

100-G-2000

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las doce horas y cinco minutos del día treinta de julio del año dos mil dos.

El presente juicio contencioso administrativo ha sido promovido por el señor Luis Alonso García Escobar, comerciante, de veintisiete años de edad, y de este domicilio, contra el Jefe del Departamento Jurídico y el Concejo Municipal de la Ciudad de Mejicanos.

Han intervenido en el juicio: la parte actora en la forma mencionada, el Concejo Municipal de la Ciudad de Mejicanos, a través de su representante, la señora Alcaldesa Municipal, María Tomasa Flores de Del Cid, el licenciado Alexei Hochi-Min Montoya García, como Jefe del Departamento Jurídico del referido Municipio; y la licenciada Norma Alicia Pérez Carbajal, mayor de edad, licenciada en Ciencias Jurídicas, en calidad de Delegada del señor Fiscal General de la República.

CONSIDERANDOS:

ANTECEDENTES DE HECHO, ALEGATOS DE LAS PARTES.

I.- La parte actora manifiesta: 1) Acto Impugnado y Autoridad Demandada. El peticionario dirige su demanda contra el Jefe del Departamento Jurídico y el Concejo Municipal de la Ciudad de Mejicanos, por la emisión de la resolución que ordenó el cierre de su establecimiento, y la que denegó el recurso de apelación contra el mismo. 2. Circunstancias. Relata el demandante que es propietario de un establecimiento comercial de venta de bebidas alcohólicas en la Ciudad de Mejicanos, el cual funciona desde hace diez años al amparo de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas. Que el veintisiete de abril del año dos mil se le extendió su licencia para la venta de bebidas alcohólicas, la cual vencía el treinta y uno de diciembre de dicho año. Que el día veinticinco de agosto del referido año, el Jefe del Departamento Jurídico le emplazó a contestar denuncia interpuesta por vecinos de la colonia aledaña a su negocio, por hechos ajenos a su persona como delincuencia, desordenes entre antisociales, rencillas, etc, emplazamiento que contestó en sentido negativo; el procedimiento posteriormente se abrió a prueba y al contestar el traslado manifestó que la carga de la prueba le corresponde al actor o denunciante; que luego recibió la notificación de la resolución de las quince horas del día nueve de octubre del año dos mil, mediante la cual se le declaró culpable de las violaciones cometidas a la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, por lo cual procedía el cierre del expendio, de conformidad al Art. 126 del Código Municipal y 20 de la referida Ordenanza. Que inconforme con dicha resolución interpuso apelación, fundado esencialmente en que no se hicieron de su conocimiento las pruebas presentadas por los denunciantes, por lo cual no ha ejercido a plenitud un real y efectivo derecho de defensa; que además las supuestas pruebas documentales fueron presentadas fuera de término, por lo cual debieron declararse inadmisibles; que en la resolución sancionatoria se menciona que el negocio está ubicado en un inmueble que es propiedad de la Universidad Nacional de El Salvador, cuando en realidad se refiere a la Universidad de El Salvador, pero que esto no se

ha probado, ni tampoco que ésta se haya opuesto al funcionamiento del establecimiento, y que además la resolución no se había fundado debidamente. Alega que el recurso fue interpuesto en base al Art. 137 del Código Municipal, pero que éste se denegó omitiendo el trámite de dicho artículo. 3) Fundamentos de Derecho. Señala el demandante como derechos violados, el derecho de audiencia administrativa contenido en el Art. 11 inciso primero del Código Municipal, el derecho a que se le aplicara el Art. 56 y siguientes de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, la seguridad jurídica y el principio de libertad empresarial. Que con la emisión de los actos impugnados se han cometido una serie de irregularidades jurídicas, entre ellas: a) Se omitió aplicar el Art. 137 del Código Municipal y la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas; b) El Concejo Municipal se extralimitó en sus facultades, ya que el acto por el cual se le otorgó la licencia para el funcionamiento de su establecimiento no puede ser revocado en sede administrativa, tal como ha dicho la Sala de lo Constitucional en sentencia dictada a las nueve horas con quince minutos del día nueve de marzo de mil novecientos noventa y tres; y, c) Que la Administración debió seguir un proceso de lesividad, para dejar sin efecto dicho acto. 4) Petición. Con base en lo expuesto, pide que en sentencia definitiva se declare la ilegalidad de las resoluciones que adversa.

II.- La demanda fue admitida, se tuvo por parte al señor Luis Alonso García Escobar, se suspendieron provisionalmente los efectos de los actos impugnados, y se solicitó a las autoridades demandadas informe sobre la existencia de los mismos.

Posteriormente se solicitó nuevo informe con los fundamentos de legalidad respectivos; se confirmó la suspensión decretada y se ordenó notificar la existencia de este juicio al señor Fiscal General de la República.

Las autoridades demandadas sostuvieron en el informe en mención, que los habitantes de la Comunidad San José y la Colonia Universitaria Norte, presentaron denuncias por escrito sobre los problemas que estaba originando el negocio propiedad del demandante, entre ellos asaltos, actos inmorales, etc. Que el veinticuatro de agosto del año dos mil se emplazó al señor García Escobar, quien contestó el emplazamiento en sentido negativo el día treinta del citado mes y año; que el catorce de septiembre se le notificó la apertura a prueba a ambas partes, que el señor García Escobar no presentó ningún tipo de pruebas, lo que sí hicieron los denunciadores, quienes relataron todos los hechos violentos e inmorales que se habían suscitado en el lugar; que la resolución ordenando el cierre se notificó el día diez de octubre del citado año, ante lo cual apeló el demandante el día trece; finalmente, el recurso fue denegado el día primero del noviembre del año en mención, por considerar que había suficientes elementos de prueba para cerrar el establecimiento.

III.- El juicio se abrió a prueba por el término de ley, sin que ninguna de las partes hiciera uso del mismo. Posteriormente se corrieron los traslados que ordena el Art. 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La parte actora no hizo uso del mismo.

Por su parte las autoridades demandadas sostuvieron que en el procedimiento de denuncia seguido contra el señor Luis Alonso García Escobar se establecieron las violaciones a la Ordenanza Reguladora para la Venta de Bebidas Alcohólicas de esa Municipalidad; que en

el procedimiento se respetó las garantías constitucionales del denunciado, especialmente el derecho de defensa. Que además se valoraron razones de interés social.

Finalmente la representación fiscal sostuvo básicamente que se ha seguido el procedimiento de ley, por lo cual el acto impugnado es legal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

IV. El juicio se encuentra en estado de dictar sentencia.

Acto impugnado y fundamentos de la pretensión.

Los actos objeto de la pretensión en este proceso son la resolución que ordenó el cierre del establecimiento propiedad del señor Luis Alonso García Escobar, y la que denegó el recurso de apelación contra el mismo.

Señala el demandante que con dichas actuaciones se ha violado el derecho de audiencia administrativa contenido en el Art. 11 inciso primero del Código Municipal, el derecho a que se le aplicara el Art. 56 y siguientes de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, la seguridad jurídica y el principio de libertad empresarial.

Puntualiza tres alegaciones:

- a. Se omitió aplicar el Art. 137 del Código Municipal y la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas;
- b. El Concejo Municipal se extralimitó en sus facultades, ya que el acto por el cual se le otorgó la licencia para el funcionamiento de su establecimiento no podía ser revocado en sede administrativa; y,
- c. La Administración debió seguir un proceso de lesividad.

Antecedentes. De lo ocurrido en sede administrativa.

De la documentación agregada al proceso y la revisión del expediente administrativo, aparece:

- El señor Luis Alonso García Escobar es propietario de un establecimiento comercial de venta de bebidas alcohólicas ubicado en Colonia Universitaria Norte, Calle Alirio Cornejo número 65, Mejicanos;

- Ante denuncia presentada por los habitantes de la Comunidad San José y la Colonia Universitaria Norte de dicha localidad, se abrió un expediente y se emplazó al señor García Escobar, de conformidad al Art. 20 de la Ordenanza Reguladora para la Venta de Bebidas Alcohólicas. (folios 44 del expediente administrativo);

- El señor García Escobar contestó mediante escrito presentado el treinta de agosto del año dos mil, oponiéndose a la denuncia (folios 47 del expediente administrativo);
- El procedimiento se abrió a prueba según el Art. 20 de la Ordenanza Reguladora para la Venta de Bebidas Alcohólicas, diligencia que fue notificada al señor García Escobar (folios 51 del expediente administrativo);
- Durante dicho término el denunciado presentó un escrito, aduciendo que la carga de la prueba correspondía al actor denunciante. Por su parte los denunciantes presentaron un escrito exponiendo los desordenes que se ocasionaban a causa del expendio; y,
- A las quince horas del día nueve de octubre del dos mil se emitió la resolución definitiva, ordenando el cierre del expendio (folios 62 del expediente administrativo).

Sobre el recurso de apelación y la normativa aplicada.

Como se ha expuesto, se siguió un procedimiento en contra del señor Luis Alonso García Escobar, en el cual se pretendió establecer si había existido violación a la Ordenanza Reguladora para la Venta de Bebidas Alcohólicas de la Municipalidad de Mejicanos. Las referidas diligencias culminaron con una resolución en que se ordenó el cierre del expendio.

El Art. 24 de la referida Ordenanza, señala que de las resoluciones dadas por la autoridad competente, se admitirá recurso de apelación para ante el Concejo.

Por su parte el Código Municipal en el Título X, De las Sanciones, Procedimientos y Recursos, establece en el Art. 137 que de las resoluciones del Alcalde o del funcionario delegado se admitirá recurso de apelación para ante el Concejo, dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Como se ha expuesto, el demandante sostiene que se omitió aplicar el trámite de la referida disposición, la cual a tenor dispone:

"De las resoluciones del Alcalde o del funcionario delegado se admitirá recurso de apelación para ante el Concejo, dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Interpuesto el recurso de apelación, el Alcalde dará cuenta al Concejo en su próxima sesión, quien designará a uno de sus miembros o algún funcionario para que lleve la sustanciación del recurso y lo devuelva oportunamente para resolver.

Admitido el recurso por el Concejo se notificará al apelante y se abrirá a prueba por el término de cuatro días.

Transcurrido el término de pruebas el encargado de la sustanciación devolverá el expediente al Concejo para que resuelva."

En el caso en análisis el demandante interpuso apelación de la resolución que ordenó el cierre de su establecimiento, el día trece de octubre del año dos mil, en el cual pidió: "tramite el presente recurso conforme al Art. 137 del Código Municipal" (folios 65 del expediente administrativo).

Mediante Acuerdo número nueve, de fecha primero de noviembre del año dos mil, el Concejo Municipal sin más trámite resolvió:

"Denegar el recurso de apelación presentado por el señor LUIS ALONSO GARCÍA ESCOBAR, por considerar que existen suficientes elementos de prueba las cuales se obtuvieron de conformidad al procedimiento legal, en virtud de lo cual se le da un plazo de cuarenta y ocho horas para hacer efectivo el cierre de dicho negocio".

Para analizar las implicaciones de dicha actuación, se hacen las siguientes consideraciones:

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.*

Como es sabido, el procedimiento administrativo en tanto modo de producción del acto, forma de emanar al mundo jurídico, constituye un elemento formal del acto, y por ende condiciona su validez. Es, en otros términos, el cauce necesario para la producción de resoluciones administrativas.

Así, el procedimiento no es una mera exigencia formalista para la configuración del acto, sino que *desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le*

proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión. Éste tiene una función de garantía, en tanto se constituye en el cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado, susceptible de incidir en la esfera de sus derechos e intereses legítimos.

En otros términos, el procedimiento posibilita la participación de los administrados en la toma de decisiones del poder público administrativo.

Es claro entonces que el acto administrativo no puede ser producido a voluntad del titular del órgano a quien compete su emisión, obviando el apego a un procedimiento y a las garantías constitucionales, sino, ha de seguir necesariamente un procedimiento determinado. Consecuencia obligada, existe ilegalidad cuando el acto ha sido dictado vulnerando el procedimiento legalmente establecido, y obviamente, cuando se ha pronunciado prescindiendo total y absolutamente de procedimiento, es decir, sin respetar las garantías mínimas que aseguren la eficacia y acierto de las decisiones administrativas y los derechos de los administrados.

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

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

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

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

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

Como se ha expuesto, la apelación en el caso en análisis fue interpuesta con base en el Art. 137 del Código Municipal, conforme al cual el Concejo debía designar a uno de sus miembros o algún funcionario para que llevase la sustanciación del recurso, emitir auto de admisión y notificarlo al apelante y abrir a prueba por el término de cuatro días.

No obstante, en el caso planteado se ha revisado la documentación agregada al proceso y el expediente administrativo, sin que aparezca documentación alguna que respalde el trámite del recurso en mención.

En el primer informe presentado, las autoridades demandadas expresaron que "se nombró una comisión" para que conociera dicho recurso, sin embargo, no se aportó al proceso ninguna prueba que respaldara tal afirmación. En el expediente administrativo tampoco aparece trámite alguno del recurso en mención, ni del texto de la resolución se infiere que se haya seguido el procedimiento de ley.

Como es sabido, una de las causas más relevantes que generan la declaración de invalidez jurídica de un acto administrativo por circunstancias formales -sin relación con el fondo de la cuestión objetiva planteada en el procedimiento- es la de la vicios de esta índole en el procedimiento administrativo.

Por todo lo expuesto, esta Sala concluye que el Concejo Municipal de la Ciudad de Mejicanos tramitó la apelación en forma totalmente anómala, por lo cual la resolución que resuelve el recurso es ilegal, y el procedimiento en mención deberá reponerse.

En consecuencia, este Tribunal no puede pronunciarse sobre la legalidad del cierre del expendio ordenado en la resolución dictada por el Jefe del Departamento Jurídico de la Municipalidad de Mejicanos a las quince horas del día nueve de octubre del año dos mil, ya que aún se encuentra abierta la vía administrativa, es decir, existe la posibilidad que dicha resolución sea modificada en sede administrativa.

POR TANTO, con fundamento en lo expuesto y artículos 421 y 427 Pr.C.; 31, 32 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a nombre de la República, esta Sala FALLA: a) Declarase ilegal el acuerdo emitido por el Concejo Municipal de la Ciudad de Mejicanos, el día primero de noviembre del año dos mil, mediante el cual se denegó el recurso de apelación presentado por el señor Luis Alonso García Escobar; b) En consecuencia, deberá reponer el procedimiento de apelación, siguiendo el trámite de ley; c) No se hace pronunciamiento sobre la resolución emitida por el Jefe del Departamento Jurídico de la Ciudad de Mejicanos, a las quince horas del día nueve de octubre del año dos mil, por las razones ya expuestas en el último párrafo del considerando jurídico de esta sentencia; d) Condénase en costas al Concejo Municipal de Mejicanos conforme al Derecho Común; e) En el acto de notificación, entréguese certificación de esta sentencia a las autoridades demandadas y a la representación fiscal; y, f) Oportunamente, devuélvase el expediente administrativo a su oficina de origen. **NOTIFÍQUESE. -----RENE FORTIN MAGAÑA-----J. N. R. RUIZ-----M. CLARA-----M. ALF. BERNAL SILVA-----PRONUNCIADA POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LA SUSCRIBEN-----E. A. URQUILLA D.-----RUBRICADAS.**