

292-M-2003

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las ocho horas diez minutos del día treinta de junio de dos mil seis.

El presente proceso de lesividad ha sido promovido por el Municipio de Santa Rosa de Lima, departamento de La Unión, por medio de su apoderado general judicial licenciado José Raúl Vásquez Argueta, sustituido posteriormente por el licenciado Rafael Redine Escobar, en contra del acuerdo número tres del acta número veintisiete del treinta y uno de diciembre del dos mil dos, por medio del cual el Concejo de ese Municipio decidió dar en comodato, por un período de cincuenta años, el estadio de su propiedad "Dr. Ramón Flores Berríos" al Club Deportivo Municipal Limeño.

Han intervenido: la parte actora en la forma indicada; como administrado interesado, el Club Deportivo Municipal Limeño y, en representación del Fiscal General de la República, su delegada licenciada Ana Cecilia Galindo Santamaría.

I. CONSIDERANDOS:

A. ANTECEDENTES DE HECHO.

ALEGATOS DE LAS PARTES.

1. DEMANDA Y CORRECCIÓN.

- a. Acto impugnado. El acto que controvierte el municipio demandante es el acuerdo número tres, cuyo contenido y fecha de emisión han quedado descritos en el preámbulo de esta sentencia.
- b. Circunstancias. Relata la parte demandante que el anterior Concejo Municipal acordó -por medio del acto impugnado- dar en comodato el estadio municipal "Dr. Ramón Flores Berríos" al Club Deportivo Municipal Limeño.

El inmueble objeto del comodato le fue donado por el Poder Ejecutivo en el Ramo de Educación, y en el decreto emitido por la Asamblea Legislativa en el que fue autorizada la operación (número cuatrocientos sesenta y siete del cinco de febrero de mil novecientos setenta y seis, D.O. número 33, tomo 250, del 18 de febrero de 1976) se estipula que la misma estará sujeta a la condición de que el donatario debía conceder el uso prioritario del objeto de la donación al Ministerio de Educación cuando éste lo solicitara para impartir la enseñanza de educación física y para la realización de actividades deportivas infantiles y juveniles que organizara la Dirección de Educación Física y Promoción de Deportes, o el organismo respectivo en el futuro, y los centros educativos de la localidad. El acuerdo especifica que el incumplimiento de esa condición dejará sin valor la donación.

El contrato de comodato se celebró el veinticinco de abril de dos mil tres, ante los oficios del notario Carlos Alberto Galán.

El acuerdo que autorizó esa contratación fue declarado ilegal mediante acuerdo número cuatro, consignado en el acta número dos del trece de mayo de dos mil tres y publicado en el Diario Oficial número ciento catorce, tomo trescientos cincuenta y nueve del veintitrés de junio del mismo año (fs. 21 y 22).

c) Argumentos jurídicos de la pretensión. La parte demandante alega que el acto impugnado transgrede las antedichas condiciones que en el Decreto Legislativo citado se impusieron para la validez de la donación.

Señala que no obstante las condiciones impuestas a la donación, en el acuerdo municipal impugnado se confiere la potestad de autorizar la utilización del inmueble donado al Club Deportivo Municipal Limeño, lo cual es contrario a lo expresado en el mencionado decreto legislativo, puesto que su uso debe estar a disposición de toda la comunidad y de quienes autorice el Municipio.

d) Petición. Solicita que en sentencia definitiva se declare ilegal el acto administrativo adversado.

2. ADMISIÓN Y CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La demanda fue admitida. Se tuvo por parte al Municipio de Santa Rosa de Lima. De conformidad con el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), se corrió traslado por el término de quince hábiles al Club Deportivo Municipal Limeño. No se decretó la suspensión de los efectos del acto controvertido porque éstos ya se habían agotado.

Se ordenó notificar al Fiscal General de la República la existencia de este proceso.

El abogado Rafael Antonio Reyes Gutiérrez pretendió intervenir como representante del administrado interesado, pero la documentación presentada denotaba discordancias, por lo cual se le previno legitimara en debida forma la personería jurídica con que pretendía actuar. Dicha prevención no fue subsanada, por lo cual el Club Deportivo Municipal Limeño nunca intervino en este proceso.

3. TÉRMINO DE PRUEBA.

4. El proceso se abrió a prueba por el término de ley. Dentro de dicho plazo la parte demandante presentó certificaciones del acuerdo cuya ilegalidad pretende y del acta número dos donde fue consignado el acuerdo número cuatro que declaró ilegal el acuerdo antes referido. Solicitó, además, fuera incorporada al proceso la documentación adjunta a la demanda.

5. TRASLADOS.

Posteriormente se corrieron los traslados que ordena el art. 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con los siguientes resultados:

a. La parte actora reiteró los argumentos expresados en la demanda.

- b. La parte demandada no hizo uso de su derecho.
- c. La representación fiscal sostuvo que el acto impugnado vulnera los arts. 86 y 233 de nuestra Carta Magna y el 68 del Código Municipal.

Considera que si las leyes prohíben a las entidades estatales la celebración de contratos en detrimento de su patrimonio, el acuerdo número tres es manifiestamente ilegal en cuanto el Municipio se extralimitó en sus atribuciones, porque el comodato es un contrato gratuito (art. 1932 del Código Civil), el estadio municipal es un bien de uso público, el Club Deportivo no es una entidad de utilidad general y el Municipio no fue autorizado por la Asamblea Legislativa para realizar tal contrato. Además ha incumplido la finalidad específica para la cual le fue donado el inmueble objeto del comodato.

Por ello, señala, no obstante que el Síndico Municipal de Santa Rosa de Lima no siguió el procedimiento que establece el art. 8 de la LJCA, el acuerdo número tres es lesivo al interés público.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1. OBJETO Y LÍMITES DE LA PRETENSIÓN.

La Administración demandante pretende que se declare la ilegalidad del acto lesivo a los intereses de la población del Municipio de Santa Rosa de Lima, cuyo contenido ha quedado descrito en el considerando I, letra A, número 1, literal a).

Hace recaer la ilegalidad del acto en que transgrede las condiciones que en el Decreto Legislativo número 467, emitido el cinco de febrero de mil novecientos setenta y seis (D.O. número 33, tomo 250 del dieciocho del mismo mes y año), se impusieron al Municipio para la validez de la donación: que el inmueble donado fuera utilizado por el Ministerio de Educación cuando lo solicite para enseñar educación física y para realizar actividades deportivas infantiles y juveniles organizadas por la Dirección de Educación Física y Promoción de Deportes, o el organismo respectivo en el futuro, y los centros educativos de la localidad, especificando que el incumplimiento de esa condición dejará sin valor la donación.

Alega que en el acuerdo municipal impugnado se confiere la potestad de autorizar la utilización del inmueble donado al Club Deportivo Municipal Limeño, lo cual es contrario a lo expresado en el mencionado decreto legislativo, puesto que su uso debe estar a disposición de toda la comunidad y de quienes autorice el Municipio.

En consecuencia, el fondo de la controversia sobre la cual recae esta sentencia, se contrae a determinar la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.

La regulación del proceso de lesividad en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) exige la comprobación de ciertos particulares requisitos de procesabilidad, y sólo ante la constatación de su concurrencia podrá examinarse la pretensión procesal. Ante tal circunstancia, antes de analizar el fundamento de la pretensión

del Municipio de Santa Rosa de Lima se procederá al examen de esos presupuestos procesales, y de comprobarse, se pasará a examinar los motivos de ilegalidad en que la Administración pública demandante funda su pretensión.

2. EXAMEN DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA DEMANDA CONTENCIOSA DE LESIVIDAD.

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

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

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

En particular, interesa destacar que su objeto de conocimiento, el ámbito material de conocimiento - actos firmes generadores de algún derecho— estará comprendido dentro de la cláusula general del objeto contenida en el art. 2 de la LJCA. Así entendido, el objeto del proceso de lesividad serán las pretensiones que se deriven de la legalidad de los actos de la Administración pública. La nota peculiar será que estos actos administrativos, al contrario de lo que ocurre en el proceso generalmente iniciado por los particulares, serán de naturaleza favorable, es decir, habrán generado algún derecho o beneficio a los particulares, y por tanto, también, habrá de concluirse que deberán ser firmes, pues sólo en ese caso habrían sido plenamente capaces de modificar de manera virtualmente irrevocable la situación jurídica de los administrados.

Se destaca que los actos favorables, o declarativos de derechos, son aquellos que entrañan un efecto favorable o positivo para su destinatario. Estos suponen el reconocimiento de un derecho subjetivo o producen un beneficio directo en la esfera jurídica del destinatario. En otros términos, los actos favorables crean una situación de ventaja al particular, ya sea reconociéndole un derecho, una facultad o liberándolo de una obligación, de un deber o de

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

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

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

Estas consideraciones previas sirven al efecto de situar en la regulación del proceso de lesividad aquellas condiciones objetivas que la norma exige para permitir al órgano jurisdiccional el conocimiento de las pretensiones procesales. Estos requisitos deben concurrir lógicamente al iniciarse el proceso, pues sin ellos la Sala se vería inhibida de admitir a trámite la demanda presentada y, debido al condicionamiento que imponen sobre la continuación del proceso, se examinan a continuación.

Los arts. 8 y 29 de la LJCA supeditan la presentación de la demanda a la previa declaratoria, por parte de la Administración, de que el acto que se pretende anular *es lesivo al interés público*. Cuatro condiciones objetivas deben cumplirse para que el acuerdo de lesividad sirva efectivamente como presupuesto de procesabilidad: primero, que haya sido emitido dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se originó el acto que se pretende impugnar; segundo, que haya sido emitido por el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo originó; tercero, que sea publicado en el Diario Oficial y los ejemplares en que se publique acompañen la demanda; y cuarto, que contenga la inequívoca declaración de que el acto es lesivo al interés público.

- i. La primera condición se cumplió ya que, según aparece en la documentación presentada, que corre a fs. 23 al 25 y 72 al 74, el acuerdo impugnado número tres fue emitido en la sesión del treinta y uno de diciembre de dos mil dos y fue declarado ilegal mediante el acuerdo número cuatro del trece de mayo de dos mil tres, es decir, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se originó el acto impugnado.
- ii. La segunda condición objetiva del acuerdo de lesividad, referida al órgano emisor, requiere de una importante precisión. La norma en comento exige la declaración de voluntad del órgano superior de la jerarquía administrativa que originó el acto impugnado. La aplicación de dicha disposición no presenta ningún inconveniente cuando efectivamente en la jerarquía administrativa que originó el acto existe un

superior reconocido de tal manera por el ordenamiento. Sin embargo, en el caso que no exista un superior jerárquico, debe interpretarse que el órgano a quien se atribuye la potestad de emitir el acuerdo de lesividad, es aquel mismo que emitió el acto impugnado (sentencia definitiva del once de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, referencia 26-I-1996). En el caso analizado, tanto el acto administrativo impugnado como el que declara la ilegalidad fueron dictados por el Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, quien es la autoridad máxima del municipio, el cual por la autonomía de que goza (art. 203 de la Constitución) no tiene ningún superior jerárquico.

El gobierno del Municipio está a cargo, entonces, del Concejo Municipal, órgano que pronunció los acuerdos, tanto el impugnado como el de declaratoria de lesividad. De ahí que se comprueba que los acuerdos han sido emitidos por el órgano competente.

iii. La tercera condición objetiva se refiere, en primer término, a su publicación en el Diario Oficial, para lo cual la LJCA no prevé ningún plazo una vez emitido el acuerdo de lesividad. La publicación hará del conocimiento general la decisión de la Administración pública de cuestionar la validez de su propio acto y sirve de anuncio a la inminente demanda contenciosa. Como se ha precisado, en este caso, el acto impugnado fue declarado ilegal por la autoridad demandante y publicado en el Diario Oficial número ciento catorce, tomo trescientos cincuenta y nueve del veintitrés de junio del dos mil tres.

En segundo término, la LJCA exige que los respectivos ejemplares del Diario Oficial en que se publicó el acuerdo de lesividad acompañen la demanda. Su presentación junto con la demanda permitirán al Tribunal la comprobación inequívoca del cumplimiento de las condiciones objetivas del acuerdo de lesividad. En el presente caso, aunque no se agregó el respectivo ejemplar del Diario Oficial, si se presentó, junto con la demanda, copia certificada notarialmente de las hojas pertinentes de dicho ejemplar, el cual está agregado a folios 21 y 22.

iv. La cuarta y última condición objetiva del acuerdo se refiere a que contenga la declaración de que el acto *es lesivo al interés público*.

Para que este requisito se cumpla, la Administración demandante debe declarar inequívocamente en el acuerdo que emita, que el acto que se dispone a controvertir en sede judicial es *lesivo al interés público* y las razones en que funda dicha declaratoria.

Debido a que el objeto del proceso de lesividad no se aparta del ámbito material de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, sino al contrario, representa una particular estructura procesal cuya finalidad es valorar la pretensión que cuestiona la validez del acto administrativo, la declaratoria de lesividad deberá estar fundada esencialmente en el quebrantamiento del Derecho. Es decir, en el proceso de lesividad salvadoreño, el fundamento de la declaratoria de lesividad del acto será precisamente la infracción al ordenamiento jurídico en que la Administración pública considera haber incurrido, sin perjuicio de que ésta funde asimismo su declaratoria de lesividad en razones de conveniencia, es decir, en razones de otra índole por las cuales considera que el acto

repercute desfavorablemente en el interés público, pero estas deberán en todo caso ser precedidas de la alegación relativa a la ilegalidad del acto administrativo.

De tal manera, a la Administración pública no le compete, *motu proprio*, la calificación de la ilegalidad del acto, sino únicamente la declaratoria de su lesividad fundada esencialmente en el quebrantamiento del Derecho; ésta servirá como requisito previo para impugnar el acto ante esta Sala, a la cual compete exclusivamente valorar la existencia de tales vicios.

Precisamente su valor como presupuesto del proceso contencioso, exige que el acuerdo de lesividad sea debidamente fundado y motivado. Es decir, no bastará con que la Administración pública considere - en un juicio interno con motivos inescrutables- que el acto es lesivo al interés público, sino que tendrá la obligación de expresar las razones de hecho y de derecho por las que considera que su propio acto es lesivo al interés público, que como se ha dicho, deberán ser razones que, a juicio de la Administración, signifiquen una vulneración del ordenamiento jurídico. De tal forma, la declaratoria de lesividad supone unas determinadas razones de Derecho sin las cuales no puede ser considerada como tal y, por tanto, no puede servir como presupuesto procesal. Para comprobar que estas existen, deben ser incorporadas en el acuerdo de lesividad que finalmente se publica en el Diario Oficial. Finalmente, debe aclararse que esta exigencia no es óbice para que los fundamentos de la posterior pretensión de la Administración en el eventual proceso contencioso puedan ser ampliados o hasta complementados con otros.

En el presente caso, en el acuerdo número cuatro - con el cual se pretende cumplir el requisito - la Administración demandante no expresa las razones por las cuales considera que el acto que pretende impugnar es contrario al interés público, ni tampoco lo declara lesivo, sino que declara que el mismo es *ilegal*, definición que, como se ha dicho, no le compete realizar.

Este error en la calificación no es un mero quebrantamiento formal que pueda ser subsanado, pues precisamente la falta de motivación del acuerdo no permite concluir con certeza que la voluntad de la Administración esté fundada en posibles infracciones al ordenamiento jurídico. Tampoco puede entenderse que la mera invocación del art. 8 de la LJCA - tal como se hace en el acuerdo número cuatro del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima - sirva como fundamento del acuerdo y que por tanto lo valide como presupuesto del proceso de lesividad, pues ello sería precisamente desconocer la exigencia de dicho precepto y autorizaría para que cualquier declaración - independiente de su contenido— que cumpliera el resto de requisitos esbozados en los apartados anteriores, y que estuviera fundada en el art. 8 de la LJCA, sirva para que la Administración controvierta sus propios actos. En consecuencia, el acuerdo con que se pretende cumplir el requisito de procesabilidad no cumple las condiciones necesarias para autorizar el conocimiento de la pretensión de ilegalidad del acto administrativo impugnado.

• • 3. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA PRESENTADA.

El art. 15 último inciso de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa expresa que si en cualquier estado del proceso la Sala advierte que admitió indebidamente la demanda, declarará su inadmisibilidad.

En el presente caso, debido a que la demanda no cumple con el presupuesto de procesabilidad examinado, es procedente declarar su inadmisibilidad, sin perjuicio de que la parte demandante tiene expedita la vía para que, dentro del plazo que le otorga la ley, inicie un nuevo proceso de lesividad si lo estima pertinente.

II. FALLO.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 8, 15, 29, y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a nombre de la República, esta Sala **FALLA**:

Declárase inadmisibile la demanda presentada por el Municipio de Santa Rosa de Lima, departamento de La Unión, contra el acto dictado el treinta y uno de diciembre de dos mil dos, identificado como acuerdo número tres, por medio del cual el Concejo Municipal decidió dar en comodato el estadio municipal "Dr. Ramón Flores Berríos" al Club Deportivo Municipal Limeño, por un período de cincuenta años. **NOTIFÍQUESE**.

**RENE FORTIN MAGAÑA.-----J. N. R. RUIZ.-----M. A.
CARDOZA A.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS
QUE LO SUSCRIBEN.--- -----RUBRICADAS.-----ILEGIBLE.**