

**28-N-2004**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** San Salvador, a las diez horas del día veintisiete de noviembre de dos mil ocho.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por NEGOCIOS CAMPOS Y RAMÍREZ, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, que se abrevia NEGOCIOS CAMYRAM, S.A. DE C.V., por medio de su representante legal, señor Rafael Ernesto Campos Lemus, mayor de edad, comerciante y de este domicilio. Demanda al Director del Hospital Nacional Rosales por la ilegalidad de la resolución sin número, emitida el dos de junio de dos mil cuatro, mediante la cual se rechazó la admisión del recurso presentado por la demandante contra el acto que ordenó la ejecución de la garantía de cumplimiento de contrato.

Han intervenido: la parte actora en la forma indicada; como autoridad demandada, el Director del Hospital Nacional Rosales; y, en representación del Fiscal General de la República, la licenciada Juana Jeanneth Corvera Rivas.

## **I. CONSIDERANDOS:**

### **A. ANTECEDENTES DE HECHO:**

#### **ALEGATOS DE LAS PARTES.**

### **1. DEMANDA Y CORRECCIÓN**

- a. Actos impugnados y autoridad demandada. La parte demandante dirige su pretensión contra el Director del Hospital Nacional Rosales por la ilegalidad de la resolución del dos de junio de dos mil cuatro, cuyo contenido ha quedado descrito en el preámbulo de esta sentencia.
- b. Circunstancias. Relata la parte demandante que, con referencia 05/2004, suscribió un contrato de suministro con el Hospital Rosales denominado "Suministro de Productos Alimenticios Varios 2004".

A consecuencia de la veda del camarón se generó, durante la vigencia del contrato, un desabastecimiento de las especies contratadas para el renglón veinte de dicho suministro y la Administración emitió, el dieciocho de mayo de dos mil cuatro, el acto administrativo que ordenaba la ejecución de un porcentaje de la garantía de cumplimiento de contrato, la cual le fue notificada el veintiuno de ese mismo mes y año.

Contra esa decisión presentó el veintiséis de mayo de dos mil cuatro, ante dicha autoridad, el recurso contemplado en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), el que fue rechazado por incumplimiento de los presupuestos procesales, ya que carecía de fecha.

c) Argumentos jurídicos de la pretensión. Expresa la parte demandante que el acto controvertido contraría el art. 5 de la LACAP, que estatuye que en la aplicación de la Ley se atenderá a su finalidad y a las características del Derecho Administrativo.

Señala, asimismo, que sobre la razón invocada por la parte demandada para el rechazo del recurso interpuesto, doctrinariamente, se establecen una serie de principios procedimentales que fundamentan la ilegalidad del acto impugnado. Así, en relación con la interpretación de las solicitudes o planteamientos de los particulares - a los que García de Enterría denomina actos jurídicos de los administrados- el acto impugnado transgrede los principios de proactione e informalidad.

El primero de dichos principios establece que la Administración está obligada a obviar la rigurosa exigibilidad de aquellos requisitos o condiciones omitidos por los particulares y que por su mínima importancia, en relación con la pretensión y las leyes que regulan su ejercicio específico, no pueden considerarse graves sino errores intrascendentes que, en todo caso, pueden suplirse de manera oficiosa.

Aduce, además, que la Administración rechazó ilegalmente el recurso porque sostiene que la falta de la fecha es incumplimiento grave a la LACAP, encajándolo en las razones de hecho y de derecho que regula el art. 78 de esa normativa, inclusión que es obligatoria para la interposición y admisión del recurso.

Señala la demandante que la fecha del escrito no es una finalidad en sí misma sino que - como todos los demás elementos que normalmente configuran los requisitos formales de un recurso- pretende una finalidad concreta. En este caso, la única finalidad imputable es, a su juicio, el cumplimiento del plazo perentorio para su uso, que es el del art. 77 de la LACAP. Por ende, queda descontado que la ausencia de la fecha en el escrito de interposición pueda generar su rechazo, ya que la Administración pudo determinar que el recurso se interpuso dentro del plazo establecido en la Ley «(...) máxime que esto no ha sido especificada (sic) como causal de desestimación expresa».

En el caso analizado, en el considerando I del acto impugnado, se puntualiza que el recurso fue presentado el veintiocho de mayo de dos mil cuatro, o sea, dentro del plazo establecido para presentar el recurso.

El principio de informalidad establece que la Administración está en la obligación de obviar los errores del particular en sus solicitudes, máxime, como en este caso, cuando no es un error grave que daña la pretensión, no violenta ninguna norma jurídica y que puede ser subsanado por la Administración por medio de un juicio «(...) de mediana inteligencia».

d) Petición. La parte demandante solicita que en sentencia definitiva se declare la ilegalidad del acto administrativo que controvierte.

## **2. ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y OTRAS ACTUACIONES**

La demanda fue admitida. Se tuvo por parte a NEGOCIOS CAMPOS Y RAMÍREZ, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, que se abrevia NEGOCIOS CAMYRAM, S.A. DE C.V., por medio de su representante legal, señor Rafael Ernesto Campos Lemus. Se requirió informe de la autoridad demandada sobre la existencia del acto administrativo que se le atribuye. Se decretó la suspensión de los efectos del acto controvertido.

Recibido el primer informe, se requirió uno nuevo con las justificaciones de legalidad del acto impugnado. Asimismo, se ordenó notificar la existencia de este proceso al Fiscal General de la República.

### **3. INFORMES DE LA PARTE DEMANDADA**

En respuesta al primero de los informes requeridos, la autoridad demandada expresó que no es cierto el hecho que se le atribuye en la demanda.

Al presentar el informe justificativo regulado en el art. 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), la parte demandada, en síntesis, afirmó que su actuación es legal.

Argumentó que no se ha transgredido la legalidad porque su actuación está respaldada en el art. 5 de la LACAP, el cual establece que en la aplicación de la Ley y su Reglamento se atenderá a su finalidad y a las características del Derecho Administrativo, asimismo estatuye que cuando no sea posible, por la letra o por su espíritu, determinar el sentido o alcance de sus normas, conceptos o términos podrá recurrirse a las normas, conceptos y términos del Derecho común, en cuanto fueren aplicables, en todo lo que no esté previsto en la LACAP.

Asevera que, no obstante que la parte actora señala que la omisión de la fecha en el recurso no es relevante, el art. 1252 del Código de Procedimientos Civiles estatuye que todo escrito deberá llevar la fecha en letras y no en números, por ende, al incluir el término deberá no deja a facultad de la parte omitir la fecha.

Añade que en el inciso segundo del art. 78 de la LACAP se establece que si el recurso no fuere presentado en tiempo y forma, será inadmisibile.

Concluye que el acto controvertido es legal.

### **4. TÉRMINO DE PRUEBA**

El proceso, por medio del auto de las ocho horas diez minutos del cinco de enero de dos mil seis (f. 41), se abrió a prueba por el término de ley. Dentro de dicho término ninguna de las partes hizo uso de su derecho. En tal auto, además, se confirmó la suspensión de la ejecución de los efectos del acto impugnado y se dio intervención a la licenciada Juana Jeanneth Corvera Rivas, en representación del Fiscal General de la República.

## **5. TRASLADOS**

Posteriormente se corrieron los traslados que ordena el art. 28 de la LJCA, con los siguientes resultados:

- a. La parte actora no hizo uso de su derecho.
- b. La parte demandada, al presentar sus traslados, reafirmó los argumentos de legalidad ya expresados en el informe justificativo.
- c. La representación fiscal sostuvo, en lo esencial, que el derecho a impugnar una resolución que causa agravio tiene relación directa - en su aplicación - con los derechos de petición y audiencia, así como con los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En el ejercicio de los medios impugnativos lo que debe plasmarse son las razones de hecho y de derecho. La fecha de elaboración del escrito no se puede considerar como un elemento fundamental de forma, cuya omisión amerite declarar inadmisibles un recurso. Lo importante no es la fecha de elaboración, sino la de presentación del escrito, ya que sobre ésta se verifica el cómputo del plazo de interposición y se constata la procedencia de su admisión o la extemporaneidad de dicha presentación.

Concluye afirmando que el acto controvertido no fue pronunciado conforme a derecho.

Se tuvo por recibido el expediente administrativo tramitado en relación con el caso bajo análisis. El acto controvertido corre agregado a f. 2106 de la sexta pieza del expediente administrativo, y de fs. 2107 al 2115 de la referida pieza, el escrito donde se interpuso el recurso de revisión.

## **B. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **1. OBJETO Y LÍMITES DE LA PRETENSIÓN**

La parte demandante pretende que se declare la ilegalidad del acto emitido por el Director del Hospital Nacional Rosales el dos de junio de dos mil cuatro, cuyo contenido ha quedado descrito en el preámbulo de esta sentencia.

Hace recaer la ilegalidad del acto controvertido en los siguientes motivos:

1º) Transgresión al art. 5 de la LACAP, que estatuye que en la aplicación de la misma se atenderá a su finalidad y a las características del Derecho Administrativo.

De esta manera, fueron violentados los principios procedimentales proactione e informalidad del Derecho Administrativo. El primero, establece la obligación para la Administración de obviar la rigurosa exigibilidad de los requisitos o condiciones omitidos por los particulares y que, por su mínima importancia en relación con la pretensión y las leyes que regulan su ejercicio específico, no pueden considerarse graves sino errores intrascendentes que, en todo caso, pueden suplirse de manera oficiosa. El segundo, enseña

que la Administración está en la obligación de obviar los errores no graves y, por ende, subsanables de los particulares en sus solicitudes. En el caso bajo análisis, no hay un error grave que dañe la pretensión o violente alguna norma jurídica.

2º) La Administración rechazó ilegalmente el recurso al sostener que la falta de fecha es incumplimiento grave a la LACAP, encajándolo en las razones de hecho y de derecho a las que se refiere el art. 78 de la misma normativa, que son obligatorias para la interposición y admisión.

Al respecto, aduce la demandante que la fecha del escrito no es una finalidad en sí misma sino lo que indica es el cumplimiento del plazo perentorio para el uso del recurso. Por ende, la ausencia de dicha fecha en el escrito de interposición no puede generar su rechazo, cuando es factible determinar por la Administración que se interpuso dentro del plazo establecido en la Ley «(...) máxime que esto no ha sido especificada como causal de desestimación expresa».

Las alegaciones en que fundamenta la parte demandada la legalidad del acto impugnado se encuentran detalladas en el considerando I, letra A, número 3, de esta sentencia.

En atención a los argumentos vertidos por la parte actora en la demanda como a lo manifestado por la autoridad demandada, el fondo de la controversia sobre la cual recae esta sentencia se contrae a determinar si el acto controvertido puede ser enjuiciado en esta sede judicial.

## **2. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA**

a) Sobre la admisibilidad de la demanda y el agotamiento de la vía administrativa.

La admisibilidad de la demanda se encuentra condicionada a la concurrencia de ciertos requisitos de procesabilidad, entre ellos, el agotamiento de la vía administrativa previa y su presentación dentro del plazo fijado por la Ley.

El incumplimiento de estos requisitos vuelve inadmisibile la acción contencioso administrativa.

Por lo anterior, es oportuno analizar el alcance de dichos requisitos para determinar si en el presente caso se cumple con los presupuestos supra relacionados.

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

En el caso bajo análisis, se debe determinar si, a partir de la normativa aplicable, el demandante utilizó correctamente los recursos administrativos y, de esa manera, valorar si la demanda presentada cumple ese requisito.

Por lo anterior, es necesario examinar la regulación de los recursos administrativos que se contemplan en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

El Título IV, Disposiciones Especiales sobre las Formas de Contratación, de dicha normativa, regula una serie de actuaciones concernientes a la contratación así como los diferentes tipos de contratos que la Administración puede realizar. Además, el capítulo VI de dicho título prescribe, en el artículo 76, que de toda resolución pronunciada en los procedimientos de contratación regulados por esa Ley, que afectaren los derechos de los particulares, procederá el recurso de revisión.

Adicionalmente, el artículo 77 estatuye la forma de interposición y resolución de dicho recurso. El inciso final del mismo, regula que el proceso de contratación queda suspendido durante el lapso comprendido entre la interposición del recurso y la resolución de éste.

De lo anterior, se colige que el recurso de revisión procede para todas aquellas decisiones emitidas por la Administración que afecten a los particulares, pero durante todas las etapas previas a la formalización de los contratos. En consecuencia, este no podría ser interpuesto una vez que el contrato (en este caso de suministro) ya haya sido suscrito y se encuentre en etapa de ejecución.

b) De lo acaecido en sede administrativa.

El Director del Hospital Nacional Rosales, por resolución de las diez horas cuarenta minutos del dieciocho de mayo de dos mil cuatro (fs. 2096 y 2097 del tomo VI del expediente administrativo), ordenó que a NEGOCIOS CAMPOS Y RAMÍREZ, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE se le hiciera efectiva la garantía de fiel cumplimiento del contrato en un veinte por ciento, esto equivale a la cantidad de un mil novecientos ochenta dólares (\$1,980.00), por incumplimiento al contrato número 05/2004 derivado de la Licitación Pública 12/2003, relativa al suministro de "PRODUCTOS ALIMENTICIOS VARIOS-2004".

La sociedad demandante impugnó dicho acuerdo mediante el recurso de revisión. Así surgió la resolución impugnada, emitida a las nueve horas quince minutos del dos de junio de dos mil cuatro, que resolvió declarar inadmisibles el recurso presentado por falta de fecha en el escrito en que se planteó.

Los anteriores actos administrativos se dictaron en la etapa de ejecución del contrato de suministro "PRODUCTOS ALIMENTICIOS VARIOS-2004", por lo que el recurso de revisión no se encontraba previsto para el caso particular. Esta Sala ha considerado en reiteradas ocasiones que frente a los recursos no previstos en la ley aplicable a la materia o que, aún estando previstos, no procedan para el caso particular (también denominados recursos no reglados), la Administración, en cumplimiento de su obligación constitucional de dar respuesta a las peticiones que se le formulen, puede emitir actos administrativos que de ningún modo se consideran impugnables mediante la acción contencioso administrativa.

Estos actos son reproductorios de un acto definitivo y firme y, por consiguiente, no son impugnables en esta sede (art. 7 de la LJCA). Por tanto, las respuestas dadas por la

Administración en tales casos no pueden utilizarse para prorrogar o habilitar un nuevo plazo para la interposición de la acción contencioso administrativa.

De todo lo expuesto se concluye que el primer acto emitido por el Director del Hospital Nacional Rosales (que ordenó hacer efectivo el veinte por ciento de la garantía de fiel cumplimiento) no admitía recurso alguno, constituyendo un acto definitivo y firme que debió ser impugnado directamente en esta Sala, dentro de los sesenta días hábiles contados a partir del siguiente día hábil al de su notificación, la cual fue realizada el veintiuno de mayo de dos mil cuatro.

Sin embargo, la sociedad demandante no impugnó este último acto sino el que declaró inadmisibles el recurso de revisión, el cual es un acto reproductorio no impugnable, en consecuencia, la demanda es inadmisibles y así debe declararse.

Es pertinente señalar que el artículo 15 inciso final de la LJCA regula que si admitida la demanda el Tribunal advierte, en cualquier estado del proceso, que lo fue indebidamente, declarará su inadmisibilidad.

En vista de haberse considerado que la demanda es inadmisibles, resulta inoficioso examinar los argumentos de ilegalidad del acto controvertido expresados por la parte demandante.

## **II. FALLO**

POR TANTO, con base en las razones expuestas, en los artículos 76 y 77 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, 7, 15, 31, 32 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 421 y 427 del Código de Procedimientos Civiles, a nombre de la República, esta Sala FALLA:

- A. Declárase inadmisibles la demanda interpuesta el veinticinco de junio de dos mil cuatro por NEGOCIOS CAMPOS Y RAMÍREZ, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, que se abrevia NEGOCIOS CAMYRAM, S.A. DE C.V., contra el Director del Hospital Nacional Rosales por la emisión del acto administrativo de las nueve horas quince minutos del dos de junio de dos mil cuatro, mediante el cual se declaró inadmisibles el recurso de revisión presentado contra la resolución que ordenó la ejecución de la garantía de cumplimiento de contrato.
- B. En el acto de notificación, entréguese certificación de esta sentencia a las partes y a la representación fiscal.

C) Devuélvase el expediente administrativo a su oficina de origen.

**NOTIFÍQUESE.**

**L. C. DE AYALA G.-----M. POSADA.-----SONIA DE  
MADRIZ.-----M. A. CARDOZA A.-----PRONUNCIADA POR LAS  
SEÑORAS MAGISTRADAS Y LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LA  
SUSCRIBEN.-----RUBRICADAS.-----ILEGIBLE.**