su accionar, entre ellos la preservación de la moral, del civismo y de los derechos e intereses de los ciudadanos.

La regulación de la ubicación, horario y licencias para que los establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas operen, entre otras, es parte de la protección al bien común local, que señala el Código Municipal como competencia del gobierno municipal.

La extensión de la licencias para el funcionamiento de un expendio de bebidas alcohólicas, constituye un acto administrativo de autorización que otorga la Municipalidad, y dada su naturaleza, dicha autoridad tiene la atribución de regular, fiscalizar y controlar los requerimientos legales previstos para su ejercicio; y en caso que concurran y se constate el incumplimiento de los presupuestos legales, tal autorización es susceptible de ser suspendida, revocada o cancelada a efecto de resguardar el interés público; esto previo al debido proceso de ley, el cual supone dar al administrado y a todos los



intervinientes en el procedimiento, la posibilidad de exponer sus razonamientos y de defender sus derechos de manera plena y amplia.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 94-D-2003 de las 14:00 de fecha 13/11/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 246-R-2004 de las 14:05 Horas de fecha 13/12/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 245-R-2004 de las 14:15 Horas de fecha 13/12/2004*

## **LICITACIÓN PÚBLICA**

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.

Se trata de un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual: "Por el que el ente público en ejercicio de las funciones administrativas 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.

Sobre el procedimiento de licitación pueden establecerse dos premisas básicas: 1) El procedimiento de licitación tiene un carácter público y constituye una expresión, no solo de la legalidad de la voluntad administrativa formada en el mismo, sino de garantía de los particulares; 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 la doctrina):

Éstas 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.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública establece en el artículo 42 que los documentos a utilizar en el procedimiento de contratación se denominarán Documentos Contractuales y formarán parte integral de los contratos; que dependiendo de la naturaleza de la contratación, estos documentos serán por los menos: Bases de licitación o de concurso; adendas, si las hubiese; ofertas y sus documentos; garantía y, las resoluciones modificativas y las órdenes de cambio, en su caso.

Se establece expresamente que las bases de licitación o concurso: "Constituyen un instrumento particular que regulará a la contratación específica. Las bases deberán redactarse en forma clara y precisa a fin de que los interesados conozcan en detalle el objeto de las obligaciones contractuales, los requerimientos y las especificaciones de las mismas para que las ofertas comprendan todos los aspectos y armonicen con ellas y sean presentadas en igualdad de condiciones. Las bases de licitación o concurso se registrarán por los modelos y documentos guías emitidos por la UNAC, sin perjuicio de las particularidades y requerimientos especiales en cada caso".

El artículo 52 establece en su inciso primero que en las bases de licitación o de concurso se indicarán las diferentes modalidades de la presentación de ofertas, tanto técnicas como económicas, las cuales dependerán de la naturaleza, complejidad, monto y grado de especialización de la obra, bien o servicio a adquirir.

En este orden de ideas, los requisitos formales y de la documentación que las bases exijan, son de obligatorio cumplimiento y su exigencia garantiza la transparencia del proceso de licitación.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 141-G-2002 de las 8:00 de fecha 3/3/2004 )*

La actividad de la Administración Pública, puede manifestarse regularmente de forma unilateral, pero en algunas ocasiones sus actuaciones se revisten del carácter de bilateralidad, lo que acontece cuando entabla relaciones con otros sujetos de derecho como sucede en la contratación pública.

En estos casos, la Administración no puede formar libremente su voluntad y contratar con cualquier empresa o entidad, como sucede en la relación entre particulares, sino que, debe seguir un procedimiento determinado legalmente para la selección del contratista. Este constituye el denominado procedimiento licitatorio, el cual culmina con el acto de adjudicación, el cual da paso posteriormente al acto de contratación como tal.

Doctrinariamente, la licitación es definida como el procedimiento de selección del co-contratante de la Administración Pública, que sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer

qué entidad es la que ofrece el precio más conveniente a los intereses generales (Miguel Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III A. P. 628).

La etapa inicial del proceso licitatorio es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, el cual constituye a tenor del art. 43 LACAP: "...el instrumento particular que regulará a la contratación específica". Dicho instrumento, 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-contracual debe ceñirse al marco regulatório establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y demás disposiciones de carácter jurídico en general. Por ello, no puede incluir disposiciones de carácter ilegal o violatorias de algún sector del ordenamiento jurídico (Art. 23 LACAP).

**Principio de publicidad.** Este 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 (arts. 47, 48, 49,50,51,53 y 74 LACAP).

**Principio de libre competencia.** Es desarrollado en el considerando segundo de la LACAP y, 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: 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 puedan afectar la postulación.

## **EXIGENCIA DE CONDICIONES MINIMAS**

Las condiciones que la administración exija en cada proceso licitatorio, serán determinadas por la naturaleza del servicio u objeto requerido y de acuerdo a sus particularidades. En razón de ello, el art. 44 de la LACAP contempla las "indicaciones mínimas o básicas de la oferta", que pueden ser complementadas

con otras especiales, de acuerdo a lo establecido en el Art. 45 del mismo cuerpo legal: "...Las bases de licitación o de concurso deberán contener además, las exigencias sobre las especificación técnicas, condiciones económicas, legales, administrativas y el modelo general del contrato" .

En éste orden de ideas, la observancia estricta al contenido del art. 44 LACAP, limita las potestades de la administración para incluir dentro de las bases, otras prescripciones, que conforme a razones de conveniencia y oportunidad sean necesarias.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 201-R-2002 de las 15:05 de fecha 28/10/2004 )*

La Licitación es un mecanismo legal de selección previa a la contratación, que debe realizar la Administración Pública para la adquisición de bienes o servicios.

Es en esencia un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual: "por el cual la Administración invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales seleccionará y aceptará la más ventajosa o conveniente". (Roberto Dromi: Derecho Administrativo. 7ª Edición. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998).

Dicho procedimiento constituye una secuencia de actos de inequívoco carácter administrativo, que normalmente culmina con la adjudicación -acto por el cual el licitante determina, declara y acepta la propuesta más ventajosa, habilitando la futura celebración del contrato- o con una resolución de la Administración que declara desierto el concurso.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha expresado en anteriores oportunidades que: "Durante el proceso licitatorio han de respetarse determinados requisitos legales que condicionan la validez de los actos dentro del procedimiento, requisitos que 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 del pueblo" (Sentencia 121-S-2001 del 2/10/2002).

En este punto, se pueden ya establecer dos conclusiones:

1) La resolución de adjudicación, así como la que declara desierto el concurso, son actos de inequívoco carácter administrativo, cuyo análisis de legalidad corresponde a este Tribunal;

2) 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 a los particulares.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 61-F-2002 de las 12:00 de fecha 17/11/2004 )*

La Sala de lo Contencioso Administrativo, ha expresado en varias resoluciones 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.

Lo anterior implica, que la Administración Pública únicamente puede dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexa ineludible acto - facultad - ley.

## BASES DE LA LICITACIÓN

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

Las bases prescriben por regla general cuatro postulados en su contenido: a) el objeto licitado se define mediante elementos cualificativos y cuantitativos de individualidad que se ciñen a las necesidades de la Administración Pública; b) Regulan exigencias relativas a los sujetos y no a las propuestas, lo expuesto, hace referencia a las condiciones jurídicas de habilitación -que lleva inmersa la calificación de capacidad-, la habilitación técnica y financiera como condiciones mínimas de un licitante frente a la potencial oferta; c) cláusulas obligatorias o prohibitivas, las cuales pueden tener un carácter expreso o implícito, dado que las mismas regularmente ya se encuentran contenidas en disposiciones legales positivas, o aún devienen de los principios generales del derecho y las directrices contractuales - en lo que hace referencia a voluntad por ejemplo-; y d) Siempre existe una fijación de actos y afectaciones procedimentales, que sientan las reglas del juego a seguir, lo anterior incluye el ejercicio de ciertos derechos, solemnidades a llenar por el carácter especial del objeto licitado, etc.

Lo antes expuesto se encuentra reflejado en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (artículo 44). El contenido de las bases de licitación tiene como finalidad específica, fijar los extremos de participación y condiciones de realización de las facultades de la Administración Pública, es por ello que las mismas constituyen un derecho positivo derivado de una relación precontractual. Dichas bases constituyen un

plus o infraorden normativo que sienta los elementos primigenios de una licitación, calificada por las particularidades de su objeto y sujetos intervinientes, elementos que no se encuentran en oposición al orden normativo general, sino que constituyen un complemento de éste.

## PRINCIPIOS RECTORES DE LA LICITACIÓN

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

Las bases de licitación pública tienen como finalidad darle cumplimiento primordialmente a los principio de igualdad, publicidad, y competencia concursal.

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

El principio de publicidad pretende brindar transparencia al procedimiento de licitación ante la opinión pública y control interno, lo que conlleva de suyo un desarrollo amplio de la competitividad de los potenciales oferentes. Aunado a lo anterior tenemos como conclusión ineludible que la Administración tendrá una baraja de opciones mucho más amplia, y satisfará las necesidades de una manera más efectiva.

De la conjugación de los tres principios indicados se desprende que los concurrentes deben encontrarse -desde un inicio- en la misma condición durante todo el procedimiento licitatorio, lo que conlleva a afirmar que: "toda ventaja concedida a alguno de los concurrentes invalida el procedimiento" pues violenta cualquiera de los principios señalados.

## PRÓRROGA DEL PLAZO

De acuerdo al artículo 61 de la LACAP el titular de una institución que ha convocado a una licitación pública podrá dejar sin efecto o prorrogar el plazo de la misma, cuando exista caso fortuito, fuerza mayor o por razones de interés institucional.

Ahora bien conforme al Art. 59 de la LACAP la licitación pública se entiende como un procedimiento por medio del cual se promueve competencia invitando públicamente. Lo anterior implica que la licitación -siendo un procedimiento creador de la voluntad de la Administración- es un todo concatenado desde el momento de la decisión de abrir el procedimiento hasta el momento de adjudicación de ésta a un oferente y la posterior firma del contrato respectivo.

Siendo esto así en aplicación del artículo 61 de LACAP se pueden prorrogar los plazos establecidos para el desarrollo de una licitación en el lapso de creación de la voluntad de la Administración señalado en el párrafo anterior, por lo cual procedimentalmente no es contra la ley determinar una prórroga en la etapa de recepción de ofertas y su apertura.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 126-G-2002 de las 12:53 de fecha 19/11/2004 )*

Para que la Administración pueda manifestar su voluntad y dar su consentimiento en un contrato de arrendamiento o compra de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios, es necesario, como regla general, llevar a cabo un procedimiento de selección del contratista.

La licitación, es un procedimiento legal y técnico de invitación que la Administración realiza para la adquisición o enajenación de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras, a todos los interesados (personas naturales o jurídicas), para que, conforme a las bases de licitación o pliego de condiciones preparadas al efecto, formulen propuestas de entre las cuales se elige y acepta la más ventajosa mediante el acto de adjudicación. En otros términos, es un procedimiento de selección del contratista de la Administración Pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer que persona es la que ofrece el precio más conveniente o la mejor oferta.

## PLIEGO DE CONDICIONES

Una de las características principales de dicho procedimiento, es el denominado pliego de condiciones o bases de licitación, documento en el cual se realiza una descripción detallada de la contraprestación requerida por la Administración Pública, y que constituirá el objeto de la contratación. Se configura pues, como la principal fuente de donde se derivan derechos y obligaciones de las partes intervinientes, y al cual habrá que recurrir en primer término para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras se realiza la licitación como después de adjudicada, durante la ejecución del contrato.

El pliego de condiciones o bases de licitación conforma los límites específicos a los que, tanto la Administración como los ofertantes deben ceñirse, en palabras del doctrinario argentino Roberto Dromí: "El pliego de condiciones es el

conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante, en las cuales se especifican el suministro, obra o servicio que se licita (objeto), las pautas que regirán el contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de los oferentes y del futuro contratista (relación jurídica) y las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento)". (Roberto Dromí, Derecho Administrativo, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, Argentina, 2001, Pág. 398).

## ADJUDICACIÓN

Una de las formas como culmina el proceso licitatorio es mediante la adjudicación, acto discrecional por medio del cual el licitante determina, declara y acepta la propuesta más ventajosa, habilitando la futura celebración del contrato. Dicho acto, es una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración, que da lugar a un interés legítimo o derecho subjetivo (condicionado al interés público de la efectiva realización de la obra o servicio), lo que habilita su impugnación vía recurso, a efecto de promover el control de la legalidad del mismo.

## RECURSO DE REVISIÓN

En nuestro país, la LACAP prevé que una vez finalizado el procedimiento de licitación, en caso de desavenencia con el resultado del mismo por parte de uno de los ofertantes, opera la interposición del recurso de revisión, el cual se configura como un típico recurso de reconsideración, por medio del cual el administrado titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo, impugna un acto administrativo ante la autoridad que lo emitió, por considerar que los datos objetivos que aparecen en el expediente administrativo fueron apreciados de manera incorrecta o no se tomaron en debida consideración las reglas vigentes en el ordenamiento jurídico; buscando con ello que la administración examine nuevamente su decisión, a efecto de obtener su modificación, sustitución o revocación.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 167-S-2003 de las 14:05 de fecha 15/12/2004 )*

## LIMITACIÓN DE DERECHOS

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.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 186-C-2001 de las 12:00 de fecha 11/3/2004 )*

## **MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES**

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

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 85-H-2001 de las 12:15 de fecha 19/11/2004 )*

## **MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

En reiteradas ocasiones ha declarado este Tribunal que el acto administrativo debe ser motivado por la Administración con las razones de hecho y de Derecho. 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, garantizar al interesado la oportunidad de impugnar el acto, atacando las razones en las cuales la Administración lo funda, la insuficiencia o ausencia de éstas.

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.

Empero, la sola falta de motivación o la motivación defectuosa no determina indefectiblemente la declaración de invalidez del acto administrativo que adolezca de tal vicio, tal declaración 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.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 141-G-2002 de las 8:00 de fecha 3/3/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 61-F-2002 de las 12:00 Horas de fecha 17/11/2004*

La motivación puede ser definida como la manifestación o exteriorización pública de las razones que fundamentan un 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 el "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, Edit. Tecnos, Madrid, 1993, P. 36).

Para cumplir 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, pueda impugnarla.

La falta de motivación o la motivación defectuosa determinan la declaración de invalidez del acto administrativo, ya que esto repercute en el ejercicio del derecho de defensa y contradicción del administrado. Debe valorarse en cada caso, que la falta de motivación quebró el orden interno de formación de voluntad de la administración, produciendo una quiebra o ruptura en los derechos de contradicción y defensa del interesado, o incidió en la posibilidad de control judicial.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 201-R-2002 de las 15:05 de fecha 28/10/2004 )*

## **NOMBRES COMERCIALES**

### **SEMEJANZA ENTRE NOMBRES COMERCIALES**

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha manifestado que: "el término IDENTICO delimita de una manera precisa e inequívoca al área de la realidad a que hace referencia, es decir, es fácilmente determinable en qué único caso existe identidad; mas por su parte los conceptos SEMEJANTES y SIMILARES, se refieren a esferas de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, situaciones que por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa, pero que, presentadas en los casos concretos, deben ser analizadas al margen de la discrecionalidad para establecer su concurrencia; es decir, encajan en la categoría de conceptos jurídicos indeterminados.

En virtud de lo anterior, la determinación de cuándo existe semejanza entre dos nombres comerciales o una marca, o de cuándo los productos, mercancías o servicios son similares a otros, admite una única solución justa, para cuya determinación la ley otorga una potestad a la Administración, que como se ha señalado es judicialmente revisable. El ejercicio de tal potestad supone para la Administración una labor cognoscitiva e interpretativa de la Ley en su aplicación al caso concreto, a fin de determinar si el último reducto del concepto "semejanza" tiene aplicación en el supuesto que se le presenta". (Sentencia dictada a las catorce horas veintisiete minutos del veintidós de julio de mil novecientos noventa y nueve, referencia 80-R-96).

De acuerdo al artículo 10 literal p) del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, la semejanza entre dos nombres comerciales puede ser "gráfica, fonética o ideológica". Este artículo pretende

evitar que la utilización de marcas o nombres comerciales cree confusión en los particulares.

#### Análisis Gráfico:

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

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

Por otra parte, la similitud visual gráfica consiste en que los dibujos de las marcas y los tipos de letras usados sean parecidos o iguales.

#### Análisis Fonético:

La confusión fonética o auditiva se produce cuando la pronunciación de las palabras que conforman la marca o distintivo, en éste caso el nombre comercial, tienen una fonética similar.

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

#### Análisis Ideológico:

La confusión de naturaleza ideológica o conceptual es la que deviene del parecido contenido conceptual de las marcas o distintivos, al respecto Jorge Otamendi señala lo siguiente: "Es la representación o evocación a una misma cosa, característica o idea que impide al consumidor distinguir una de otra" (JORGE OTAMENDI, Derecho de Marcas, Editorial Abeledo Perrot, Tercera Edición, 1999, página 182).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 106-H-2003 de las 14:00 de fecha 22/12/2004 )*

## **NOTIFICACIÓN**

La función del acto de la notificación es la de hacer del conocimiento de los administrados las actuaciones de la administración, para que puedan hacer uso oportuno de sus derechos conforme a la ley.

La naturaleza de la notificación es la de un acto de comunicación, que informa al administrado del contenido de otro acto dictado con anterioridad con el cual éste tiene cierta relación, posibilitando la defensa de los derechos o intereses que se cuestionan: en el caso que el destinatario del mismo no esté de acuerdo, está facultado para hacer uso de las acciones que estime convenientes en el ejercicio de su derecho de defensa. Si bien, por su importancia, el legislador reviste a la notificación de una serie de formalidades de obligatorio cumplimiento para lograr su objetivo (el cual no es otro que el destinatario tenga pleno conocimiento del acto en cuestión), la validez de un acto de notificación debe juzgarse atendiendo a la finalidad a que está destinado, por lo que aún cuando exista inobservancia de formalidades, si el acto logra su fin, éste es válido y no podría existir nulidad.

En tal sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha declarado en múltiples resoluciones que si las formalidades que revisten las notificaciones no se cumplen debidamente, pero el particular tiene pleno conocimiento de la resolución, esa notificación es válida, y como consecuencia el acto es eficaz. A 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, la que entendida como la producción de los efectos que le son propios, además de dar certeza al interesado, también permite la oportunidad de romper la presunción de validez de que gozan los actos de la Administración Pública mediante su impugnación, ya sea en sede administrativa a través de los recursos o por la vía jurisdiccional.

Cuando la notificación de un acto administrativo - desfavorable o de gravamen - se realizó incumpliendo alguna formalidad prevista en el ordenamiento jurídico y en consecuencia no alcanzó su finalidad, esto acarrea una doble consecuencia: por un lado, esa notificación resulta defectuosa, por adolecer de vicios de forma; y por otra, tal circunstancia condiciona que el acto administrativo que se procuró notificar no produciría sus efectos jurídicos y al destinatario no le comenzaría a correr el plazo para la interposición de los recursos pertinentes.  
*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 41-O-2001 de las 15:00 de fecha 12/11/2004 )*

Asegurar la efectividad real de la notificación, implica el agotamiento de todas aquellas modalidades de comunicación capaces de garantizar en mayor grado la recepción por su destinatario de la notificación a realizar y que, por esto mismo, afirma en mayor medida la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

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

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

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

La Sala de lo Contencioso Administrativo reitera que la notificación constituye el núcleo principal de las garantías y de los derechos del administrado especialmente en materia tributaria, donde el legislador reviste de solemnidades el acto procesal de la misma, y que el operador de la ley debe cumplir estrictamente, es decir, debe completar todos los supuestos establecidos con el objeto que el contribuyente logre tener conocimiento real de los hechos que motivaron el acto así como las consecuencias jurídicas que se le atribuyen a los mismos; obligación que se deriva del principio de seguridad jurídica y de la necesidad del administrado de ejercer las acciones que corresponden para la defensa de sus intereses.

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 215-R-2003 de las 15:35 de fecha 15/11/2004 )*

En términos generales, podemos decir que la notificación 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.

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.

En razón de lo anterior, la invalidez o irregularidad de una notificación se subsana 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 así, 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, Ref. 160-G-2003 de las 14:00 de fecha 16/12/2004 )*

## **NOTIFICACIÓN POR EDICTO**

La notificación por edicto, es "una notificación expresa, que opera mediante un acto real generador de conocimiento presunto, a diferencia de las que dan un conocimiento cierto, según expresa Alberto Luis Maurino, en su obra "Notificaciones Procesales", (pág. 174 y 175, Segunda Impresión Editorial Astrea; Argentina 1990).

## **FINALIDAD**

En anteriores resoluciones ha expresado la Sala de lo Contencioso Administrativo, que la notificación, por su incidencia en las garantías y derechos del administrado, se reviste de ciertas formalidades, con el propósito de asegurar que el administrado tenga efectivo y real conocimiento de la resolución de que se trate y pueda ejercer las acciones que correspondan. Entre tales formalidades se encuentra la existencia de un medio de constancia fehaciente sobre su realización y recepción, lo cual implica que la notificación debe practicarse por medios que permitan tener constancia efectiva, no solo de la fecha en que se realiza, sino de su recepción y de la identificación del acto notificado. Esto tiene como finalidad que los sujetos interesados conozcan de las resultas de la sustanciación y puedan recurrir de las mismas.

En razón de su finalidad, la notificación por edicto tiene un carácter de "última ratio" dentro de las escalas de posibilidades de la Administración para hacer saber sus actuaciones, ya que, como cita Isidoro Eisner, "la notificación por edicto difícilmente llega a conocimiento del destinatario" (Isidoro Eisner, Las Notificaciones ficticias, tácitas y compulsivas en el Proceso Civil, Pág. 948 Editorial LL. 1981).

El carácter de última alternativa, se relaciona con lo que en materia de notificaciones se conoce como "criterio de racionalidad", a la luz del cual esa es la forma de notificación que menos garantiza el derecho de defensa. Por tal razón, los requisitos para que pueda realizarse una notificación edictal, no se contraen a la omisión de señalar lugar para oír notificaciones -lo que sería una interpretación meramente formal y reduccionista sobre la finalidad de la notificación- sino, que su aplicación se complementa, cuando la Administración haya establecido con certeza la imposibilidad de comunicación de sus actos por otros medios o formas.

El autor últimamente citado, menciona que "desde una perspectiva constitucional, el carácter supletorio y excepcional de las notificaciones por medio de edictos, su consideración como remedio último de comunicación... con las partes, requiere el agotamiento previo de aquellas otras modalidades que, por ofrecer la seguridad de la recepción por el destinatario de la cédula, dotan de una mayor efectividad al derecho de defensa a cuya protección las notificaciones sirven".

## PROCEDENCIA

Sobre este punto, los autores señalan que la procedencia de la notificación por edicto, debe encontrarse precedida de un esfuerzo de la Administración materializado en la realización de gestiones tendientes a conocer el domicilio de la persona a quien se deba notificar.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 65-L-2001 de las 12:00 de fecha 10/3/2004 )*



## **PLAZOS**

Los plazos contemplados en la ley, se entienden como el espacio de tiempo que la ley fija para el cumplimiento de determinados hechos o actos jurídicos. Respecto a este término existe una serie de clasificaciones, entre otros se puede mencionar: plazos legales, judiciales y convencionales, comunes y particulares; perentorios y no perentorios, ordinarios y extraordinarios. Básicamente se considera que los plazos para recurrir son perentorios y que el hacer uso del derecho conferido fuera del tiempo señalado deviene en causa de inadmisibilidad del recurso.

No obstante lo anterior, el art. 46 del Código Civil que contiene una disposición interpretativa de carácter general aplicable a todo el ordenamiento jurídico salvadoreño, siempre que no se disponga lo contrario en ley especial, dispone en su inciso primero: "Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Poder Ejecutivo, o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán además hasta la medianoche del último día del plazo". Y en su inciso final establece: "Se aplicarán estas reglas a los contratos, a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y en general, a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes, en los actos de las autoridades salvadoreñas; salvo que en las mismas leyes, actos o contratos se disponga expresamente otra cosa".

El art. 47 del Código Civil, prevé "Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la medianoche en que termina el último día del plazo... ", dado que los plazos deben ser completos.

Cuando un plazo finaliza en día no hábil, existe imposibilidad por parte del administrado de hacer valer su derecho dentro del término perentorio y a la vez contar con el plazo completo de 3 días, si la oficina de la Administración no se encuentra abierta, por lo que es totalmente procedente que el, recurso pueda ser presentado el día hábil siguiente, a la finalización del plazo, para no vulnerar el derecho de recurrir por parte del administrado.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 62-T-2002 de las 12:00 de fecha 16/11/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 78-D-2002 de las 12:20 Horas de fecha 18/11/2004*

## **PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO: JUSTO IMPEDIMENTO**

"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 distingo alguno, doctrinariamente Rafael Rojina Villegas considera: "por el primero entendemos el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación. Se trata de 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, pág. 360, 361).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 199-M-2001 de las 12:00 de fecha 15/3/2004 )*

**Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 256-A-2002 de las 15:00 Horas de fecha 15/07/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 152-P-2002 de las 12:05 Horas de fecha 14/07/2004*

El art. 229 del Código de Procedimientos Civiles prescribe que al impedido con justa causa no le corre término.

"Justa Causa" es, en general, todo motivo suficiente, moral y legítimo para obrar, de conformidad con el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales del Dr. Manuel Ossorio.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, en anteriores resoluciones, equipara la justa causa con el justo impedimento de la manera siguiente:

"Existe justo impedimento cuando por caso fortuito o fuerza mayor no se ha cumplido una obligación."

El Art. 43 C.C. identifica ambos conceptos, y así establece que:

"Art. 43. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir ..." ( Sentencia de las 15:47 hs. del 26/VI/2000, Juicio Ref. 133-A-98).

En este orden de ideas en la doctrina se afirma que por "Caso Fortuito" o "Fuerza Mayor" se entiende: "(...) una variedad de hecho jurídico de orden legal, material o meramente humano, perteneciente particularmente al derecho de las obligaciones, y que impide el cumplimiento o el nacimiento de una obligación, en razón de la imposibilidad absoluta en la cual se ha encontrado sin su culpa el deudor, o el que se pretende como tal, de dominar el poder del acontecimiento que constituye tal hecho jurídico" (Bonnecase, Julien: Tratado Elemental de Derecho Civil, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, D.F., 1997. pág. 838 y 839).

También se afirma: "Por muy exigentes que sean las legislaciones en proclamar la improrrogabilidad de los plazos y la prohibición de la suspensión, en su afán de evitar demoras, es obvio que necesariamente han de dejar a salvo el supuesto de fuerza mayor. Si realmente se da un supuesto de fuerza mayor, se producirá la paralización del proceso. Cuando se producen esos casos de fuerza mayor -guerra, calamidad u otros acontecimientos excepcionales-, es frecuente que se dicten leyes especiales. Y las legislaciones procesales suelen hacer referencia a la fuerza mayor en algunos preceptos. Como al regular la práctica de la prueba y decir que los plazos solo podrán suspenderse por fuerza mayor, o al regular la caducidad de la instancia y establecer que no se producirá si el proceso se paraliza por fuerza mayor.

Sí ante el evento constitutivo de fuerza mayor no se dicta una norma especial determinando los efectos en cuanto a los actos procesales y procesos paralizados, ni tampoco se prevén en los ordenamientos procesales -que será lo normal-, habrá que estar a los principios generales y resolver las cuestiones planteadas con justicia y equidad, reanudando los plazos cuando desaparezcan las causas de fuerza mayor, de modo que no se perjudiquen los derechos de defensa" (González Pérez, Jesús: Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1985. Pág. 320).  
(*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 152-P-2002 de las 12:05 de fecha 14/7/2004* )

## **PRINCIPIO DE CONGRUENCIA**

La congruencia como principio rector de todo proceso, debe ser entendida como la articulación progresiva de "actos que deben guardar necesaria correspondencia entre sí; tal circunstancia se comprueba con mayor de claridad a través del principio de congruencia. En el entendido que este principio obtiene concreción con el proveído final del juzgador, entiéndase la sentencia definitiva, ya que es el momento que representa, frente a la tutela efectiva y normal de los derechos de los gobernados.." (Sala de lo Constitucional, Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional, pág. 136).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 52-F-2001 de las 12:05 de fecha 9/9/2004 )*

El principio procesal de congruencia, es el principio normativo que exige la identidad jurídica entre lo resuelto, en cualquier sentido, por el juez en la sentencia y las pretensiones planteadas por las partes en el proceso. Este principio delimita el contenido de las resoluciones judiciales, que deben proferirse de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes en el juicio.

Respecto a la aplicación del principio de congruencia en sede administrativa, este Tribunal 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 el treinta de abril de mil novecientos noventa y ocho, en el juicio de referencia 26-E-97).

El principio de congruencia adquiere especial connotación en el sentido que está vinculado intrínsecamente con el derecho constitucional de petición, porque 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.

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 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, esta se configura cuando el juzgador 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, Ref. 246-R-2004 de las 14:05 de fecha 13/12/2004 )*

## **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 245-R-2004 de las 14:15 Horas de fecha 13/12/2004*

### **PRINCIPIO DE CULPABILIDAD**

En lo que atañe a la responsabilidad en materia de sanciones administrativas nuestro marco constitucional recoge principios y limitaciones aplicables a la potestad sancionatoria, destacándose el establecido en el art. 12 Cn. según el cual: "toda persona a quien se le impute un delito se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y mediante juicio público". Tal principio garante de la presunción de inocencia, excluye la posibilidad de imponer penas o sanciones con base en criterios de responsabilidad objetiva, es decir, prescindiendo de la existencia de dolo y culpa, y de si la infracción es en alguna forma imputable al sujeto.

Y es que en todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del Agente se aprecia la existencia de dolo o culpa.

Todo órgano se encuentra en todo caso en la obligación de valorar los elementos presentados por el sujeto infractor, para demostrar que no existió nexo de culpabilidad en la comisión de la infracción; y de realizar un análisis de tales valoraciones, independientemente del resultado que se arribe.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 16-Q-2003 de las 12:00 de fecha 19/11/2004 )*

### **PRINCIPIO DE DOBLE JUZGAMIENTO**

La doctrina ha establecido para la configuración de un doble juzgamiento, una triple identidad: de persona, de objeto y de causa de persecución (Carlos Enrique Edwards, Garantías Constitucionales en Materia Penal, Editorial Astrea, 1996, Pág. 99).

La identidad de objeto: con ésta, el principio de doble juzgamiento trata de impedir que la imputación concreta, como atribución de un comportamiento determinado históricamente, se repita. Se mira al hecho como acontecimiento real, acaecido en un lugar y en un momento o período determinados. Debe tratarse, así, de la misma acción y omisión humana, cuestionada dos o más veces.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 72-B-2000 de las 12:00 de fecha 2/3/2004 )*

El principio conocido como non bis in idem, establece que no pueden imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.

Dicho principio es coincidente al texto del artículo 11 inciso 1º parte final de la Constitución, el cual señala que ninguna persona" (...) puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa", disposición que busca evitar duplicidad de decisiones sobre el fondo de una controversia.

La Sala de lo Constitucional ha señalado al respecto que: "lo que este principio pretende cuando en términos generales se traduce en un "derecho a no ser juzgado dos veces por una misma causa (...)", es establecer la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva respecto de una pretensión; decisión que, por lógica, ataca su contenido esencial afectando, también en forma definitiva- la esfera jurídica del "procesado". En efecto, el principio "non bis in idem", en esencia, está referido a aquel derecho que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, entendiendo por "misma causa" -aunque no tengamos una definición natural- una misma pretensión: eadem personas (identidad de sujetos), eadem res (identidad de objeto o bien de la vida) y eadem causa petendi (identidad de causa: sustrato fáctico y fundamento jurídico); es decir que está encaminado a proteger que una pretensión no sea objeto de doble decisión jurisdiccional definitiva, en armonía con la figura de la cosa juzgada y la litispendencia (...)" (Sentencia de las dieciséis horas del día cuatro de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 231-98).

Lo anterior implica, que para que exista tal doble enjuiciamiento es preciso que un mismo hecho sea constitutivo de dos o más infracciones, y por tanto, susceptible de dos sanciones distintas a la misma persona, pero además, las dos sanciones deben tener el mismo fundamento, es decir, encauzadas a la protección del mismo -o al menos semejante- bien jurídico.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 74--H-2000 de las 12:00 de fecha 7/6/2004 )*

## **PRINCIPIO DE IGUALDAD**

El artículo 3 de la Constitución de la República reconoce literalmente: "Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión". En relación con tal derecho, la Sala de lo Constitucional ha distinguido en su jurisprudencia entre la igualdad en la formulación de la ley y la igualdad en la aplicación de la ley.

Así, en sentencia de las catorce horas cincuenta y seis minutos del once de julio de dos mil tres (Juicio ref. 946-2002), sostiene que la igualdad es un derecho subjetivo que posee todo ciudadano a obtener un trato igual, que obliga y limita

a los poderes públicos a respetarlo y exige que los supuestos de hechos iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, abarcando también la igualdad en la aplicación de la ley, lo cual no implica una igualdad absoluta, que obligue siempre a tratar de igual forma todos los supuestos idénticos: lo que sí supone es que en aquellos casos en que se trate de forma distinta dos situaciones entre las que exista una identidad sustancial, ésta diferencia debe estar suficientemente razonada. De ahí, el deber del funcionario o la Administración Tributaria en este caso, de razonar todos los actos dictados que se separen del criterio seguido en actuaciones anteriores, lo que en doctrina se ha denominado el precedente administrativo, es decir, aquella actuación de la Administración que, de algún modo, vincula en lo sucesivo sus actuaciones, en cuanto a fundamentar sus resoluciones en contenidos similares para casos semejantes, carácter vinculante que viene dado por la estrecha interrelación en materia tributaria entre el principio de igualdad con los de prohibición de la arbitrariedad y de seguridad jurídica.

En tal sentido, cuando exista una completa similitud en los sujetos y en las circunstancias objetivas de casos concretos, lo más consecuente es que el criterio adoptado en el precedente sea el mismo en ambas situaciones. Sin embargo, si la Administración decide efectuar un cambio de criterio respecto del mantenido en resoluciones anteriores, debe razonar la justificación para modificarlo, es decir, poner de manifiesto las razones objetivas que la han llevado a actuar de forma distinta y a desechar el criterio sostenido hasta entonces, debido a la trascendencia de derechos y principios constitucionales que pueden verse conculcados.

Dicha sentencia concluye que el principio de igualdad no prohíbe cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten arbitrarias o injustificadas por no estar fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 288-A-2003 de las 15:45 de fecha 15/11/2004 )*

## **PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD**

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

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 94-D-2003 de las 14:00 de fecha 13/11/2004 )*

## **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN**

Como es sabido, 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 posible 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 esta consecuencia no se produzca.

Por otra parte, obliga a que, en el caso concreto de la ley, se refuerce especialmente el principio de interpretación conforme a la Constitución, de modo que la justicia Constitucional sólo proceda a declararla inaplicable cuando no sea posible encontrarle, mediante dicho principio, un sentido conciliador con la Norma Suprema.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 215-M-2001 de las 15:05 de fecha 30/11/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 220-C-2001 de las 15:05 Horas de fecha 30/11/2004*

## **PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

El Principio de Legalidad, es el pilar fundamental del Estado de Derecho; ya que en virtud de éste, todo funcionario actúa conforme a las atribuciones y competencias que le confiere el pueblo, depositario principal de la soberanía, por medio de la ley; en virtud de lo cual si un funcionario no está facultado expresamente, no puede realizarlo, pues se lo ha reservado el mismo pueblo o se LO HA CONFERIDO A OTRA AUTORIDAD. artículo 86 Cn.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 170-C-2000 de las 14:09 de fecha 7/5/2004 )*

En virtud del principio de legalidad 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.

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 faculden.



*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 65-I-2001 de las 15:30 de fecha 30/11/2004 )*

El principio de legalidad en su manifestación de vinculación positiva, se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional. Es así que el artículo 86 inciso final de la Constitución señala que: "los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo, y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley".

Dicho principio aplicado a la Administración Pública, ha sido reconocido en reiteradas resoluciones por este Tribunal, sosteniéndose que en virtud del mismo la Administración sólo puede actuar cuando la ley 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 Pública únicamente puede dictar actos en ejercicio de atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexo 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: sólo con una habilitación normativa la Administración puede válidamente realizar sus actuaciones. En los términos del autor Luciano Parejo: "las potestades son, en último término y dicho muy simplificadamente, títulos de acción administrativa..." (Parejo Alfonso Luciano: Manual de Derecho Administrativo, Editorial Ariel, Barcelona, 1994. Pág. 398).  
*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 167-S-2003 de las 14:05 de fecha 15/12/2004 )*

## **PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD**

La exigencia de la tipicidad encuentra su asidero constitucional en los principios de legalidad y seguridad jurídica. Esta exigencia se traduce en que para la imposición de una sanción administrativa se requiere la necesaria existencia de una norma previa en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción.

De tal manera, la aplicación de sanciones no es una potestad discrecional de la Administración, sino una debida aplicación de las normas pertinentes que exige certeza respecto a los hechos sancionados. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser subsumida en la infracción contenida en la norma.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 189-M-2000 de las 12:30 de fecha 30/09/2004 )*

## **PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

La presunción de inocencia es un principio plenamente aplicable en el campo de las infracciones y sanciones administrativas; se constituye como una presunción iuris tantum, que exige que toda acusación sea acreditada con la prueba de los hechos en que se fundamenta. A falta de tales pruebas, el juez o tribunal que conozca del proceso deberá declarar la inocencia del acusado

Tal garantía constitucional en materia administrativa, acompaña a quien se le imputa la comisión de una falta o infracción, en tanto no exista una sentencia condenatoria firme que establezca su culpabilidad. La simple instrucción de una causa no constituye una infracción a dicha garantía, pues en la misma se dota al individuo todas las herramientas para ejercitar su defensa y probar su estado de inocencia.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 124-S-2001 de las 14:20 de fecha 13/01/2004 )*

La Sala de lo Contencioso Administrativo reconoce que la presunción de inocencia es un derecho fundamental de toda persona natural o jurídica, frente al Estado que se ha reservado el monopolio de "ius puniendi". Tal potestad es una de las esenciales del Estado y al a vez la más peligrosa para el respeto de los derechos fundamentales.

Por tal motivo solamente será factible la imposición de una sanción o condena cuando exista una prueba de garantía y solvencia que acredite la realización por parte del sujeto infractor del ilícito. De ahí que la "presunción de inocencia del inculpado" desplaza sobre la autoridad estatal la carga de la prueba de los hechos tipificados como infracción.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 61-O-2003 de las 15:10 de fecha 12/10/2004 )*

## **PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES**

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 ésta; 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. 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 de que se trate."

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), ratificado por El Salvador mediante Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno del veintitrés de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, publicado en el Diario Oficial número doscientos ocho, tomo doscientos sesenta y cinco del veintitrés de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, 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 a través del 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, Ref. 206-C-2001 de las 9:10 de fecha 6/5/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 189-M-2000 de las 12:30 Horas de fecha 30/09/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 189-C-2001 de las 14:00 Horas de fecha 19/02/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 124-S-2001 de las 14:20 Horas de fecha 13/01/2004*

## **PRINCIPIO DE SEMI-FORMALISMO**

Éste trata la excusa o disculpa a favor del administrado, en cuanto a la observancia de ciertas exigencias formales no esenciales, que en ocasiones, pueden ser suplidas posteriormente. El mismo obliga a una interpretación con

benignidad de las formalidades precisas dentro del procedimiento, invocando el administrado la elasticidad de las normas en cuanto le beneficien.

Este principio no puede ser invocado por la Administración para eludir facultades regladas. Por otro lado, se dice que este formalismo puede resultar perjudicial para la Administración, frustrando la solución de muchas situaciones que merecen su protección. Esta regla se traduce en el aforismo jurídico "in dubio pro actione"; es decir, la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar en lo posible, más allá de los obstáculos formales, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

La doctrina administrativa comparte la opinión que no se puede establecer un procedimiento formal a semejanza del proceso judicial, ya que serviría en la práctica para frustrar a la gran mayoría de particulares -con modestos recursos y escasos conocimientos jurídicos- para acceder a toda posibilidad seria de comparecer o recurrir administrativamente.

En definitiva, el procedimiento administrativo no debe ser concebido como un conjunto de obstáculos, sino como una forma ordenada que garantiza la legalidad del obrar administrativo en el respeto y protección de los derechos subjetivos de los administrados.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 124-P-2001 de las 12:00 de fecha 30/3/2004 )*

## **PRINCIPIO DE TRASCENDENCIA**

El principio de trascendencia que rige para las nulidades procesales, consiste en que no basta la sola infracción a la forma para que se declare la nulidad, sino que como consecuencia de la misma exista un perjuicio a la parte interesada.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 277-C-2002 de las 9:07 de fecha 26/10/2004 )*

## **PRINCIPIOS DE PRIORIDAD Y FE PÚBLICA REGISTRAL**

En materia registral rigen los Principios de Prioridad y Fe Pública Registral. En virtud del primero, los derechos de naturaleza registral están determinados por la fecha de su inscripción y ésta a su vez está determinada por el día y la hora de su presentación. Es una concreción del apotegma jurídico "primero en tiempo, primero en derecho".

El Principio de Fe Pública Registral trata de proteger la seguridad jurídica de la contratación, a través de los asientos de inscripción que obran en los registros. El funcionario registral imprime seguridad al presenciar un acto, y dar constancia del mismo.

Hay que hacer notar, que la presentación de la solicitud de registro no significa, necesariamente, que se obtiene un derecho registral; pero la solicitud configura un derecho de prelación.

El artículo 23 de la Ley del Registro de Comercio enfatiza la importancia de la fecha de presentación de un documento o solicitud, ya que: "las inscripciones definitivas producirán efectos legales a partir de la fecha y hora de la presentación al Registro".

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 106-H-2003 de las 14:00 de fecha 22/12/2004 )*

## **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 "si" 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".

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 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 las consideraciones jurídicas 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 sancionadora.

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.

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 de manera indudable dependerá de las elaboraciones jurisprudenciales que cada caso controvertido exija.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 206-C-2001 de las 9:10 de fecha 6/5/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 189-C-2001 de las 14:00 Horas de fecha 19/02/2004*

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

El procedimiento Sancionador puede iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente, ya sea por su propia iniciativa o como consecuencia de una orden superior, siempre en respeto a lo que disponga el ordenamiento jurídico aplicable.

En el procedimiento administrativo sancionador, precisamente por la naturaleza de los actos a emitirse, han de respetarse especialmente las garantías de audiencia y contradicción, potencializando el derecho de defensa.

José Garberí Llobregat, en su texto "El Procedimiento Administrativo Sancionador", señala que: "el derecho de defensa en su acepción más rigurosa constituye el derecho público constitucional que asiste a toda persona a quien se le pueda atribuir la comisión de un hecho punible, mediante el cual se le garantiza la posibilidad de oponerse eficazmente al ejercicio del ius puniendi de los poderes públicos, y hacer valer dentro de cada instancia sancionadora los derechos afectados por la imputación" (El Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 52-F-2001 de las 12:05 de fecha 09/09/2004 )*

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS VICIOS DE FORMA**

El procedimiento administrativo, elemento formal del acto administrativo, desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión, y objetar si lo desea los puntos con que esté en desacuerdo, a través de las pruebas que considere pertinentes.

Como regla general, la concurrencia de vicios en los elementos del acto administrativo conllevan su ilegalidad. Sin embargo, a tal aseveración es preciso acotar:

Como en anteriores ocasiones ha expuesto este Tribunal, el Derecho no ha de propugnar por la protección de las formas en tanto meras formas, sino atender a la finalidad que las sustenta.

El principio de instrumentalidad de las formas enuncia que éstas no constituyen un fin en sí mismas, "sino que trascienden la pura forma y tienen por télesis última garantizar la defensa en el juicio. No hay nulidad de forma, si la desviación no tiene trascendencia sobre las garantías esenciales de defensa en juicio". (Luis A. Rodríguez: Nulidades Procesales. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1994).

En tal sentido, los defectos de forma o procedimentales, no condicionan indefectiblemente la ilegalidad del acto final. Un vicio de forma acarrea nulidad del acto cuando por dicho vicio éste carece de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, o cuando da lugar a indefensión de los interesados en el procedimiento.

En otros términos, los vicios de forma o procedimentales sólo acarrearán la ilegalidad del acto, cuando éste se haya dictado colocando al administrado en una situación de indefensión, es decir, con una disminución efectiva, real y trascendente de sus garantías.

Tal aseveración se encuentra en concordancia con el principio de trascendencia de las nulidades, en virtud del cual el vicio de que adolece el acto debe provocar una lesión a la parte que lo alega. Así lo reconoce el Código de Procedimientos Civiles al expresar 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.).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 160-P-2003 de las 15:00 de fecha 29/07/2004 )*

## **PROCEDIMIENTO DE LA INSPECCIÓN Y REINSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Lo concerniente a la regulación del procedimiento de la Inspección y Reinspección del Trabajo, así como las diligencias de imposición de multas se rigen por la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social y el Código de Trabajo.

El art. 47 de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, preve que la inspección se realizara con la participación del empleador, entre otros:

Al término de la visita el inspector redacta el acta respectiva, en el lugar de trabajo donde se llevo a cabo. El inspector esta facultado para fijar plazos diferenciados, plazos dentro de los cuales se deben de subsanar las infracciones constatadas, no debiendo de exceder de quince días hábiles. Dicha acta será



suscrita por las partes que hubieren intervenido en la diligencia (arts. 48 y siguientes de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social).

La reinspección se realizara al finalizar el plazo fijado por el inspector en el acta de inspección. Si en la visita se constata que no han sido subsanadas las infracciones, se levantara un acta la cual se remitirá a la autoridad superior para la imposición de las sanciones correspondientes (art. 53 y siguientes de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 188-C-2001 de las 12:20 de fecha 03/06/2004 )*

## **PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO**

Señala la doctrina, que el procedimiento sancionatorio es el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa. Dicho procedimiento tiende, fundamentalmente, a cumplir dos objetivos, en primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, pues permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito, e imponer así la sanción correspondiente; y en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 94-D-2003 de las 14:00 de fecha 13/11/2004 )*

## **PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO**

El mandato constitucional de la protección del comercio y la industria que regula el art. 115 Cn., se refiere a la protección del comercio, la industria y la prestación de servicios, como un patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales. El desarrollo legal de esta protección se centra en contraposición a la actividad comercial o industrial de los extranjeros, que actualmente se regula en la Ley de Inversiones. Ésta establece las condiciones bajo las cuales los inversionistas extranjeros pueden invertir en nuestro país, sin tomar en cuenta ningún beneficio fiscal para las actividades que realizan los salvadoreños por nacimiento o los centroamericanos naturales.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 135-S-2001 de las 12:15 de fecha 19/3/2004 )*

## **PRUEBA**

Toda prueba es el medio determinado por la ley para establecer la verdad de un hecho controvertido, cuya carga corresponde al actor, quien deberá hacer uso de las pruebas conducentes y pertinentes a efecto de respaldar sus pretensiones, y obtener así un fallo judicial favorable (arts. 235, 237 y 240 del Código de Procedimientos Civiles).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 74-T-2002 de las 14:05 de fecha 8/11/2004 )*

## PRUEBA: PERTINENCIA

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, Ref. 52-F-2001 de las 12:05 de fecha 9/9/2004 )*

El art. 240 del Código de Procedimientos Civiles establece que las pruebas deben ser pertinentes. La pertinencia de la prueba es la relación que las mismas guardan con el objeto del juicio y con lo que constituye el tema decisorio para el Tribunal, y expresa la capacidad de los medios utilizados para formar la definitiva convicción de aquel.

## CONDUCENCIA DE LA PRUEBA

La conducencia hace referencia a que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho; es decir, que sea idóneo para demostrar los hechos controvertidos en el juicio. Es así que la conducencia es una cuestión de derecho que el juez debe examinar y pronunciarse al respecto, pues en caso que no se cumpla debe pronunciar un rechazo motivado.

## PRUEBA TESTIMONIAL

La prueba testimonial es el medio, del que se valen los sujetos procesales, para establecer al interior de un proceso la verdad o falsedad de un hecho controvertido.

La prueba testimonial constituye por definición, un verdadero medio de prueba y es capaz en su eficaz concreción de viabilizar la estimación o desestimación, en su caso, de una pretensión. Esta situación no debe entenderse como de

carácter general, pues el juzgador siempre deberá evaluar la pertinencia y conducencia de la prueba.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 85-H-2001 de las 12:15 de fecha 19/11/2004 )*

## **RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Los recursos administrativos, se constituyen como un medio de impugnación de todas aquellas decisiones emanadas de la Administración, que afectan derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares.

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

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

Es decir, que la nota característica de los recursos administrativos y que los distingue de las peticiones -cuyo objetivo es forzar la producción de un acto nuevo-, o quejas -que únicamente persiguen la corrección de los errores cometidos dentro del curso de un procedimiento-, es la finalidad impugnatoria, de todos aquellos actos preexistentes que el administrado considere contrarios a Derecho.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 93-D-2003 de las 14:00 de fecha 16/1/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 220-R-2003 de las 14:00 Horas de fecha 02/02/2004*

## **CONCEPTO**

Recurso es el medio que concede la ley para la impugnación de las resoluciones, a fin de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictarlas.

Los recursos administrativos constituyen la vía por la cual el administrado legitimado pide a la autoridad superior en jerarquía la revocación o modificación de una resolución que se reputa ilegal. Lo que los caracteriza es la finalidad impugnatoria de las actuaciones que se estiman contrarias a Derecho.

La interposición de un recurso administrativo da lugar a un procedimiento 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. En consecuencia, dicho procedimiento, en tanto modo de producción del acto, constituye un elemento formal, y por ende condiciona su validez.

Resuelta la admisibilidad del recurso, su trámite será el que contemple la Ley aplicable al caso, respetando las normas elementales de todo procedimiento administrativo.

En tales procedimientos tienen aplicación reglas básicas y generales, las cuales garantizan la protección de los derechos del administrado, así como la transparencia en el actuar de la Administración. Entre ellas se encuentran la audiencia al interesado, un plazo razonable para expresar agravios, ofrecer y aportar pruebas, etc. En síntesis, la tramitación de un recurso ha de sujetarse a reglas mínimas, que hagan efectiva la garantía de audiencia y la existencia de una fase contradictoria.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 79-E-2002 de las 12:10 de fecha 16/2/2004 )*

El recurso administrativo es el mecanismo procesal por medio del cual, el administrado afectado por una resolución administrativa, intenta su modificación o eliminación ante el mismo órgano o funcionario que la dictó o, ante su superior en la escala jerárquica.

Por ende, al considerar que un acto administrativo está viciado y no debe ejecutarse, el administrado tiene la posibilidad de recurrir en sede administrativa o judicial y, en su caso, obtener una medida cautelar que suspenda sus efectos.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 122-S-2001 de las 8:20 de fecha 26/4/2004 )*

Los recursos son los instrumentos que la ley provee para la impugnación de las resoluciones, a efecto de subsanar los errores de fondo o de forma en que se haya incurrido al dictarlas. Constituyen entonces, una garantía para los afectados por actuaciones de la Administración, en la medida que les asegura la posibilidad de reaccionar ante ellas, y eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan. Gran parte de nuestras leyes regulan medios impugnativos, en sede administrativa, para asegurar que los actos de aquella se realicen conforme al orden legal vigente.

Para hacer efectivo el referido control, la ley crea expresamente la figura del recurso administrativo como un medio de defensa para deducir, ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese órgano o por un inferior jerárquico.

## AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

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

Cabe señalar, que los actos que declaran inadmisibles un recurso, sin resolver el fondo del asunto discutido, hacen imposible la continuación del respectivo procedimiento. Por lo tanto, son impugnables ante esta jurisdicción con el sólo objeto de quitar el obstáculo o impedimento que contienen.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 57-F-2002 de las 14:10 de fecha 13/7/2004 )*

La nota característica de los recursos administrativos, es la finalidad impugnatoria de actos preexistentes que se estimen contrarios a Derecho; por lo que se constituyen en una garantía para aquellos afectados por las resoluciones que se adversen, en la medida en que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas.

Sin embargo debe tenerse presente, que si bien los recursos encuentran su fundamento en el derecho de defensa, éste no puede reñir con otros principios reconocidos en la Constitución, entre ellos: el debido proceso, entendido éste como el mecanismo establecido de acuerdo con las reglas y principios consagrados en las leyes, a fin de hacer efectiva la protección de los derechos que la ley otorga a los particulares.

Es decir, que la defensa que el administrado pueda intentar ante la Administración, contra actuaciones que le afecten, se encuentra sujeta al cumplimiento de varios requisitos, entre los que se destaca el plazo para presentarla, el cual comienza a correr a partir de la fecha de la respectiva notificación o según lo regule la ley pertinente. De ahí que, si el particular no hace uso del derecho de reclamación dentro del plazo, la resolución adquiere estado de firmeza, situación que puede imposibilitar su cuestionamiento tanto en sede administrativa como en sede judicial. Tal exigencia procedimental no implica en absoluto la obstaculización del derecho de acceso a la justicia que posee todo administrado, sino que constituye una reglamentación concreta de tiempo en que puede ejercerse tal derecho, a fin de que los actos no queden a la eventualidad de su anulación por tiempo indefinido.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 74-T-2002 de las 14:05 de fecha 8/11/2004 )*

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 de Procedimientos Civiles 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.

El superior jerárquico al conocer el acto impugnado en vía de recurso, tiene la facultad de analizar los presupuestos jurídicos del procedimiento que dio origen al acto y entre estos la competencia de la autoridad que lo dictó, ya que perfectamente puede resolver sobre éste punto antes de pronunciarse en lo que respecta al fondo de la petición.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 216-A-2002 de las 12:05 de fecha 12/11/2004 )*

## **RESERVA DE LEY**

Existen diferentes posturas respecto a la naturaleza de la reserva de ley. Ésta es visualizada por algunos autores como un principio (Alejandro Nieto, Eduardo García de Enterría), como una figura (Rafael Entrena Cuestas, Gabino Fraga), como un mecanismo, como una técnica jurídica de protección de ciertos derechos o bien una técnica legislativa (Alvaro Rodríguez Bereijo).

Eduardo García de Enterría advierte, refiriéndose de manera general y sintética a la reserva de ley, que ésta "es un principio según el cual sólo por Ley pueden adoptarse determinadas regulaciones" (Eduardo García de Enterría y Tomás

Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, 1997, Pág. 232).

Aunque la doctrina de común acuerdo advierte la dificultad de caracterizar de manera unitaria la reserva de ley -por su diversidad y heterogeneidad- es posible determinar, que la principal característica de ésta es la prohibición de regular por medio distinto a la ley formal -entendida como norma emanada exclusivamente de los Parlamentos o Asambleas-.

Otro punto en que existe acuerdo en la doctrina es el carácter tutelar de la reserva de ley. El fundamento ontológico de la reserva de ley es, entre otros, la protección de derechos fundamentales. La anterior protección opera al constreñir o limitar en razón del sujeto (Parlamento) y de la jerarquía normativa (ley secundaria) el tratamiento o regulación de ciertas áreas del Derecho que son especialmente importantes.

Refiriéndose a este punto el autor P. Kirchhof en su libro "Garantías Constitucionales del Contribuyente", señala que la reserva de ley "es la garantía de que un determinado ámbito vital de las personas, dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes".

Con tales antecedentes, en términos sencillos podemos concluir que la reserva legal implica una prohibición a cualquier norma distinta a la ley formal de entrar por su propia iniciativa en un ámbito que compete a la ley.

El establecimiento en sentido estricto de cuáles son las materias sometidas a tal restricción es una construcción propia de cada país. Las técnicas estriban entre señalamientos concretos -a partir de los cuales no existe una única reserva de ley, sino como señala Alejandro Nieto "varias reservas legales"-, hasta el planteamiento de cláusulas generales.

En este punto es vital establecer la diferencia entre dos categorías: reserva de ley material y reserva de ley formal.

La reserva de ley material se construye sobre la base de una reserva constitucional: es la propia Carta Magna la que establece determinados ámbitos que sólo podrán ser regulados por la ley, entiéndase de producción parlamentaria.

Tal figura nos remite en nuestro medio, por ejemplo, al art. 246 inciso primero de la Constitución de la República, que literalmente dice: "Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio".

La Sala de lo Constitucional, en sentencia de inconstitucionalidad (ref. 2-92) pronunciada a las diez horas del día veintiséis de julio de mil novecientos

noventa y nueve, estableció que el citado 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 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 Organismo Legislativo, pues tal se encuentra regido por un estatuto que comprende ciertos principios orientadores e informadores, tales 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...".

La reserva de ley formal por su parte, implica que por exigencia de la propia ley, determinada materia sólo podrá ser regulada en forma ulterior por una norma con rango de ley formal. Esto implica, que por disposición de la propia ley **se produce una reserva en su favor dependiendo de la materia que regule, con lo cual el rango normativo queda congelado, excluyendo según el caso la posibilidad que el reglamento cree una nueva regulación.**

En este tipo de reserva legal, por su propia naturaleza, no puede formularse una enumeración taxativa de los supuestos en que se prevé. Será en cada caso, que del análisis de la norma se establecerá si existe o no tal restricción.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 183-M-2000 de las 12:00 de fecha 31/3/2004 )*

## **REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

La revocación consiste en la retirada de un acto administrativo adoptado por la Administración Pública, ya sea por: a) vicios de legalidad; b) por razones de oportunidad; y, c) por ir contra intereses públicos.

La revocación puede ser de oficio cuando estos actos dictados no impliquen un menoscabo a un derecho subjetivo otorgado al administrado.

Caso contrario deberá seguirse un proceso de lesividad conforme a las reglas señaladas en el arto 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 216-A-2002 de las 12:05 de fecha 12/11/2004 )*

## **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**



## COMPETENCIA EN LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA

La Sala de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para valorar prueba vertida en procesos deducidos en instancias administrativas, cuando las mismas sean constitutivas a los presupuestos de hecho del acto administrativo impugnado, conforme a los parámetros de ley (así 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" (Manual de Derecho Probatorio. Jairo Parra Quijano, Santafé de Bogotá, Novena edición, Editorial Profesional, 1998).  
(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 52-F-2001 de las 12:05 de fecha 9/9/2004 )

## SALARIO

El salario puede perfilarse como la obligación fundamental que contrae el patrono o empleador al entablar una relación laboral, que consiste en retribuirle al trabajador o empleado la prestación de servicios que éste realiza en beneficio de aquél. En todo trabajo, labor o servicio remunerado público surgen dos obligaciones principales que conciernen a su esencia misma: **la prestación de un servicio y su posterior retribución.**

"Así se tiene que la causa obligacional del salario está en la contraprestación efectiva o potencial de los servicios del trabajador; contrario sensu, no existirá obligación por parte del patrono o empleador cuando esa contraprestación no exista, es decir, cuando el trabajador o empleado no preste los servicios o desempeñe las funciones para las cuales fue nombrado o contratado" (Sentencia de Amparo ref. 18-G-1996 de fecha 15 de Marzo de 2001).

## EL SALARIO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS COMO PARTE DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público, es una proyección sobre eventos futuros, gasto que al momento de hacerse efectivo encuentra su fundamento u objeto de concreción, en las relaciones laborales, en la prestación real del trabajador.

De lo anterior se desprende que el "objeto" del gasto público en el caso del pago de salarios se encuentra supeditado a la contraprestación del servicio que prestará todo empleado a la Institución estatal.

El salario de los empleados públicos se encuentra supeditado a una previsión legal presupuestaria, y la ejecución de tal previsión a la efectiva prestación de los servicios para los cuales han sido contratados. Esto significa que no es únicamente al nombramiento del cargo en Institución Estatal lo que condiciona el pago de los mismos.

En vista que el derecho al salario constituye un elemento de la relación laboral, ésta se encuentra condicionada por los mismos principios generales de interpretación. Así, toda relación laboral debe ceñirse al estricto cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes, ya sea que éstas provengan de la ley o de su convención.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 249-M-2002 de las 12:05 de fecha 11/11/2004 )*

## **SANA CRITICA**

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que la sana crítica implica que el juzgador debe de emplear "las reglas de la experiencia, la lógica, de la historia, de la sicología, de la sociología, de la imaginación, (la que también tiene sus reglas para el caso del juzgador) para que en cada caso administre justicia con más acierto, ya que valorará la prueba de acuerdo a lo dicho y para el caso concreto" (Sentencia 91-S-99, quince de abril de dos mil cuatro).

De lo expuesto se colige que no existe en el juez una arbitraria, absoluta e irresponsable libertad de razonar, sino que este tiene el deber de llevar a cabo un razonamiento donde se crucen de manera equilibrada las leyes de la lógica y las máximas de la experiencia humana.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 85-H-2001 de las 12:15 de fecha 19/11/2004 )*

## **SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

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 conducentes, pertinentes y útiles para tal fin.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 16-Q-2003 de las 12:00 de fecha 19/11/2004 )*

## **SANCIONES DISCIPLINARIAS**

"En el Derecho Administrativo sancionador, ha de diferenciarse entre las sanciones cuyos efectos operen ad intra de la Administración, y aquellas que

tengan un destinatario externo. Estas últimas persiguen un interés social y están destinada al común de los administrados, las primeras en cambio, atañen a la potestad disciplinaria que la Administración ejerce normalmente sobre los agentes que están integrados en su organización.

Tales sanciones buscan mantener la disciplina interna de la organización, para lo cual se ha dotado a la Administración de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer a sus agentes sanciones atañentes (sic) normalmente al régimen funcionarial al que pertenecen".

Doctrinarios como Luciano Parejo Alfonso, y Alejandro Nieto sostienen 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.

Por su parte, Miguel Sánchez Morón sostiene en su obra "Derecho de la Función Pública", que en las sanciones relativas al régimen disciplinario: "El reglamento puede complementar lo dispuesto en la ley por relación a la tipificación de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes", ya que: "resultaría exagerado imponer al legislador la carga de regular con todo detalle las infracciones y sanciones administrativas, o más en concreto, disciplinarias". Añade que esto naturalmente no admite regulaciones independientes no subordinadas a la ley. (Miguel Sánchez Morón: Derecho de la Función Pública. Editorial Tecnos, S.A., 1997, Madrid).

"En síntesis, su especial fin y naturaleza no permite aplicar de manera absoluta la premisa de reserva de ley en la tipificación de sanciones internas o de sujeción especial, sino, será en cada caso que habrá de determinarse si la sanción regulada en reglamento es acorde a los principios y garantías constitucionales" (Sentencia del 9/7/2002, Ref. 175-A-2000).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 72-B-2000 de las 12:00 de fecha 2/3/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 74-H-2000 de las 12:00 Horas de fecha 07/06/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 227-C-2001 de las 12:05 Horas de fecha 15/11/2004*

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 Sancionador común.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 206-C-2001 de las 9:10 de fecha 6/5/2004 )*

#### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 189-C-2001 de las 14:00 Horas de fecha 19/02/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 219-M-2001 de las 14:15 Horas de fecha 09/02/2004*

## **SEGURIDAD JURÍDICA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

La seguridad jurídica como derecho fundamental, se ha entendido como la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente (Sentencia de Amparo, ref 62-97). Por consiguiente, puede afirmarse que el principio de legalidad es una manifestación del derecho a la seguridad jurídica; por lo cual se manifiesta el primero, como la actuación de la Administración Pública en ejercicio de potestades atribuidas previamente. En concreto este principio sujeta dicha actuación al cumplimiento de la ley.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que el principio de legalidad no sólo hace referencia a la ley, sino que se entiende a todo el sistema normativo como unidad; es decir, que comprende -de modo preferente- sujeción a la Constitución (sentencia de Amparo, ref. 117-97).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 179-C-2000 de las 12:05 de fecha 30/03/2004 )*

## **SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Como señala Rafael Entrena Cuestas, (Curso de Derecho Administrativo Volumen I, Pág. 25 Editorial Tecnos, Undécima Edición, Madrid 1995) "frente a una petición de un administrado, la Administración puede tomar varias actitudes, estas van desde resolver expresamente la petición en el tiempo señalado por la Ley, o bien, tomar una actitud de inacción.

En este segundo supuesto, y dado que en el juicio contencioso administrativo es indispensable la existencia de un acto administrativo, cuya anulación se convierte en el objeto de la pretensión procesal, se ideó la figura del silencio administrativo.

Este permite deducir de la actitud silente de la Administración, un acto ficticio - y el sentido de éste- de existencia únicamente procesal, para efecto de brindar al solicitante la oportunidad procesal de intentar acción contenciosa".

La regulación de esta figura en el Derecho salvadoreño se realiza en términos generales por medio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, art. 3 la cual establece como regla general el sentido denegatorio del silencio.

Tal y como señala la disposición en comento, el silencio administrativo desestimatorio, o denegación presunta, se configura **cuando un administrado hace una petición a la Administración, y ésta no le notifica resolución alguna transcurridos sesenta días hábiles contados a partir de la fecha de interposición de la petición.**

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el ejercicio de una acción contenciosa, fundada en la denegación presunta, cuando concurren las siguientes circunstancias: a) que el administrado haya formulado una petición a un funcionario, b) que el funcionario no haya hecho saber su decisión, y, c) que lo impugnado sea el acto administrativo denegatorio presunto.

La denegación es una ficción legal de consecuencias procesales, con el fin de habilitar la impugnación en esta sede ante la falta de respuesta de la Administración, dentro del plazo previsto en la ley.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 72-B-2000 de las 12:00 de fecha 2/3/2004 )*

## **SUPRESIÓN DE PLAZAS**

### **COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

La Constitución regula en el art. 131 no. 8 , entre las atribuciones de la Asamblea: "Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración

Pública, así como sus reformas". Y en el numeral 9º, aparece la potestad de "Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil".

En la sentencia de inconstitucionalidad 17-95, de fecha catorce de diciembre del noventa y cinco, la Sala de lo Constitucional estableció importantes consideraciones sobre el ejercicio de esta última potestad, a las que es pertinente hacer relación.

Dicha Sala sostuvo que tal potestad legislativa se encuentra estrechamente vinculada a la organización presupuestaria que realiza el Estado, es decir, a la gestión de los ingresos estatales para alcanzar los fines que aquél persigue; y específicamente a la fase de previsión del presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, art. 131 atribuciones 8ª y 10ª de la Constitución.

Se estableció que la organización administrativa es conformada por un acto material y formalmente legislativo, lo que configura un régimen jurídico general, impersonal y unilateralmente determinado por el Estado, y específicamente por la Asamblea Legislativa; de tal forma, que en el caso de las plazas estatales, por tratarse de una situación con los caracteres anotados, no es jurídicamente obligatorio atender los intereses o la voluntad de los servidores públicos (Improcedencia 120-2003).

Sin embargo, en todo caso se definieron algunos límites a la potestad legislativa de modificar plazas dentro de la organización administrativa estatal, los cuales en síntesis son los siguientes: (a) la creación y supresión de plazas debe efectuarse por la Asamblea Legislativa de manera tal que no signifique un insuperable obstáculo para que las otras entidades estatales puedan alcanzar sus fines institucionales, o conlleve una intromisión indebida en el ejercicio de las funciones públicas; (b) la organización administrativa que estipule aquélla debe respetar los cargos y funciones consagrados constitucionalmente; (c) ante la supresión de plazas el régimen legal debe consagrar en abstracto el importe de la indemnización para los servidores públicos; y, (d) en el caso de empleados o funcionarios adscritos a cargos por plazos determinados, el régimen legal debe contemplar la reparación del daño especial producido en esa situación jurídica particular.

## INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

El art. 167 No. 3 de la Constitución establece que: **"Corresponde al Consejo de Ministros: Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal"**.

Por su parte el art. 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado señala que le corresponde al Consejo de Ministros, por medio del

Ministro de Hacienda, **"presentar los proyectos de Ley del Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y la Ley de Salarios a la Asamblea Legislativa, por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal"**.

El presupuesto se materializa en una ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, mediante el cual el legislador autoriza a la Administración para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados.

El presupuesto general del Estado, en nuestro sistema jurídico también se establece por una ley en sentido formal, que sigue el procedimiento de formación propio de todas las leyes según lo prescribe la Constitución, por tanto, de acuerdo a la misma, la creación de dicha ley puede dividirse en dos etapas fundamentales: la etapa de proposición y la de aprobación.

La etapa de proposición del presupuesto general del Estado implica, en un primer momento, la elaboración del respectivo proyecto de ley. Por las propias peculiaridades de la materia, dicho proyecto, evidente y necesariamente, estará referido a la propuesta de ingresos y egresos del ejercicio fiscal de que se trate. De acuerdo a nuestra Constitución, prima facie, la etapa de proposición es una facultad concedida al Consejo de Ministros según el art. 167 ord. 3 Cn. antes citado.

Introducido el proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea Legislativa, da comienzo la denominada etapa de aprobación, la cual se rige como cualquier otro proyecto de ley, por el procedimiento establecido en los artículos 133 a 143 de la Constitución.

De lo expuesto se concluye que le corresponde al Consejo de Ministros la elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del ejercicio fiscal de que se trate. En éste se incluirán proposiciones de acuerdo a las necesidades de cada cartera de Estado, entre ellas las plazas a crear y suprimir.

Si bien la Constitución y la normativa secundaria no exigen expresamente la concurrencia de estudios y análisis de criterios técnicos para fundamentar la decisión de suprimir una plaza, esta decisión no puede interpretarse como una potestad abierta, sin exigencia de fundamentación para la autoridad administrativa.

En primer lugar todo funcionario está obligado a motivar y fundamentar adecuadamente el contenido de sus decisiones, sobre todo cuando trascienden en la afectación de derechos del administrado.

Por otra parte, la proposición de una supresión de plaza sin ninguna justificación, o sin que preceda algún estudio técnico que justifique la medida, abriría la posibilidad de disfrazar en esta figura destituciones arbitrarias. Es

preciso establecer que no existen frente a la decisión de suprimir una plaza otras opciones menos gravosas para el servidor público.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 266-M-2002 de las 8:00 de fecha 29/7/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 267-M-2002 de las 9:00 Horas de fecha 29/07/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 268-M-2002 de las 10:00 Horas de fecha 29/07/2004*

## **TERCERO BENEFICIADO**

La calidad de tercero beneficiado o perjudicado de la ejecución del acto impugnado, la ostenta el titular de derechos subjetivos que pudieran verse afectados por el contenido de una resolución.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 216-A-2002 de las 12:05 de fecha 12/11/2004 )*

## **TRABAJADORES PÚBLICOS**

Los trabajadores públicos son aquellos que prestan sus servicios en el Estado, en las instituciones oficiales autónomas o municipios y su relación laboral está originada por un contrato individual de trabajo, de conformidad con el art. 2. del Código de Trabajo.

Sin embargo, debe mencionarse que, de acuerdo al Profesor Orlando Baños Pacheco, los trabajadores públicos del gobierno central y de los municipios no tienen derecho a constituir sindicatos, pues de conformidad con el art. 2 del Código de Trabajo, ésta es una facultad exclusiva de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas. (La estabilidad laboral del servidor público; publicación especial No. 30, Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 1999, págs. 21 y 22).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 172-A-2000 de las 14:10 de fecha 12/11/2004 )*

## **TRANSPORTE AERÉO DE PASAJEROS**

### **PÉRDIDA DE EQUIPAJE**

En aquellas situaciones donde se dilucida el valor o existencia del contenido de un equipaje extraviado por causas imputables a la proveedora éste se presume del dicho del consumidor, y es la proveedora causante del perjuicio quien debe de probar cosa o valor distinto del afirmado por el usuario, ya que es ella quien tiene la obligación y los medios para acreditarlo.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 69-T-2002 de las 12:00 de fecha 13/9/2004 )*



# **TRIBUNAL DE APELACIONES DE LOS IMPUESTOS INTERNOS**

## **COMPETENCIA**

La competencia del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos para conocer en recurso comprende sólo a los actos que contengan liquidaciones de impuestos e imposición de multas.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 78-T-2003 de las 15:00 de fecha 28/6/2004 )*

La Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos en los artículos 1 y 2 otorga competencia al referido órgano para conocer de los recursos de apelación que interpongan los contribuyentes contra las resoluciones definitivas, en materia de liquidación de oficio de impuestos e imposición de multas, que emita la Dirección General de Impuestos Internos.

Por disposición expresa contenida en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, se establece que contra los actos o resoluciones emitidos por la Dirección General de la Renta de Aduanas, por medio de las cuales sancione infracciones administrativas o tributarias, o se suspendan o cancelen las autorizaciones para operar o se afecten en cualquier forma los derechos de los administrados, podrá interponerse recurso de apelación, el cual será conocido por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, el cual tendrá en este caso el carácter de Tribunal Aduanero, en relación a lo dispuesto en el CAUCA.

El Capítulo III de la indicada ley, en su artículo 45 hace referencia a los recursos administrativos disponiendo que: "Los actos y resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras competentes, por medio de las cuales se sancionen infracciones administrativas o tributarias, o se suspendan o cancelen las autorizaciones para operar o se afecten en cualquier forma los derechos de los administrados, podrán ser impugnados por los afectados mediante los recursos, formas y plazos que establece la presente ley". Mas adelante, en el Art. 51 la misma ley expone que: "Contra las resoluciones de la Dirección General podrá interponerse el recurso de apelación, el que será conocido por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, conforme a las formalidades, plazos, procedimientos y disposiciones legales que regulan las actuaciones de ese Tribunal, el cual tendrá en estos casos el carácter de Tribunal Aduanero a los efectos de lo prescrito por el Código Aduanero Uniforme Centroamericano".

De la lectura de los preceptos legales que anteceden y del mismo contexto de la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, resulta claro que la competencia que la expresada normativa confiere al Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, únicamente se limita al conocimiento en grado de apelación, de las resoluciones que emita la Dirección General de la Renta de

Aduanas, en materia de infracciones y sanciones a que hace referencia dicha ley. Lo que se confirma de lo establecido en el artículo 1 inciso. 1º que establece: "La Presente ley tiene por objeto tipificar y combatir las conductas constitutivas como infracciones aduaneras, establecer las sanciones y el procedimiento para aplicarla".

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 86-T-2003 de las 15:40 de fecha 15/11/2004 )*

## **TÉRMINO DE LA DISTANCIA**

El término de la distancia consiste en aquél lapso que se establece a los efectos de permitir el desplazamiento de personas desde un lugar a otro, cuando la sede del Tribunal en que se deba efectuar el acto del procedimiento resultare diferente del domicilio de quién deba comparecer, no sólo con la finalidad de contestar la demanda o en casos de comisión, sino que el mismo busca preservar las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso de las partes intervinientes en el litigio. En ese sentido puede ser establecido el término de la distancia por el tribunal para realizar actos fundamentales del procedimiento tales como, la evacuación de pruebas o para realizar actos que permitan el libre ejercicio de los recursos que procedan para salvaguardar el derecho a la defensa de las partes.

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 160-G-2003 de las 14:00 de fecha 16/12/2004 )*

## **VALORACIÓN DE LA PRUEBA**

El juzgador debe emplear: ". .las reglas de la experiencia, de la lógica, de la historia, de la sicología, de la sociología, de la imaginación ( la que también tiene sus reglas, para el caso del juzgador), para que en cada proceso administre justicia con más acierto, ya que valorará la prueba de acuerdo con lo dicho y para el caso concreto" (Manual de Derecho Probatorio. Dr. Jairo Parra Quijano, Ediciones Librería del Profesional, Santafé de Bogotá, Colombia, 1998, pág. 111).

Lo anterior determina al juzgador, para que deba apreciar la prueba y fundar su decisión basándose no en su íntimo convencimiento, sino objetivamente en los más genuinos lineamientos que indica la psicología, la experiencia común y las reglas de la lógica y el recto entendimiento humano. La Prueba en Materia Penal (Jauchen, Eduardo M., Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, Argentina, 1996. pág. 53).

*(SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 73-B-2000 de las 12:00 de fecha 12/11/2004 )*

### **Relaciones**

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 183-C-2000 de las 12:00 Horas de fecha 15/11/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 227-C-2001 de las 12:05 Horas de fecha 15/11/2004*

*SENTENCIA DEFINITIVA, Ref. 71-B-2000 de las 12:10 Horas de fecha 18/11/2004*