

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: UNA REFERENCIA A LA NORMATIVA UNIVERSITARIA*.

HENRY ALEXANDER MEJIA*

SUMARIO:

1. Delimitación conceptual. 2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo. 3. Elementos de los recursos administrativos. 3.1. Elemento Subjetivo: La autoridad competente y el recurrente. 3.2. Elemento objetivo: El acto administrativo. 4. El procedimiento del recurso administrativo. 4.1. La interposición del recurso y sus efectos. 4.2. La resolución del recurso administrativo: La motivación y la *reformatio in pejus*. 5. Los recursos administrativos en la normativa universitaria. 5.1 Recurso de Revisión. 5.2. Recurso de Revocatoria. 5.3. Recurso de Apelación 6. Cuadros sinópticos de los recursos administrativos en la normativa universitaria. 7. Colofón.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AGU: Asamblea General Universitaria.

CSU: Consejo Superior Universitario.

LOUES: Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

SCA: Sala de lo Contencioso Administrativo.

PRESENTACIÓN.

El objeto de estas páginas es ofrecer, aspectos precisos de la teoría de los recursos administrativos, desde una perspectiva didáctica, razón por la cual no debe buscarse una exposición teórica concluida. Únicamente hacemos referencia a tópicos generales, tales como: la delimitación conceptual, naturaleza jurídica, elementos y procedimientos que rigen a los recursos administrativos en la normativa salvadoreña, con especial exposición de la normativa de nuestra “*Alma Mater*”. Que

* Este ensayo ha sido publicado en la “Revista de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales” de nuestra Universidad, N° 1, Época VI, año, 2006, pp. 1-16, agradecemos sobre manera la autorización, dada por el prof. Dr. Henry Alexander Mejia, para que se publique nuevamente su exitoso artículo, con nuestra recopilación. Que a petición de la mayoría de los alumnos del Curso de Procedimientos Constitucionales y Administrativos, de la Carrera de Ciencias Jurídicas, hemos considerado que su contenido responde a nuestro proyecto estrictamente académico de divulgación de la normativa universitaria.

* Abogado y Notario, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, Catedrático del Departamento de Derecho Público de la Universidad de El Salvador.

por formar parte de la administración pública no se encuentra excluida de dictar actos apartados de la legalidad, procedentes de los funcionarios y organismos de Gobierno, que pueden controlarse, a través de los recursos administrativos.

1. Delimitación conceptual.

Todo acto administrativo¹, por ser la expresión de voluntad de un órgano que forma parte de la administración pública², en el ejercicio de sus potestades administrativas, de índole reglada o discrecional, se encuentra sujeto a control, ya sea de oficio de parte de la misma administración³ o por los administrados que están dentro de la esfera jurídica del acto administrativo. En consecuencia, en todo ordenamiento jurídico, surge a favor de todo administrado legitimado el derecho de impugnar toda decisión administrativa ante la propia administración emisora del

¹ El código tributario, define legalmente al acto administrativo en el art. 20 y dice que es “*una declaración unilateral, productora de efectos jurídicos singulares, sean de trámite o definitivos, dictada por la administración tributaria en el ejercicio de su potestad administrativa.*” En cambio la SCA lo ha definido de manera más amplia como “*una declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho Público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre los administrados o con la administración, o bien con simples efectos dentro de la esfera administrativa*” vid. al respecto Sentencia de 28 de octubre de 1998, ref. 134-M-97 y Sentencia de 16 de octubre de 1998, ref. 109- A-96. De las anteriores definiciones se infiere que el acto administrativo tiene las características siguientes: es un acto dictado por la administración (vid. *infra* nota 2), unilateral, con efectos jurídicos concretos (salvo excepciones), los cuales puede ser internos y externos de la administración y está sujeto a control ante la propia administración y en sede judicial.

² El art. 2 inciso segundo de la LJCA, establece cuales órganos administrativos, conforman la administración pública salvadoreña, dentro de los cuales se encuentran: El Órgano Ejecutivo, las municipalidades, las Gobernaciones, las Instituciones Oficiales Autónomas (dentro de las que se encuentra la Universidad de El Salvador art. 61 de la Constitución de la República), los Órganos Constitucionales (la Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Cuentas de la República y el Consejo Nacional de la Judicatura), únicamente cuando ejerzan función administrativa, también se consideran de la misma manera por excepción, el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial.

³ La administración pública puede en cualquier momento revocar de oficio sus propios actos administrativos fundamentalmente aquellos que tengan el carácter de desfavorables. Sin embargo los actos administrativos firmes y favorables generadores de un derecho para el administrado, deberá de seguirse el proceso de lesividad que estipula el art. 8 de la LJCA. De lo contrario el acto administrativo donde se revoca adolece de legalidad.

mismo, o ante un ente superior en grado, esto se traduce en la interposición de un recurso administrativo. El vocablo “recurso”, proviene del latín *recursus*, que significa: acción o efecto de recurrir, vuelta y retorno de una cosa al lugar donde salio⁴. Esta acción consiste en expresar la inconformidad del sujeto agraviado por la decisión judicial, lo cual conlleva a realizar un nuevo examen de la cuestión planteada en la solicitud iniciadora del procedimiento con la finalidad de obtener una decisión distinta de aquella, que se estimó gravosa a los intereses de quien la ha impugnado.

En sentido amplio, el recurso es entendido como *“la acción que se deriva de la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial o administrativa, para pedir al mismo juez o tribunal o autoridad que la ha proferido, que quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido, o para acudir a otro juez, tribunal o autoridad competente, en solicitud de que sea revocado el fallo que se reputa perjudicial”*⁵. En este contexto, el conocido tratadista de derecho administrativo DIEZ define al recurso administrativo como *“una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o un superior jerárquico”*⁶. De igual manera FRAGA⁷, establece que el recurso administrativo *“constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin*

⁴ Vid. ESCOBAR MENALDO, R., *Manual de derecho administrativo: una perspectiva de Guatemala y España*, en AA. VV., “Los Recursos Administrativos en Guatemala” *Manuel Ballbe y Martha Franch Sagner*(Directores), Publicación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2002, p 227.

⁵ Ibidem. p. 228.

⁶ DIEZ, M. M., *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, p 495

⁷ FRAGA, G., *Derecho Administrativo*, edición vigésimo cuarta, Ed. Porrúa Pérez, México, 1985, pp. 404, y ss.

*de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar la ilegalidad del mismo*⁸.

De las anteriores definiciones se infiere que con el recurso administrativo, se impugna un acto administrativo, dando lugar a un nuevo procedimiento en sede administrativa, a fin de examinar de nuevo el acto dictado por ella misma, lo cual puede provocar la revocación, modificación o confirmación. En consecuencia, constituye en todo ordenamiento jurídico administrativo un requisito "*sine qua non*" para acudir a las instancias judiciales, en nuestro caso sería la SCA, conforme al art. 1 y 2 de la LJCA. La regulación de los recursos se encuentran de manera desigual en todo el ordenamiento jurídico salvadoreño, en este sentido, la Universidad de El Salvador tiene su propio régimen de impugnaciones de actos administrativos dictados por los diferentes Órganos de Gobierno y funcionarios, a los cuales haremos una referencia posteriormente en *infra* apartado 5.

2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.

Sobre la naturaleza jurídica del recurso administrativo, existen variadas posturas doctrinales de las cuales pueden resumirse en tres: la primera que considera que es un derecho subjetivo a favor del administrado, para accionar ante la administración en virtud de un agravio ocasionado por un acto administrativo⁹. La segunda que es un mecanismo de control de parte del administrado, frente a la propia administración pública, ya que conlleva a la revisión de sus actuaciones administrativas¹⁰. Y la tercera que constituye una carga para el administrado, ya que

⁸ De la misma manera la SCA, ha manifestado que los recursos administrativos son la vía por el cual los administrados legitimados, piden la revocación, modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal. Vid. sentencia de 22 de enero de 1998, Ref. 27- T-97.

⁹ Vid. DIEZ, M. M., op. cit., p 407

¹⁰ AA. VV., *Manual de Derecho Administrativo*, Ismael Farrando (h) y Patricia R. Martínez (Directores), Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000. p. 632

es necesaria su utilización, para acceder a la revisión del acto administrativo ante la vía judicial¹¹.

Sin embargo, la jurisprudencia de la SCA¹², en cuanto a la naturaleza jurídica, la ha fijado desde una doble perspectiva: como garantía para el administrado, en virtud de estar afectados por actos de la administración, en la medida que les asegura la posibilidad de reaccionar ante ellas, y eventualmente de eliminar el perjuicio; asimismo representan la oportunidad para la propia administración de corregir sus actos. El otro matiz de la SCA, es que constituye un medio para el ejercicio del derecho de defensa que establece la ley a favor del administrado, para deducir ante un órgano administrativo una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por ese órgano o por un inferior jerárquico.

3. Elementos de los recursos administrativos.

La incoación de un recurso administrativo da lugar un procedimiento, a fin de resolver la pretensión planteada por el administrado, ante la administración pública. Dentro de tal procedimiento, siguiendo a GARCIA DE ENTERRIA Y RAMON FERNANDEZ¹³, se debe cumplir algunos elementos en la tramitación de los recursos administrativos.

Elemento Subjetivo: La autoridad competente y el recurrente.

En todo recurso administrativo hay que tener en cuenta, dos tipos de sujetos: los que deciden el recurso y los que lo interponen, aparte de otros tipos de sujetos posibles que tendrán el carácter de interesado que podrán intervenir dentro del

¹¹ Vid. GORDILLO, A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III, octava edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2003, p.3

¹² Vid. Sentencia del 22 de enero de 1998, ref. 38-F-97

¹³ Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. y RAMON FERNANDEZ, T., *Curso de Derecho administrativo II*, octava edición, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pp. 517, y ss.

procedimiento administrativo. En este sentido habrá dos tipos de sujetos: la Administración Pública y el recurrente. Veamos cuales son los requisitos para que cada uno de ellos intervenga.

En lo que se refiere a la autoridad competente, los recursos administrativos se tramitan en el marco de la propia administración: se interponen ante ella, y son resueltos por la misma administración¹⁴. En nuestro orden jurídico puede identificarse desde dos puntos de vista: la entidad competente ante quien se interpone el recurso y la autoridad que lo resuelve.

En términos generales, para que la administración conozca sobre un recurso administrativo, debe tratarse sobre asuntos que sean de su competencia en razón de la materia, grado o territorio, esto en virtud del principio de legalidad de la Administración Pública consagrado en el art. 86, inciso final de nuestra Constitución¹⁵. Esto deviene que un Estado de Derecho, se exige que los actos de la

¹⁴ En el ordenamiento jurídico salvadoreño, se han creado Tribunales administrativos, que no tienen el carácter de judicial, a fin de hacer imparcial los procedimientos de los recursos administrativos, dentro de ellos están: Tribunal del Servicio Civil, Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas, Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, y Tribunal de la Carrera Docente.

¹⁵ El principio de legalidad constituye uno de los pilares del sistema liberal democrático, introducida por los revolucionarios franceses a finales del siglo XVIII, consistía en establecer la idea según la que: *"toda acción singular del poder debe estar justificada y amparada en una ley previa"*. Se propuso era oponerse al régimen absolutista donde no estaba sujeto limitaciones en el ejercicio del poder. Es así que prescribió la constitución francesa de 1791 que: *"que no existe autoridad superior a la de ley. El rey no reina más que por ella, y sólo en nombre de la ley puede exigir obediencia"*. De igual manera, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sostuvo en el art. 5 *"todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser forzado a hacer lo que ella no ordena"*. Desde entonces los funcionarios actuaban en el ejercicio de sus potestades, siempre que la ley no se los prohibiera. A este sistema se le llamó "sistema de vinculación negativa. Este sistema se ve modificado, por ideas *Kelsianas* introducidas en la Constitución Austriaca de 1920, donde dispuso en su art. 18 que la administración no puede actuar, sino sobre el fundamento de una disposición de la ley que establecía una atribución precedente, esto hace más rígido el accionar de los gobernantes, dado que no podrán actuar si la ley no se los permite, es decir todo lo que no está permitido se le es prohibido, distinto al anterior sistema, que los funcionarios podían actuar, si la ley no se los prohibía, este sistema se le llama "sistema de vinculación positiva", que es que rigen en la mayoría de ordenamientos jurídicos. Sobre un amplio desarrollo del principio de legalidad. Vid. por todos: GARCIA DE ENTERRIA, E., y RAMON FERNANDEZ, T., *Curso de Derecho administrativo*, vol. 2, octava edición, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pp.423 y ss. En este sentido la SCA ha interpretado este principio, haciéndolo aplicable a todos

administración sean realizados conformidad a las atribuciones que la ley les ha conferido a los funcionarios. De lo contrario, puede provocar que el acto sea ilegal o nulo, tal como se interpreta el art. 163 de la Constitución de la Republica.

Por lo que respecta, al recurrente deberá de reunir ciertos requisitos para la interposición del recurso, para el caso puede hacerlo por sí, o por medio de su representante legal o apoderado, lo cual también deberá ser una persona legalmente capaz conforme al derecho común. Dentro del procedimiento administrativo le corresponderá acreditar el interés legítimo y directo¹⁶; es decir, únicamente podrá interponer el recurso el administrado que se ha visto afectado en sus derechos subjetivos o en sus intereses legítimos por el acto que recurre. En caso que carezca de legitimación no podrá actuar como parte dentro del procedimiento administrativo.

Elemento objetivo: El acto administrativo.

El objeto de un recurso administrativo, tal como lo hemos dejado de manifiesto, es impugnar un acto administrativo que haya ocasionado agravio a uno o varios administrados por la decisión dada de parte de la administración. Para tales efectos los requisitos formales en la interposición del recurso, doctrinalmente, varían según el cual sea la clase de recurso que se quiera plantear. En la normativa salvadoreña tales requisitos no son uniformes, puesto que están sujetos a ley sectorial que regula cada recurso administrativo.

No obstante, existen requisitos generales y comunes a todos los recursos. En este sentido, para que un acto administrativo sea impugnabile, es necesario que se

los órganos que integran la administración pública. Del mismo modo ha sostenido en reiterada jurisprudencia que la conexión entre derecho y el desarrollo de las actuaciones de la administración, se materializan en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a realizar distintas actividades administrativas. En virtud de lo anterior, el reconocimiento del principio de legalidad contemplado en nuestra constitución, implica que los funcionarios deben ejecutar aquellos actos que el orden jurídico le permite, y en la forma que el mismo le regule, ya sea en virtud de la potestad reglada o discrecional. Vid. Sentencia de 20 de marzo de 1997, ref. 17-T-96.

¹⁶ Sobre la teoría del interés legítimo, puede verse la sentencia de 24 de marzo de 1998, ref., 106-M-95.

faciliten dos condiciones: que el acto administrativo a impugnar no haya causado estado y que no sea firme. Es por ello, que una vez sea notificado el acto que se pretende impugnar, el recurso deberá plantarse en tiempo y forma tal como el ordenamiento jurídico prescribe. De lo contrario cierra la posibilidad que el recurso sea admitido por el órgano administrativo correspondiente; de la misma manera ocurriría la inadmisión de parte de la SCA, por falta de agotamiento de la vía administrativa en legal forma, según el art. 7 de la LJCA¹⁷.

4. El procedimiento del recurso administrativo.

La interposición del recurso y sus efectos.

Para la interposición y tramitación del recurso administrativo, si bien es necesario hacerlo en los plazos que la ley estipula, debe cumplirse ciertos requisitos, para que la propia administración lo resuelva. Para la presentación del recurso la regla general es que se plantee por escrito¹⁸, deberá plasmar requisitos formales en la interposición de los mismos, dentro de los cuales están:

- a) Que se dirija a la autoridad competente;

¹⁷ Existen tres formas de agotar la vía administrativa en el derecho administrativo salvadoreño, la primera es interponer los recursos administrativos pertinentes en tiempo y en forma, la segunda es cuando una ley diga expresamente que un determinado acto se da por agotada la vía administrativa, tal como ocurría, con la extinta ley de protección al consumidor; y la tercera cuando la ley establece de manera potestativa la utilización del recurso administrativo, es decir que puede interponerse el recurso administrativo o acudir de manera directa a la SCA, así estipula el recurso de revocatoria la nueva Ley de Protección al Consumidor en el artículo 148 inciso tercero, y el Recurso de revisión de la Ley del Medio Ambiente en el art 97. .

¹⁸ En el orden jurídico salvadoreño algunas leyes administrativas sectoriales, estipulan que los recursos administrativos, pueden interponerse de manera verbal. En este sentido se tiene el recurso de revocatoria que regula el proceso administrativo sancionador de la Ordenanza Contravencional de la Municipalidad de San Salvador. Este recurso se interpone ante el Delegado Contravencional, después de finalizar la Audiencia, el cual debe resolver de manera inmediata (art. 59 de la Ordenanza Contravencional de la Municipalidad de San Salvador).

- b) El nombre del recurrente, sus generales que lo identifiquen como el sujeto legitimado¹⁹;
- b) El acto o los actos que se recurre y los fundamentos jurídicos por los cuales se impugna;
- c) Presentación de prueba o medios probatorios que propone, en caso que sea posible en la tramitación del recurso administrativo.;
- d) Pretensiones concretas para restablecer el derecho infringido;
- e) Lugar, fecha escrita en letras, y firma del recurrente o los recurrentes, o su representante o apoderado, además el lugar para recibir notificaciones;

Los anteriores requisitos podrían variar, dependiendo del recurso que se trate, para el caso cuando se plantea un recurso de apelación, en virtud que produce instancia, se podrá solicitar la presentación de nuevas pruebas, tales como: testigos, nuevos informes, fundamentalmente cuando se trate de procedimientos administrativos sancionadores. Lo que conllevará a la práctica de audiencias, dentro del procedimiento administrativo, a fin que la prueba sea recibida.

En caso que el recurso sea admitido por el órgano competente, a pesar de ello no suspende por si misma la eficacia del acto impugnado, salvo que exista alguna disposición expresa que lo establezca, tal como sucede con las sanciones administrativas, fundamentalmente con las multas²⁰. Esta es la dirección que sigue el ordenamiento jurídico universitario, cuando las Juntas Directivas imponen

¹⁹ En la normativa Universitaria cuando sean los estudiantes los recurrentes, no debe exigirse, la calidad de ciudadano. Puede ocurrir que estamos en presencia de estudiantes extranjeros o menores de edad. Basta que acrediten el interés legítimo, puesto que la normativa universitaria no hace tal requerimiento. Si el caso llega a sede judicial, la LJCA en el art. 10 exige la mayoría de edad, por tanto, si el recurrente no la tiene debe actuar por medio de su representante legal.

²⁰ Como paradigma a seguir la ley española 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, estipula de forma expresa en el art. 111 que los recursos administrativos pueden suspender la ejecución del acto recurrido, cuando concurra algunas de las siguientes circunstancias: a) que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, b) que la impugnación de fundamente en una de las causas de nulidad de pleno derecho.

sanciones, y éstas son recurridas ante el CSU, éste no podrá ejecutarlas, si no ha resuelto el recurso de apelación²¹. Por otra parte, otro de los efectos de los recursos administrativos, es que interrumpe el proceso de firmeza del acto recurrido, por lo tanto la resolución de mérito no causa estado; en consecuencia conlleva a al agotamiento de la vía administrativa de forma idónea, a fin de que sea impugnado posteriormente ante la SCA.

Otros de los aspectos, que deben de considerar el órgano competente, es que tiene que resolver dentro del plazo que el ordenamiento jurídico²² señala, con el propósito de tutelar el derecho supuestamente infringido; y en consecuencia el derecho de petición, consagrado en el art. 18 de la Constitución de la República²³. En caso que la autoridad administrativa no resuelva dentro del plazo de sesenta días hábiles, a partir de la fecha de la presentación del recurso, se configura la denegación presunta, tal como lo prescribe el art. 3 literal “b” de la LJCA. En efecto, el administrado le queda expedito para que concurra directamente a la SCA, a fin de que le resuelvan sus pretensiones.

La resolución del recurso: la motivación y la *reformatio in pejus*.

²¹ Cabe mencionar, que también se suspende la ejecución de la sanción administrativa, aunque no se interponga el recurso administrativo, la Junta Directiva sancionadora la ejecutará hasta que sea ratificado por el CSU, así lo estipula el art. 34 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador.

²² El recurso de revisión que estipula la ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública en el art. 77 establece quince días para que se resuelva, de no ser así, da como resultado el silencio administrativo de carácter positivo a favor del peticionario..

²³ El art. 60 de la LOUES, también le reconoce el derecho de petición a cualquier miembro de la comunidad universitaria y obliga a los organismos y funcionarios de la Universidad de El Salvador, a que resuelvan las peticiones en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, salvo impedimento por justa causa. De no cumplirse el plazo antes señalado debe, por el organismo correspondiente abrirse expediente al funcionario o en su caso a los miembros que conformen la Junta Directiva respectiva, CSU o AGU, según sea la circunstancia, por infracción grave, tal como lo prescribe el art. 11 letra “w” del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador.

Una vez, realizado el trámite correspondiente el órgano competente resolverá el recurso planteado, lo cual dictará un nuevo acto administrativo donde expondrá si el acto recurrido se revocará, modificará o se confirmará. Dentro de la resolución administrativa se debe examinar las razones planteadas en el recurso, sobre la base del principio de congruencia, para lo cual no podrá pronunciarse sobre lo no pedido salvo que estemos en presencia de una nulidad de pleno derecho²⁴, pues éstas según la doctrina del derecho administrativo, pueden resolverse de oficio, tanto en sede administrativa como judicial.

Esta resolución administrativa, como requisito de validez deberá de motivarse. La motivación consiste en exponer de manera justificada los motivos que indujeron a la administración pública a la emisión del acto. Lo anterior implica que de no existir una resolución administrativa en estos términos nos encontraríamos ante un motivo de ilegalidad, ya que la motivación funge como un elemento del acto administrativo que como tal, condiciona su validez²⁵. Además la motivación de la resolución le sirve a la administración para reafirmar ante el recurrente, que sus actos se encuentran apegados al principio de legalidad, y le garantiza el derecho de defensa, ya que el administrado puede controvertir los argumentos jurídicos plasmados en la resolución de parte de la administración, cuando plantee el recurso administrativo ante el superior jerárquico.

Por otra parte, al resolver el recurso, el administrado no puede ser desmejorado en el acervo de sus derechos o intereses legítimos, de una forma más gravosa en relación a la resolución que recurre. Así por ejemplo si un persona pide la ilegalidad de una sanción administrativa de suspensión del cargo sin goce de sueldo, no puede

²⁴ Al respecto sobre las nulidades vid. GAMERO CASADO, E., *Derecho administrativo*, en la monografía "El acto administrativo", Publicación del Consejo Nacional de la Judicatura y de la Escuela de Capacitación Judicial, San Salvador, 2001, pp. 81 y ss. En la jurisprudencia salvadoreña puede consultarse la sentencia de la SCA pronunciada el 20 de junio de 2005, ref., 87-V-02, donde establece la forma en que pueden impugnarse actos administrativos nulos de pleno derecho.

²⁵ Vid. al respecto Sentencia del 20 de marzo de 98, ref. 75-A- 95.

el órgano superior modificar la resolución imponiéndole la sanción de destitución, aún encontrando razones de merito, por tanto queda proscrita la *reformatio in pejus*.

El Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil, en una de sus actos donde resolvió un recurso de apelación, dentro del contenido de la misma realizó una reforma peyorativa en contra del recurrente, precisamente en un caso similar al ejemplo antes descrito. El agraviado pidió amparo ante la Sala de lo Constitucional²⁶, y estableció, al respecto que la *reformatio in pejus*, es un principio del proceso constitucionalmente configurado, encontrando fundamento en la seguridad jurídica, regulado en el art. 2 de la Constitución de la República. En efecto, al impedir que el tribunal de la alzada empeore la condición en perjuicio del impetrante, puntos que no le han sido alegados, se protege al apelante en su situación jurídica adquirida, del mismo modo se respeta el principio de congruencia, dentro del cual tribunal debe de fallar respecto del objeto del proceso inicialmente establecido.

5. Los recursos administrativos en la normativa universitaria.

La Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, reconoce en el art. 61 el derecho de impugnación a cualquier miembro de la comunidad universitaria, cuando las resoluciones de cualquier órgano de gobierno y funcionarios, vulnere cualquier derecho o interés legítimo²⁷. Por tanto, el Reglamento General de la LOUES, prescribe un régimen jurídico de recursos administrativos, a partir del art. 100 y siguientes, donde se establece los recursos de revisión, revocatoria, y apelación, a fin de garantizar el derecho de impugnar resoluciones administrativas. De igual forma en otros Reglamentos Especiales de Ejecución, contemplan tales recursos administrativos de manera sectorial; sin embargo, a pesar de tratarse de los mismos

²⁶ Sentencia de amparo de 8 de junio de 99, ref. 110-98. De la misma forma la SCA en Sentencia de 29 de enero de 2002, ref. 179-M-2000.

²⁷ Esta disposición estipula que sólo se podrá incoarse judicialmente los recursos una vez se agoten los recursos administrativos internamente.

recursos, cada de uno éstos estipulan procedimientos de manera heterogénea, veamos a continuación cada uno de ellos:

Recurso de Revisión.

El régimen que prescribe el Reglamento General de la LOUES, en el art. 100 y siguientes, el recurso de revisión debe interponerse ante el mismo órgano o funcionario que lo emitió, por escrito, dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la notificación respectiva. En caso que se proceda ante órganos colegiados deberán admitirlo en la próxima sesión y cuando se trate de funcionario, el día hábil siguiente, para efectos de ratificar o modificar sus actuación dentro del término de tres días hábiles si se tratara de un funcionario, y si fuere un organismo, en la sesión subsiguiente. En el mismo sentido el art. 108 del Reglamento General de la LOUES, estipula que puede incoarse el recurso de revisión del acto que declara la nulidad del nombramiento de un servidor público de la Universidad. Para este caso el recurso, deberá interponerse dentro de un plazo de tres días hábiles ante la misma instancia que declaró la nulidad.

De manera particular el recurso de revisión, está estipulado en el art. 29 y 39 del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador, donde se pueden impugnar las infracciones leves, impuestas por las Juntas Directivas, y las infracciones graves y menos graves cuando son establecidas por la AGU. En el primer caso la Junta tiene tres días para resolver, y en el segundo la AGU tiene diez días para resolver. De la misma manera prescribe este recurso el art. 31 del Reglamento General del Sistema de Escalafón del personal de la Universidad de El Salvador, donde se pueden impugnar los actos de adjudicación de las plazas, en virtud de un proceso de selección, del personal académico y administrativo de la Universidad de El Salvador. El recurso es resuelto por el Tribunal Evaluador, dentro del plazo de tres días hábiles.

Recurso de Revocatoria.

Este recurso deberá interponerse por escrito fundamentando las razones de la impugnación, ante el mismo órgano o funcionario que lo emitió, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación respectiva. Si se tratare de un funcionario, deberá admitirlo o no el día hábil siguiente y resolver sobre la ratificación, modificación o revocatoria de su actuación, dentro de los diez días hábiles siguientes. En el caso de los órganos colegiados, la admisión o no del recurso, se resolverá en la siguiente sesión. La resolución no admite recurso alguno. (Art. 101). Por la naturaleza de este recurso administrativo, debe entenderse que es para la impugnación de resoluciones de trámite, y no para actos administrativos definitivos.

Recurso de Apelación.

En el régimen general que estipula el Reglamento General de la LOUES, el recurso de apelación procede únicamente contra los actos, acuerdos y resoluciones de carácter definitivas²⁸. Dentro de los cuales, según el art. 104, del Reglamento General, pueden ser actos dictados por los Decanos, Directores de Escuela, Directores de Departamento, Juntas Directivas, Consejo Superior Universitario, y Asamblea General Universitaria²⁹.

El recurso deberá plantearse por escrito fundamentando las razones por las cuales apela, ante el mismo órgano o funcionario que dictó el acto, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación respectiva del acto o acuerdo. Presentado el

²⁸ Para este caso debemos de entender que debe impugnarse actos administrativos que pongan fin al procedimiento administrativo. En consecuencia no debe proceder para actos administrativos de trámite.

²⁹ Esta disposición establece la competencia de los actos administrativos y los organismos o funcionarios que les corresponde resolver. Los actos y resoluciones del decano, Jefes de Escuela y Departamento, conocerán en apelación la Junta Directiva. De los actos de la Rectoría y Juntas Directiva conocerán el CSU. De los actos del CSU conocerá la AGU en pleno. De los actos pronunciados por la AGU, sólo podrá solicitarse la revisión del mismo ante el pleno de la AGU.

recurso, el órgano o funcionario que emitió la resolución impugnada admitirá el recurso, dentro de los cinco días hábiles siguientes. Que enviará junto al expediente al órgano superior en grado, para que sea este el que resuelva sobre el asunto planteado (Art. 102). En caso que el órgano emisor deniegue el recurso de manera indebida, el impetrante podrá recurrir de “hecho” al organismo superior, a fin, de que lo admita; dentro de los tres días hábiles de la denegatoria, éste se pronunciará sobre la admisión del recurso (Art. 103). En el recurso de apelación el órgano superior tiene treinta días hábiles para resolver el recurso, salvo que se solicite prueba en cuyo caso debe de fijarse audiencia para recibirla. El acto que resuelve, podrá confirmar, modificar, revocar o anular la resolución impugnada. (Art. 102). Aquí queda agotada la vía administrativa en legal forma.

Asimismo, algunos reglamentos especiales, regulan la impugnación a través del recurso de apelación de las resoluciones definitivas, dictadas, por funcionarios y organismos administrativos de la Universidad, siendo los siguientes:

a) *El Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador*, establece en el 39 y siguientes de los actos que imponen sanciones graves y sanciones menos graves, dictados por los Decanos, Juntas Directivas, y Consejo Superior Universitario. Este recurso al igual que el régimen regulado en el Reglamento General, debe plantearse por escrito, y no necesita ser fundamentado, para ello existe una etapa para expresar agravios donde fundamentará el impetrante las razones de su inconformidad³⁰. En caso de plantearse fundamentado, debe obviarse la expresión de agravios, para el apelante. En todo caso el recurso lo resolverá el órgano superior en grado, según corresponda, en un plazo de treinta días hábiles. Este recurso cuando se trate de los Órganos de Gobiernos, puede ser instruido por una

³⁰ Vid. art. 40 y numerales siguientes del Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador.

comisión que se forme al respecto, a fin de dictaminar sobre el objeto de la apelación y sea más viable la resolución del mismo.

b) El Reglamento General del Sistema de Escalafón del personal de la Universidad de El Salvador, establece en el art. 31, que podrá interponerse recurso de apelación de la resolución que resuelve el recurso de revisión, decretado por el Tribunal Evaluador. La alzada es resuelta por el Comité de la Administración de la Carrera del Personal Académico, dentro de un plazo de cinco días hábiles³¹.

De la misma manera el art. 80, le otorga el recurso de apelación al trabajador administrativo no docente que no estuviere de acuerdo con los resultados de la evaluación que hubiere realizado el Comité Local de su desempeño. Este recurso se interpone dentro de los cinco días hábiles de la notificación ante la Comisión de Administración de la Carrera del Personal Administrativo, para que resuelva con vista del expediente respectivo dentro de un plazo de cinco días.

c) *El Reglamento para la Ejecución y Desarrollo del Programa de Auxiliares de Cátedra de la Universidad de El Salvador*, estipula en el art. 18, que podrán impugnarse, a través del recurso de apelación del acuerdo de las Juntas Directivas, donde los cesa como auxiliar de cátedra, a estudiantes que gocen de tal calidad. Este recurso es resuelto por el CSU, dentro de un plazo de quince días hábiles.

d) Finalmente el *Reglamento General de Proceso de Graduación de la Universidad de El Salvador*, establece en el art. 21, que podrán impugnarse la resolución de la calificación final obtenida por el graduando, dentro de los seminarios de graduación. Este recurso debe resolverse por la Junta Directiva respectiva, para tales efectos deberá de nombrar una comisión para que dictamine sobre la impugnación sobre la base del referido dictamen la Junta Directiva

³¹ Se debe de aclarar que cuando se trate de dictámenes, propuestas o resoluciones del Comité de Administración de la Carrera del Personal Académico el art.51 del Reglamento General del Sistema de Escalafón del personal de la Universidad de El Salvador estipula que se utilizarán los recursos administrativos que prescriben el Reglamento General de la LOUES.

correspondiente resolverá. El plazo para resolver la apelación no lo establece el reglamento, lo cual debe entenderse que deberá de utilizarse el plazo de treinta días hábiles, que es aplicable a la apelación del Reglamento General.

6. Cuadros sinópticos de los recursos administrativos en la Universidad de El Salvador.

A. REGLAMENTO GENERAL DE LA LOUES.

Medio de Impugnación.	Término de interposición	Actos impugnables	Autoridad a que se presenta	Autoridad que resuelve	Plazo para resolver
REVOCATORIA Art. 101	Dentro de 3 días	Actos de trámite	Ante el mismo Órgano o funcionario que dictó el acto	La misma autoridad que emitió el acto impugnado	10 días si se trata de funcionario. La sesión siguiente si le compete resolver a los Órganos Gobierno.
REVISIÓN Art. 100.	Dentro de 24 horas hábiles. Cuando se trata de la declaratoria de nulidad de nombramientos el plazo es de 3 días hábiles.	Actos, acuerdos y Resoluciones.	Ante el mismo Órgano o funcionario.	La misma autoridad que emite el acto	Son 3 días hábiles si se trata de Funcionario. La sesión siguiente, si es Órgano de Gobierno.
APELACIÓN. Art. 102.	Dentro de 3 días hábiles.	Actos definitivos.	Ante el mismo Órgano o Funcionario que emitió el acto.	Órgano superior en grado.	30 días hábiles.
APELACION DE HECHO. Art. 103.	Dentro de 3 días hábiles.	Actos definitivos.	Órgano superior en grado	Órgano superior en grado	30 días hábiles

B. REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.

Medio de impugnación	Término de Interposición	Actos impugnables	Autoridad a que se presenta	Autoridad que resuelve	Plazo para resolver
APELACIÓN Art. 39 y ss,	Dentro de 3 días hábiles.	Infracciones graves y menos Graves.	ante el mismo órgano o funcionario que emitió el acto.	órgano superior en grado	30 días hábiles
REVISIÓN. art. 29 y 39	El mismo día o el día siguiente.	Las infracciones leves. Del las infracciones graves y menos graves, cuando sea la AGU la que sancione.	Ante el mismo Órgano o funcionario que sancionó.	órgano superior en grado	Dentro de 3 días hábiles. Cuando es la AGU la ha que sancionado el plazo es de 10 días hábiles.

C. REGLAMENTO DE SISTEMA DE ESCALAFON DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.

Medio de impugnación	Término de Interposición	Actos impugnables	Autoridad a que se presenta	Autoridad que resuelve	Plazo para resolver
REVISION Art. 31	Dentro de 48 Horas, contadas a partir de la notificación.	actos de adjudicación de plazas	El tribunal Evaluador del proceso de selección.	Tribunal Evaluador.	Dentro de 3 días hábiles.
APELACION. Art. 31	Dentro de 3 días hábiles.	Actos que resuelven el recurso de Revisión.	Secretaría de la Facultad respectiva.	Comité de la Administración de la Carrera del personal Académico	Dentro de 5 días hábiles.
APELACION. Art. 80	Dentro de 5 días hábiles.	Actos de evaluación del Comité Local.	Comisión de Administración de la Carrera del Personal Administrativo no Docente.	Comisión de Administración de la Carrera del Personal Administrativo no Docente.	Dentro de 5 días hábiles.

D. REGLAMENTO DE AUXILIARES DE CATEDRA

Medio de impugnación	Término de Interposición	Actos impugnables	Autoridad a que se presenta	Autoridad que resuelve	Plazo para resolver
APELACION. Art. 18	Dentro de 3 días Hábiles.	Actos de las Juntas Directivas donde les cesa como auxiliares de cátedra.	Juntas Directivas respectivas.	Consejo Superior Universitario.	dentro de 15 días hábiles.

E. REGLAMENTO GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Medio de impugnación	Término de Interposición	Actos impugnables	Autoridad a que se presenta	Autoridad que resuelve	Plazo para resolver
APELACION. Art. 21	Dentro de 3 días hábiles	Resolución de la calificación obtenida en los procesos de graduación.	Juntas Directivas correspondientes.	Juntas Directivas respectivas. (Se nombra a una Comisión para que dictamine sobre el asunto)	Dentro de 30 días hábiles

7. COLOFON.

En el derecho salvadoreño existe un sin número de recursos administrativos, establecidos por diversas leyes de naturaleza administrativa, pero con procedimientos dispares, en consecuencia desigual modo de agotar la vía administrativa. Por tanto, el administrado deberá de remitirse a cada ley que se aplique a cada caso concreto, para la utilización de cada recurso administrativo. Incluso en el propio régimen de recursos creados en la normativa universitaria, no

existe uniformidad en tales procedimientos, a pesar de que se trata de los mismos recursos administrativos.

La única forma de resolver este problema, y tutelar los derechos de los administrados, es que, la Asamblea legislativa cree una Ley de procedimientos administrativos, que regule los recursos de forma homogénea, así como sus principios que fundamentarán los procedimientos; tal como lo hace la normativa española y Argentina. Sin embargo, existe un proyecto que contempla todos los aspectos antes descritos, que se encuentra archivado en el seno de la Asamblea Legislativa presentado por el extinto Ministerio de Justicia en 1994, que se parece mucho a la Ley española 30/92 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, por tanto nos parece negativo que tanto la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea legislativa no les hayan dado la importancia.

Al promulgar el proyecto existente u otro actualizado, contribuiría al desarrollo del derecho procesal administrativo salvadoreño, que desde hace muchos años necesita grandes cambios, fundamentalmente en los mecanismos de control de los actos administrativos que a diario emiten los entes administrativos, ya que es aquí donde se reafirma el poder soberano que la Constitución de la República y las leyes secundarias envisten a los funcionarios. Al innovar el control administrativo, traería grandes beneficios a la propia administración y los administrados, en virtud que tales controles podrían ser más eficaces y expeditos, en el cual precisamente radica el principal problema del control de las actuaciones de los funcionarios públicos. Con esta reflexión dejo por concluida la temática.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Manual de Derecho Administrativo*, Ismael Farrando (h) y Patricia R. Martínez (Directores), Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000.

- DIEZ, M. M., *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1980.
- ESCOBAR MENALDO, R., *Manual de derecho administrativo: una perspectiva de Guatemala y España*, en AA. VV., "Los Recursos Administrativos en Guatemala", Manuel Ballbe y Martha Franch Sagner (Directores), Publicación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2002.
- FRAGA, G., *Derecho Administrativo*, edición vigésimo cuarta, Ed. Porrúa Pérez, México, 1985.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y RAMON FERNANDEZ, T., *Curso de Derecho administrativo*, octava edición, 2 Volúmenes, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
- GAMERO CASADO, E., *Derecho administrativo*, en la monografía "El acto administrativo", Publicación del Consejo Nacional de la Judicatura y de la Escuela de Capacitación Judicial, San Salvador, 2001.
- GORDILLO, A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III, octava edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2003.

JURISPRUDENCIA.

a. Sentencias de la SCA

- Sentencia de 20 de marzo de 1997, ref. 17-T-96.
- Sentencia de 20 de marzo de 1998, ref. 75-A- 95
- Sentencia de 22 de enero de 1998, ref. 27- T-97
- Sentencia de 22 de enero de 1998, ref. 38-F-97
- Sentencia de 16 de octubre de 1998, ref. 109- A-96.
- Sentencia de 28 de octubre de 1998, ref. 134-M-97
- Sentencia de 29 de enero de 2002, ref. 179-M-2000
- Sentencia de 20 de Junio de 2005, ref., 87-V-02

b. Sentencia de la Sala de lo Constitucional.

- Sentencia de amparo de 8 de junio de 1999, ref. 110-98