

# **Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**



**Miembros de la Comisión**  
**Coordinadora del Sector de Justicia**

**Dr. Agustín García Calderón**  
*Presidente de la Corte Suprema de Justicia*



**Lic. René Mario Figueroa Figueroa**  
*Ministro de Gobernación*



**Lic. Félix Garrid Safie Parada**  
*Fiscal General de la República*



**Lic. Marcos Gregorio Sánchez Trejo**  
*Procurador General de la República*



**Lic. David Gonzalo Cabezas Flores**  
*Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura*



---

**Lic. Luis Fernando Avelar Bermúdez**  
*Director Ejecutivo*  
*Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia*

Publicación de la Comisión  
Coordinadora del Sector de Justicia  
7a. Calle Poniente N° 5143  
Colonia Escalón, San Salvador.  
Tel. 2263-2144 • Fax 2263-2275  
[www.ute.gob.sv](http://www.ute.gob.sv)

***ISBN***

***ISBN***

Revisión de la obra efectuada por la Gerencia  
Legal de la Unidad Técnica Ejecutiva del  
Sector de Justicia.

El contenido de esta publicación no puede  
ser reproducido ni todo ni en parte, ni  
transmitido o registrado por ningún sistema  
de recuperación de información, en ninguna  
forma y por ningún medio, sin el permiso  
previo y por escrito de la Unidad Técnica  
Ejecutiva del Sector de Justicia -UTE-.

# INDICE

PRESENTACIÓN ..... i

## LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

### **Capítulo I**

Jurisdicción y Competencia ..... 1

### **Capítulo II**

Demanda ..... 20

### **Capítulo III**

Suspensión del Acto Administrativo Impugnado ..... 32

### **Capítulo IV**

Procedimiento..... 37

### **Capítulo V**

Sentencia y su Ejecución ..... 41

### **Capítulo VI**

Otras Causas de Terminación ..... 45

### **Capítulo VII**

Suspensión de la Ejecución de la Sentencia..... 49

### **Capítulo VIII**

Disposiciones Generales ..... 50

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ..... 54



## PRESENTACION

La Constitución atribuye al Órgano Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, entre otras, en materia contencioso-administrativa. La regulación de ese ámbito jurisdiccional se halla en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que entró en vigencia el 1º de enero de 1979.

Dicha ley regula el régimen jurídico de los sujetos procesales, la pretensión y los actos necesarios para la efectiva realización de esa concreta actividad jurisdiccional.

Hoy en día, el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública constituye un baluarte del Estado Constitucional de Derecho, el cual es ejercido en nuestro sistema específicamente por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Para comprender plenamente los postulados legales que rigen la actuación de dicho tribunal resulta de vital importancia conocer la jurisprudencia paradigmática que éste ha emitido al resolver los reclamos llevados a su conocimiento por los administrados y, excepcionalmente, por los mismos funcionarios o autoridades públicas.

Con tal objetivo, la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, a través de su Unidad Técnica Ejecutiva, presenta a la comunidad jurídica y población en general la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con anotaciones y apuntes jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Esta obra incluye tanto referencias a sentencias definitivas como a resoluciones interlocutorias dictadas por la antedicha Sala, estas últimas de variada naturaleza. Así, se logra la divulgación de los fallos definitivos y las providencias que se dictan en el trámite de los procesos contencioso administrativos, lo que facilitará y orientará a quien pretenda acceder a dicha sede jurisdiccional.

Existe pacífico consenso en que la jurisprudencia constituye una fuente del Derecho, que se encuentra en constante evolución y que explicita muchas veces los imperativos legales. De ahí la importancia de establecer concordancias entre las disposiciones legales y los pronunciamientos judiciales, para el caso de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, invitamos al lector a aprovechar el contenido de la presente publicación, que en futuras ediciones incorporará los cambios jurisprudenciales que se susciten en materia contencioso administrativa.

Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia.  
San Salvador, noviembre de 2006.

**DECRETO Nº 81.**

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,**

**CONSIDERANDO:**

**Que, para llenar un vacío en nuestro derecho positivo, es necesario erigir la jurisdicción contencioso administrativa, la cual conocerá de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública;**

**POR TANTO,**

**en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia y de la Corte Suprema de Justicia, con base en los artículos 47 Nº 13º y 81 de la Constitución Política,**

**DECRETA la siguiente:**

## **LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

### **CAPÍTULO I**

#### **JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

**Art. 1.- Erígese la jurisdicción contencioso administrativa como atribución de la Corte Suprema de Justicia. La potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo.**

#### ***Jurisprudencia.***

##### **A. Naturaleza.**

1. Sobre el ámbito competencial que corresponde a esta Sala se ha afirmado que: "La jurisdicción contencioso administrativa, se erige como un mecanismo de control de la legalidad de los actos administrativos, tal como lo preceptúa la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al señalar que corresponde a dicha Jurisdicción: "el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública". Teniendo así, que el control ejercido por este Tribunal se contrae a los actos administrativos, puede afirmarse

que excede del ámbito de su conocimiento el apreciar la existencia de un vicio del consentimiento en un acto contractual”. (Sentencia del 27/IX/1995, referencia 69-M-94).

En igual sentido, la sentencia del 15/XII/1995, referencia 26-H-94.

## **Art. 2.- Corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública.**

### ***Jurisprudencia.***

#### **A. Sobre la extensión del concepto Administración Pública.**

1. Respecto de las características que distinguen a la Administración Pública salvadoreña la Sala ha expresado: Como es sabido, conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, corresponde a esta jurisdicción el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. (Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). La Administración Pública en El Salvador, a diferencia de otros ordenamientos, no posee personalidad jurídica única, sino que se constituye como una pluralidad de órganos, algunos con personalidad jurídica y otros sin ella, que realizan función administrativa (...) Como claramente se aprecia, nos encontramos ante una pluralidad de órganos de carácter público, que en tanto realizan función administrativa forman parte de la denominada: “Administración Pública Salvadoreña”. Como tales, cada uno de ellos -y sus funcionarios, en su caso- son susceptibles de ser demandados en un proceso contencioso administrativo. Contrario sensu, aquellos órganos que no encajen en la concepción señalada, no pueden ser demandados en sede contencioso administrativa, aun cuando dicten actos que en sentido técnico-jurídico puedan considerarse de carácter administrativo. Tal es el caso de los actos de particulares, cuando actuando como concesionarios realizan función administrativa. En conclusión, conforme a la ley de la materia, la acción contencioso administrativa procede únicamente contra funcionarios, órganos o entes de carácter público, que encajen dentro de la concepción de Administración Pública. (Resolución interlocutoria del 22/V/2000, referencia 230-C-2002).

#### **B. Delimitación de las controversias.**

2. “El término “actos de la Administración Pública” se limita a la categoría de actos administrativos, entre cuyas características se encuentra la unilateralidad.” (Sentencia del 11/XI/1998, referencia 120-C-96).

En igual sentido, la sentencia del 22/XII/1998, referencia 50-V-97.

#### **C. Delimitación de la facultad de control de legalidad atribuida a la Sala.**

3. La Sala ha entendido que: “La jurisdicción contencioso administrativa es una jurisdicción especializada en razón de la materia. Su competencia se contrae –como

expresa el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa- al conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. Técnicamente el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa no es en sí el acto que se impugna, sino las pretensiones que ante ella se deducen: la declaratoria de ilegalidad del acto en cuestión. Así, para que una pretensión sea conocida en esta sede, es preciso: Que se dirija al cuestionamiento de un acto administrativo, y que su impugnación se centre en razones de legalidad, es decir, en transgresiones al ordenamiento jurídico secundario. Si bien la Constitución, como primera y máxima norma, puede respaldar el funcionamiento jurídico de la pretensión, y naturalmente es tomada en cuenta por este Tribunal para la aplicación e interpretación de la normativa secundaria —e incluso para hacer uso del control difuso de constitucionalidad conforme el artículo 185 Cn.- la impugnación de los actos no puede centrarse únicamente en violaciones a la Constitución.” (Resolución interlocutoria del 26/I/2001, referencia 140-R-2001).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 21/XI/2001, referencia 128-S-2001).

#### **D. Elementos de la pretensión en el proceso contencioso.**

4. “En el proceso contencioso se ha entendido que: “La pretensión se define de acuerdo a Vicente Gimeno Sendra en su texto “Derecho Procesal Administrativo” como un acto emitido por el actor en ejercicio de su derecho de acción, que se interpone ante el órgano jurisdiccional pero que se dirige contra el adversario, y mediante el cual se solicita de dicho órgano que desarrolle una actividad frente a una persona determinada en relación con un bien de la vida”. En el concepto, pueden distinguirse diversos elementos que configuran la pretensión, así: los elementos subjetivos son el órgano jurisdiccional, cuya intervención se solicita, y las partes: el actor, de quien emana la pretensión, y el demandado, frente a quien pretende. En nuestro proceso contencioso administrativo, el demandado es el órgano de la Administración que realizó la actuación sometida a revisión jurisdiccional y concretamente, la parte demandada ha de ser alguno de los entes administrativos enumerados en nuestra Ley de la materia. Por otra parte, los elementos objetivos de la pretensión pueden enumerarse así: a) “el petitum”: consiste en la actuación determinada que se solicita al Tribunal, en la formulación concreta de la petición; en nuestro proceso contencioso administrativo, la petición consiste en la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado y su consiguiente anulación; b) “la causa petendi”: la causa o título de pedir indica al Juez cuáles son los hechos sobre los cuales debe pronunciarse, es la introducción al proceso de los hechos que integran su objeto, consiste en la afirmación del acaecimiento de los hechos a los que la norma liga la consecuencia jurídica solicitada; c) argumentación fáctica y jurídica: para conseguir una resolución que satisfaga su posición, las partes efectúan las alegaciones jurídicas que estiman convenientes, presentando los motivos de hecho y de derecho que respaldan su posición; d) la determinación cuantitativa: la pretensión puede

determinarse no sólo cualitativamente sino también cuantitativamente, asignándole un valor económico. La causa petendi y el petitum son los elementos esenciales que definen y delimitan la pretensión; la argumentación fáctica y jurídica, si bien es necesaria, no la determina ni la individualiza.” (Sentencia del 27/X/1997, referencia. 59-P-95; y sentencia del 15/XII/1997, referencia 32-F-96).

### **E. Algunas actuaciones no sujetas al control de legalidad.**

5. Existen actos que de forma recurrente han sido sometidos al conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sobre éstos el Tribunal ha establecido que: a) “En consecuencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo no entra a valorar las imputaciones a la violación de cláusulas de un contrato administrativo, sino únicamente a determinar si el acto administrativo impugnado ha sido emitido en ejercicio de potestades y si éstas se encuentran contenidas en la ley. (Sentencia del día 11/XII/1998, referencia 120-C-96); y b) “(...) acta es el documento en el que se hace constar determinado acto judicial como embargo, remate audiencia, vista, etc. Es emanado de una autoridad pública (juez, notario, oficial de justicia, agente de policía) a efectos de consignar un hecho material, o un hecho jurídico con fines civiles, penales o administrativos.” (Resolución interlocutoria del 31/III/2003, referencia 163-P-2003).

**Para los efectos de esta ley se entiende por Administración Pública:**

**a) El Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado; (2)**

### ***Jurisprudencia.***

#### **F. Sobre los entes desconcentrados e independientes.**

6. La Sala de lo Contencioso ha distinguido entre órganos con personalidad jurídica y los que carecen de ésta, al respecto se ha establecido que: “La Administración Pública en el Estado salvadoreño –al igual que en otros Estados- está conformada por una pluralidad de órganos que realizan función administrativa. De ellos, unos tienen personalidad jurídica propia, otros carecen de la misma. En el Órgano Ejecutivo la Administración Central y sus diversas dependencias forman parte de la única personalidad jurídica del Estado; en consecuencia, no son independientes de ella. Dentro de este tipo de órganos se encuentran los desconcentrados y los “independientes”. Los primeros son depositarios de importantes poderes de decisión, ejercidos por agentes del poder central que se encuentra a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de los diferentes servicios. Los segundos son órganos de carácter público que carecen de personalidad jurídica propia y, además, no se encuentran en una condición de jerarquía con el poder central. Por su parte los

órganos descentralizados, entre ellos las Instituciones Autónomas, tienen su propia personalidad jurídica. Se caracterizan porque su creación se realiza por medio de una norma, y es la ley respectiva la que otorga la personalidad, además de tener su patrimonio propio y la potestad para administrarlo.” (Resolución interlocutoria del 4/VII/2003, referencia 286-M-2003).

### **G. Sobre las instituciones autónomas y su control.**

7. La Sala de lo Contencioso ha establecido que es procedente la demanda en contra de alguno de los órganos que integran una determinada institución de la Administración Pública, así sobre la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones ha expresado que: “A tenor de dicha disposición, en nuestro sistema legal está permitido entablar la demanda contra las entidades como tales, o contra los funcionarios o autoridades a través de quienes éstas realizan sus funciones. En concordancia con tal postura, las disposiciones de la ley de la materia hacen referencia a “la autoridad o funcionario demandado”, para el caso, el artículo 20 de la ley establece literalmente que: “ordenada o no la suspensión provisional, se pedirá informe a la autoridad o funcionario demandado (...)”. En la organización de la Administración Pública, encontramos la creación de personas jurídicas que materialmente desarrollan sus potestades a través de las personas físicas que la integran o de sus órganos de dirección. El ente o persona jurídica, tiene un haz de funciones o tareas que son gestionadas por y bajo la responsabilidad de una persona física o colegio de personas que ostentan la dirección y jefatura de la unidad. En otros términos, toda organización presenta un aspecto funcional constituido por unidades básicas de actuación, al que se une como aspecto jurídico el de su capacidad para la imputación de actuación. Lo que se produce es que una determinada unidad o parte de la organización, es calificada por las normas aplicables como idónea para expresar la voluntad de dicha persona jurídica. De conformidad a la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, la Junta de Directores es la máxima autoridad de la SIGET, y entre sus atribuciones se encuentra conocer en apelación de las resoluciones del Superintendente (Art. 13 literal e), potestad en ejercicio de la cual emitió la resolución impugnada. (Sentencia definitiva del 31/V/2001, referencia 114-S-2000).

### **H. Instituto Salvadoreño del Seguro Social.**

8. Sobre las instituciones de carácter autónomo la Sala ha afirmado que: Nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, promulgada el catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, y vigente desde el primero de enero de mil novecientos setenta y nueve, al delimitar el ámbito de la jurisdicción contenciosa, prescribe que corresponde a ésta el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública; (...). Por su parte el artículo 94 de la Ley del Seguro Social, la cual fue promulgada el tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, pretendió la judicialización de la

revisión de las actuaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social relacionadas con las prestaciones y servicios, adjudicando competencia a los Jueces de lo Laboral en Primera Instancia, y a las Cámaras correspondientes en apelación. Es necesario señalar que a esa fecha, no existía una jurisdicción especial que conociera sobre la legalidad de los actos de la Administración Pública. Posteriormente, al entrar en vigencia la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se erige en El Salvador una jurisdicción especializada para conocer de dichos actos, y se estipula en la misma, qué entes configuran la Administración Pública para tal efecto. Siendo que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, autoridad demandada en el presente caso, constituye una entidad descentralizada que según los términos de la ley se configura parte de la Administración Pública, se colige que para controvertir la legalidad de los actos administrativos que dicte, existe ya una jurisdicción especial ante la cual pueden impugnarse. En síntesis, se concluye que es la naturaleza del acto pronunciado lo que determina el Tribunal competente para conocer de la controversia: cuando se trate de resoluciones pronunciadas por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social sobre asuntos relacionados con las prestaciones y servicios, que constituyan actos administrativos, el Tribunal competente para conocer sobre la legalidad de las mismas es esta Sala, entendiéndose derogado en este sentido el referido artículo 94 de la Ley del Seguro Social. (Sentencia del 21/VI/1996, referencia 49-S-1991).

**b) los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y, (2)**

***Jurisprudencia.***

**I. Órgano Judicial.**

9. Respecto de las actuaciones realizadas por los jueces la Sala ha expresado que: se (...) ha presentado demanda contra el Juzgado de lo Civil de Apopa, y al indicar el acto administrativo impugnado identifica la resolución pronunciada a las diez horas del veintisiete de junio del año dos mil dos que consiste en la declaración de caducidad de la instancia en la tramitación del juicio ejecutivo mercantil (...). En relación a la cuestión planteada se observa, que de acuerdo al Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la competencia de esta Sala se limita a juzgar la legalidad de los actos de la Administración Pública y, para ese efecto, dentro de ella se considera comprendido el Órgano Judicial sólo en el caso de realizar excepcionalmente actos administrativos. La situación a la que hace referencia la demanda corresponde a una actuación estrictamente jurisdiccional, en el curso de un proceso extraordinario como es el denominado juicio ejecutivo mercantil, que para el caso, tiene regulación especial, y en defecto de ésta rige supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles, a cuya normativa debe recurrirse para resolver cualquier asunto de orden procesal, inclusive el planteado por el actor en la demanda. (Resolución interlocutoria del 19/II/2003, referencia 159-P-2003).

**J. Organismos independientes.**

10. Se ha entendido que constituyen organismos independientes, los que por disposición constitucional o legal se han excluido del órgano al que naturalmente corresponden, por ejemplo la Corte de Cuentas de la República ha sido analizada por la Sala de la siguiente manera: La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece en su art. 2 que corresponde a esta jurisdicción, el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. Específicamente el literal b) del citado artículo, señala que se entenderá por Administración Pública: los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos. La Corte de Cuentas de la República constituye precisamente un organismo independiente, el cual conforme a lo establecido en el art. 196 de la Constitución de la República realiza funciones jurisdiccionales, por medio de las Cámaras de Primera y Segunda Instancia. (Resolución interlocutoria del 16/III/2005, referencia 174-S-2003).

**c) el Gobierno local.**

**Art. 3.- También procede la acción contencioso administrativa en los casos siguientes:**

**a) contra actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales incurriendo en desviación de poder.**

**Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico;**

**b) contra la denegación presunta de una petición. Hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud; y,**

***Jurisprudencia.*****A. Definición.**

1. La Sala ha definido que: “La denegación presunta de una petición [es una] ficción legal de consecuencias procesales que habilita la interposición de la acción contencioso administrativa, se constituye cuando “la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud”, ello de conformidad al artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Es así que la referida ley exige que haya transcurrido un plazo de sesenta días contados desde la fecha de la presentación de

la solicitud, sin que la autoridad o funcionario haga saber su decisión al interesado, para que se entienda configurada la ficción procesal. Una vez configurado el acto denegatorio presunto, el administrado dispone de un plazo de sesenta días para la interposición de la demanda, en este sentido, el plazo para interponer la demanda en el caso de denegación presunta, será de sesenta días contados desde el siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición.” (Sentencia del día 11/XI/1997, referencia 8-U-94).

## **B. Requisitos y naturaleza.**

2. La Sala ha entendido que es necesario, para que opere el silencio administrativo, que se cumplan determinados requisitos, así: “Los requisitos para que dicha figura se configure son: la existencia de una petición al ente o funcionario pertinente, la ausencia de notificación de una resolución a lo peticionado y el transcurso de determinado plazo. Respecto a este último requisito existen dos posibilidades para la determinación del mismo. La primera, es que la Ley de la materia señale el plazo en que la administración esté obligada a resolver y que expresamente establezca que transcurrido este término, se entenderá que deniega la petición. La segunda alternativa, es que la ley especial no haga la anterior determinación y que la configuración del silencio esté regulada en una ley de aplicación general a la actividad administrativa. En nuestro régimen, las leyes administrativas no regulan los efectos del silencio de la administración ante las peticiones hechas por los administrados, y es la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como ley de aplicación general, la que en el Art.3 letra b) establece que el silencio de la administración se reputa como denegación presunta cuando han transcurrido sesenta días contados desde la fecha de la presentación de la solicitud.” (Sentencia del día 2/III/1999, referencia 104-R-99).

## **C. Finalidad de la institución.**

3. La finalidad que pretende cumplir la figura de la denegación presunta es posibilitar el control jurisdiccional de la actividad omisiva de la Administración, así: “En la denegación presunta se impugna el acto denegatorio presunto como si en realidad se hubiese dictado en forma expresa. En consecuencia trátase de una figura jurídica de efectos procesales para permitir la revisión judicial del acto presunto, este sólo puede configurarse cuando lo solicitado a la Administración pueda generar la emisión de un acto administrativo impugnado. (Sentencia del 16/XII/1998, referencia 116-A-96).

4. Constituye una presunción de derecho, que habilita la revisión judicial del acto administrativo. Por constituir la denegación presunta una simple ficción de efectos procesales para permitir la revisión judicial del acto presunto, sólo puede configurarse cuando lo solicitado a la administración pueda generar la emisión de un acto administrativo impugnado. (Sentencia del 18/I/1999, referencia 25-O-98).

5. Como señala Rafael Entrena Cuestas, (Curso de Derecho Administrativo volumen I, Pág. 25 Editorial Tecnos, Undécima Edición, Madrid 1995) frente a una petición de un administrado, la administración puede tomar varias actitudes, éstas van desde resolver expresamente la petición en el tiempo señalado por la ley, o bien, tomar una actitud de inacción. En este segundo supuesto, y dado que en el juicio contencioso administrativo es indispensable la existencia de un acto administrativo, cuya anulación se convierte en el objeto de la pretensión procesal, se ideó la figura del silencio administrativo. Éste permite deducir de la actitud silente de la administración, un acto ficticio y el sentido de éste de existencia únicamente procesal, para efecto de brindar al solicitante la oportunidad procesal de intentar acción contenciosa.” (Sentencia del 3/XII/1999, referencia 129-C-97)

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 20/II/2002, referencia 223-C-2001; del 13/V/2003, referencia 287-M-03; del 26/V/2003, referencia 227-R-03; sentencia del 2/III/1999, referencia 104-R-99; y del 5/XII/2003, referencia 292-A-2003.

**c) contra actos que se pronuncien en aplicación de disposiciones de carácter general de la Administración Pública, fundada en que tales disposiciones adolecen de ilegalidad.**

***Jurisprudencia.***

**D. Procedencia y finalidad de la impugnación indirecta de disposiciones de carácter general.**

6. La Sala ha establecido que se puede calificar la ilegalidad de una actuación a partir del estudio previo de la norma en la que se fundamenta la misma, esto con el solo efecto de declarar ilegal el acto sin efectos concretos sobre la norma cuestionada, así: “Es necesario tener en cuenta que las normas como reglamentos, ordenanzas, etc., no son impugnables por sí mismas ante la Sala de lo Contencioso Administrativo. Pero sí se prevé la posibilidad de interponer un “recurso indirecto”, que es lo que regula la referida disposición. El recurso indirecto es la impugnación de los actos que se produzcan en aplicación de disposiciones de carácter general, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. De esto se comprende que el recurso indirecto contra normas reglamentarias o disposiciones administrativas, tienen como finalidad la impugnación, no del propio reglamento, sino de un acto de aplicación de aquél, fundándose en la ilegalidad de la disposición. Para que proceda el recurso indirecto, lógicamente deberá existir un acto previo (acto de aplicación) expreso o presunto. De ello se deduce que para recurrir indirectamente contra reglamento, se deben invocar expresamente las normas de rango superior que se consideran transgredidas por el reglamento o la norma específica que se considera ilegal, es decir, se deben aducir motivos sustantivos. La trasgresión a normas superiores hace relación a la legislación de carácter secundario, ya que la violación a normas constitucionales y los derechos que éstas protegen dan lugar

a una acción de amparo constitucional, por consiguiente la naturaleza del recurso indirecto requiere que se ataque precisamente la norma que se considera adolece de ilegalidad.” (Sentencia definitiva del 12/V/2005, referencia 99-G-2000).

**Art. 4.- No corresponderán a la jurisdicción contencioso administrativa:**

***Jurisprudencia.***

**A. Materia ajena.**

1. Se ha entendido por materia ajena: “(...) aquellas materias que por su propio tenor no corresponden a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, actuaciones de la Administración Pública que no constituyen actos administrativos; por consiguiente no son susceptibles de impugnación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.” (Sentencia del 28/X/1998, referencia 134-M-97; y sentencia del 28/X/1998, referencia 135-M-97).

**B. Materia excluida.**

2. Se ha entendido por materia excluida: “(...) aquellas actuaciones que aún siendo propiamente administrativas, es decir, actuaciones que por su naturaleza caen dentro del ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, por determinados motivos se han apartado y excluido expresamente del conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, además de hacer referencia a una serie de materias ajenas a la referida jurisdicción, enumera también actuaciones propiamente administrativas, que se excluyen de control, las cuales constituyen recortes asistemáticos a su ámbito normal de competencia, sin que las materias excluidas pertenezcan por su propia naturaleza a un ámbito jurisdiccional diferente. Las exclusiones de esta índole, dejan fuera de la revisión jurisdiccional creada especialmente para la revisión de actos administrativos, una materia eminentemente administrativa, con lo cual convierten la revisión de la legalidad de tales actuaciones en un ámbito exento para el conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo, situación que contraría la tutela judicial efectiva. Se ha sostenido reiteradamente, que en un Estado de Derecho, no existe espacio para crear ámbitos de impunidad que impidan a los gobernados defender jurisdiccionalmente sus derechos e intereses legítimos contra actuaciones alejadas de la ley, por lo cual se sostiene que la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de las referidas actuaciones. (Sentencia del 28/X/1998, referencia 134-M-97; y sentencia del 28/X/1998, referencia 135-M-97).

**a) los actos políticos o de gobierno;**

**b) la actividad privada de la Administración Pública;**

***Jurisprudencia.*****C. Sobre la actividad privada y su alcance.**

3. La Sala Contencioso Administrativo ha entendido que la Administración puede realizar ciertas actividades despojada de su poder de imperio, y éstas son las que se encuentran excluidas del control contencioso administrativo, así: “La Administración Pública en el ejercicio de sus actuaciones, puede actuar no sólo en su carácter público, sino también como un particular, sujeta en este caso al régimen de Derecho Privado. El primer supuesto se concretiza, cuando la Administración actúa en el ejercicio de actividades propias del giro o tráfico administrativo, sujetas por tanto al Derecho Público; por el contrario, en el ejercicio de actividades de naturaleza privada, emanan actos privados; para el caso, las contrataciones de naturaleza privada en que interviene la Administración. Este Tribunal en aplicación de la teoría de los actos separables, ha admitido que todos los actos previos a la celebración de un contrato, sea éste público o privado, constituyen verdaderos actos administrativos susceptibles de impugnación ante esta jurisdicción; no obstante, nos encontramos ante un supuesto distinto, en actuaciones de naturaleza meramente privada derivadas de la obligación contractual, en que la Administración actúa al nivel de un particular, los cuales no son impugnables ante esta jurisdicción.” (Sentencia del 22/II/2002, referencia 129-S-2001).

**c) los actos del Consejo Central de Elecciones y demás organismos electorales relacionados exclusivamente con la función electoral<sup>1</sup>; (3)**

**ch) los actos de la Corte de Cuentas de la República relacionados con la fiscalización de la Hacienda Pública.**

**d) Declarado inconstitucional según sentencia definitiva del 22/X/2004<sup>2</sup>, dictada en el proceso de inconstitucionalidad 9-2003.**

**e) Declarado inconstitucional según sentencia definitiva del 22/X/2004, proveída en el proceso de inconstitucionalidad 9-2003.**

1. Actualmente llamado Tribunal Supremo Electoral (art. 208 de la Constitución).

2. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas del día veintidós de octubre de dos mil cuatro, emitió el siguiente fallo:

“1. Declárase de un modo general y obligatorio [que] la letra “e” y por conexión la letra “d” del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, emitida por D. L. n° 81, de 14-XI-1978, publicado en el D. O. n° 236, tomo 261, correspondiente al 19-XII-1978, contraviene lo dispuesto en el inc. 1° del art. 2 de la Constitución, al establecer como materias excluidas del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa los actos del Consejo Superior de Salud Pública ejecutados en virtud de la facultad que le confiere el actual art. 68 Cn. y las resoluciones del Tribunal de Servicio Civil.

**f) derogado.<sup>3</sup>**

**Art. 5.- La jurisdicción del tribunal de lo contencioso administrativo es improrrogable y se extenderá a todo el territorio de la República.**

**Art. 6.- Los conflictos de competencia que se susciten en razón de la aplicación de la presente ley, serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia.**

**Art. 7.- No se admite la acción contencioso administrativa respecto de los siguientes actos:**

**a) los consentidos expresamente, y aquéllos en que no se haya agotado la vía administrativa. 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; y**

***Jurisprudencia.***

**A. Actos consentidos.**

1. La Sala ha caracterizado los actos consentidos de la siguiente manera: “La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece que no se admitirá la acción contencioso administrativa contra los actos consentidos expresamente. A este respecto, es necesario delimitar cómo se configura tal consentimiento: la doctrina realiza el distingo entre el denominado consentimiento tácito, es decir, el que opera cuando el administrado deja pasar los términos para impugnar un acto sin interponer los recursos pertinentes, y el consentimiento expreso, el cual supone que el administrado realice un pronunciamiento sobre su conformidad con el acto.

---

Es entendido que a partir de la publicación de ésta, la declaratoria presente será vinculante para todo tribunal.

2. En lo referente a las materias ajenas del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativas señaladas en las letras “a”, “b”, “c” y “ch” de la citada disposición, estése a la interpretación de esta Sala en lo relativo a su contenido.

3. Notifíquese la presente sentencia al demandante, Asamblea Legislativa y Fiscal General de la República.

4. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al director de dicho órgano oficial. ---A. G. CALDERON---J. E. TENORIO---J. ENRIQUE ACOSTA---M. CLARÁ---E S BLANCO R---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.”

**3.** D. L. N° 665, del 7 de marzo de 1996, publicado en el D. O. N° 58, Tomo 330, del 22 de marzo de 1996 (Ley de la Carrera Docente).

Obviamente, no puede existir tal consentimiento respecto de un acto que aún no ha nacido, por lo que debe entenderse que el consentimiento se expresa cuando el administrado ha tenido conocimiento del acto en cuestión.” (Sentencia del 27/IX/1995, referencia 69-M-94).

## **B. Sobre el agotamiento de la vía administrativa.**

### *2. Enunciado general.*

“Conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el previo agotamiento de la vía administrativa, es una condición objetiva de admisibilidad de la acción contenciosa. El Art. 7 letra a) de la Ley de la materia, prescribe que este requisito se entiende cumplido cuando el administrado ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico aplicable y cuando la ley lo disponga expresamente.” (Sentencia del 20/II/2002, referencia 223-C-2001).

En igual sentido resolución interlocutoria de las doce horas y quince minutos del 13/II/2003 Referencia 158-P-2002.

### *3. Aplicación práctica del requisito.*

El requisito de agotamiento de la vía administrativa previa “(...) queda satisfecho si el peticionario ha interpuesto en tiempo y forma los recursos administrativos, y resultará indiferente si el incidente del recurso finalizó con una resolución sobre el fondo del asunto o con una que, simplemente lo rechazó in limine. No obstante, es necesario evitar que esta flexibilidad de interpretación sobre el agotamiento de la vía administrativa se convierta en una invitación al abuso de los recursos administrativos y de la acción contenciosa; pues el hecho de que, para entender agotada la vía administrativa, no se exija que la resolución del recurso contenga un pronunciamiento sobre el fondo, no significa que en sede judicial tenga que pronunciarse per se una sentencia sobre el fondo, lo cual significaría asumir, sin más, que todo rechazo in limine de un recurso administrativo lo ha sido de manera ilegal y desconocer la potestad de la Administración para declinar válidamente el conocimiento de un recurso administrativo. Esta forma de interpretar el agotamiento de la vía administrativa obedece a la necesidad de efectivizar, a partir de los principios de protección jurisdiccional y de economía procesal, la defensa de los derechos o intereses del administrado mediante el proceso contencioso administrativo, pero sin desconocer las potestades que el ordenamiento determina a favor de la Administración. En ese sentido, cuando la acción contenciosa se endereza contra el acto originario (aquél que restringe o modifica un derecho material del administrado) y contra el que inadmite o rechaza el recurso que agota la vía administrativa, la decisión judicial sobre el primero, y por consiguiente sobre el fondo del asunto, estará condicionada a que resulte ilegal el rechazo in limine del recurso; todo ello dentro de un único proceso. Será, por tanto, al amparo de esta nueva forma de examinar si se cumple el requisito de agotamiento de la vía administrativa, en cada caso concreto, cuáles son los actos cuya impugnación es procedente mediante la acción contenciosa administrativa. Particularmente, debe señalarse que, si la vía

administrativa se agota con independencia de si la resolución en vía de recurso contiene o no un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en aquellos casos en los que existe un acto administrativo originario y uno que resuelve sin lugar un recurso, la acción contenciosa deberá interponerse contra el acto que originariamente produce el agravio, pero también contra aquéllos pronunciados en vía de recurso. Esto debe ser así puesto que, si bien es en el primer acto donde se origina el agravio, el o los actos sucesivos dictados en vía de recurso también se encuentran vinculados al agravio producido y, por lo tanto, también deben ser asimismo impugnados. En vía de recurso, el superior jerárquico tiene la posibilidad de reparar el supuesto agravio; sin embargo, cuando lo que hace es confirmar el acto del inferior, aquél se considera igualmente responsable del daño producido y, por consiguiente, su actuación también debe ser impugnada.” (Resolución interlocutoria del 3/V/2005, referencia 365-C-2004).

### **C. Exigencia del empleo de recursos regulados en reglamentos para el agotamiento de la vía administrativa.**

4. Los recursos administrativos que se encuentran regulados en reglamentos actualmente son de uso imperativo, y por tanto necesarios para acreditar el cumplimiento del requisito del agotamiento, tal criterio ha sido sustentado por la Sala de lo Constitucional, y retomado por la Sala de lo Contencioso de la siguiente manera: “Respecto al agotamiento de la vía administrativa la Sala ha resuelto en reiteradas ocasiones que la impugnación de los actos administrativos mediante recursos regulados en reglamentos, sin respaldo en la ley de la materia no es indispensable para habilitar la acción contenciosa ante este Tribunal. Se ha considerado que la regulación de los recursos es materia exclusiva de las leyes, y consiguientemente, el ejercicio del derecho que franquean deben tener fundamento legislativo para ser desarrollado en los reglamentos con carácter vinculante. La Sala estima la necesidad de revisar el argumento que antecede, a efecto de confirmar o modificar la solución apuntada, especialmente al analizar los efectos de una sentencia que ha sido pronunciada por la Sala de lo Constitucional, relacionada con el mismo asunto en materia que concierne a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y al Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial. Expone la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de las nueve horas del quince de marzo de dos mil dos, que fueron impugnadas por inconstitucionalidad varias disposiciones del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, entre otros los artículos 169 y 262, que establecen respectivamente un procedimiento verbal general previo a la sanción por una infracción en presencia del agente de tránsito y el derecho de apelar ante el Director General de Tránsito por la imposición de multas. (...) La sentencia antes citada, a partir del texto contenido en el número 4 ordinal I relaciona entre otros el alegato que se estima pertinente a la consideración anterior. En él se planteó que “el reglamento no puede suplir a la ley, cuando hay materias que están reservadas a la misma (...)” “como bien lo establece la Constitución en el Art. 11 inc. 1º., la

garantía de audiencia debe ser regulada conforme a los reglamentos”. En este punto la expresada sentencia afirmó “al interpretar el Art. 11 inc. 1º Cn., debe entenderse que el término “leyes” utilizado por el constituyente significa ley en sentido material, es decir, cualquier producto normativo emanado de todo ente con potestades normativas constitucionalmente conferidas”. (...) En ese sentido, esta Sala modifica el criterio sostenido en varias resoluciones anteriores. Nuestro régimen legal, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 7 letra a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece que la procedencia de impugnación de la ilegalidad de los actos de la Administración Pública ante esta jurisdicción, deriva, entre otros presupuestos, del agotamiento previo de la vía administrativa, requisito que se entiende cumplido cuando se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes.” (Sentencia del 18/XI/2002, referencia 135-G-2002).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 8/I/2003, referencia 69-F-2002.

#### **D. Actos cuya impugnación no requiere del agotamiento de la vía administrativa.**

5. Existen actos administrativos que no tienen una vía de revisión en el procedimiento ante la Administración Pública, dichos actos son los de trámite asimilables en sus efectos al definitivo, así: “Si bien la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no hace alusión expresa a la posibilidad de impugnar actos de trámite, este Tribunal ha sostenido la posibilidad de impugnar actos de trámite asimilables a definitivos que ponen fin al procedimiento o hacen imposible su continuación. Tal postura ha sido congruente con la doctrina de los expositores del Derecho Administrativo, a fin de no excluir del control judicial actos que sin ser definitivos, tienen un carácter especial que posibilita la impugnación. Esta Sala ha entendido por acto definitivo: “el acto que resuelve del fondo del asunto o pone fin al procedimiento, que causa estado en sede administrativa, quedándole al interesado expedito su derecho de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. Son impugnables también los actos administrativos denominado actos de trámite asimilables a definitivos. En términos generales: “son los que sin resolver el fondo del asunto planteado, ponen fin al procedimiento administrativo, o hacen imposible su continuación.” El tratadista Jesús González Pérez en su obra: “Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano”, plantea que la recurribilidad de una resolución está directamente relacionada con el carácter o fuerza que ésta proyecte en el procedimiento administrativo, por lo cual considera impugnables por separado los actos definitivo o de trámite que: “decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo, que ponga término a la vía administrativa o haga imposible su continuación”. En el mismo orden de ideas otros autores sostienen que los actos de trámite son recurribles de forma autónoma por excepción, cuando: “bajo la apariencia de actos procedimentales no resolutorios del fondo del asunto, de hecho vienen a decidirlo, por poner término al procedimiento o suspender o hacer imposible su continuación...” contando que el resto de los actos de trámite no son

impugnables separadamente, y “habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para, a través de la impugnación de la misma, poder plantear todas la irregularidades o vicios...” (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo). Bajo esta perspectiva, es posible la impugnación autónoma de actos de trámite en casos especiales, como son los que esencialmente deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento y producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.” (Sentencia del 23/VIII/2002, referencia 32-U-2002; y resolución interlocutoria del 18/VI/2003, referencia 169-S-2003).

**b) los que sean reproducción de actos anteriores ya definitivos o firmes, y los confirmatorios de acuerdos consentidos por haber obtenido estado de firmeza.**

***Jurisprudencia.***

**E. Actos reproductorios.**

6. La Sala ha determinado las características de los actos reproductorios, así: “Esto implica que existe prohibición expresa del legislador de admitir la acción contenciosa contra actos que confirmen o reproduzcan otros ya firmes, por haber transcurrido el plazo para impugnarlo ya en sede administrativa o judicial, según el caso. En cuanto a la firmeza del acto a que hace referencia la anterior disposición, ésta se alcanza cuando el acto admite recurso administrativo y no se interpone en tiempo y forma que indica la ley, o cuando habiéndose agotado la vía administrativa no se ejerció la acción contenciosa dentro del plazo prescrito en el Art. 11 L.J.C.A.. En similar manera, serán firmes en sede administrativa, aquellos actos que no admiten recurso alguno, posibilitando el acceso inmediato a la revisión judicial. La notificación del acto que agota la vía, es decir, el que causa estado en sede administrativa es la que determina el plazo para acceder a esta jurisdicción; transcurrido los sesenta días que señala dicho artículo, dicho acto adquiere estado de firmeza imposibilitándose el ejercicio de la acción contencioso administrativa. Lo anterior permite concluir, que las peticiones formuladas por el administrado con posterioridad al acto que causa estado en sede administrativa, no tienen posibilidad de reabrir ni crear nuevos plazos para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, pues ello significaría burlar los plazos que contempla la ley de la materia, vulnerándose la seguridad jurídica adquirida por la firmeza del acto. (Sentencia del 3/XII/2002, referencia 89-L-2002).

7. [Asimismo] Debe entenderse que el hecho de que la Administración ofrezca una respuesta a las peticiones formuladas por medio de un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico, o que estando regulado no proceda en el caso particular —en definitiva un recurso no reglado—, en modo alguno puede significar que la resolución que se dicte pasa a ser automáticamente un acto impugnabile mediante la acción contencioso administrativa. De este modo, los actos provocados por la interposición de un recurso no reglado deben ser considerados actos «reproductorios» y, por

consiguiente, no impugnables mediante la acción contencioso administrativa (art. 7 LJCA). Todo esto se traduce en que la obligación constitucional de respuesta que vincula a la Administración no genera efectos procesales en el contencioso administrativo. Por otra parte, se aclara que con esta interpretación sobre el funcionamiento del sistema de recursos que regula la LPIAMA [Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos] no se está desconociendo la vigencia en nuestro sistema jurídico del principio antiformalista; no obstante, su admisión no puede ser de una extensión que conduzca a la desnaturalización del sistema de recursos administrativos, en este caso, al previsto en la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multas. Debe recordarse al recurrente que la flexibilidad que demanda la aplicación del principio antiformalista no puede ser a costa de otros principios fundamentales como es el de seguridad jurídica. Es para procurar la conservación de este principio, que el legislador fija las reglas relativas a los tipos de recursos posibles, autoridad competente para resolverlos, plazos, etc. (Resolución interlocutoria del 2/VI/2005, referencia 3-2005).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 30/VII/2003, referencia 40-O-2001; del 20/V/2003, referencia 100-L-2003; y del 23/VI/2003, referencia 84-H-2001.

**No obstante se admitirá la impugnación contra los actos a que se refiere este artículo, cuando fueren nulos de pleno derecho y estén surtiendo efecto; pero ello, únicamente para el solo efecto de declarar su ilegalidad sin afectar los derechos adquiridos.**

### ***Jurisprudencia.***

#### **F. Requisito del plazo de interposición.**

8. Admitir la impugnación de los actos que se encuentran exceptuados en los literales a y b del artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no implica desconocer otros requisitos, así respecto del plazo regulado en el artículo 11 la Sala ha establecido: “Es claro que la excepción planteada en el inciso transcrito, se contrae a relevar a quien intenta acción contenciosa de la exigibilidad del agotamiento de la vía administrativa y los supuestos de inadmisión previsto en el citado art. 7. Sin embargo, es al propio tenor de tal disposición que literalmente se establece que ante una nulidad de pleno derecho se admitirá la impugnación contra los actos a que se refiere este artículo. Lo anterior implica, que cuando se pretende alegar un vicio de nulidad de pleno derecho, si bien es cierto no es exigible al pretensor el agotamiento de la vía administrativa, ello no se extiende a que esté eximido de la necesidad de cumplir con el resto de presupuestos procesales, como el que se establece en relación al plazo dentro del cual debe ejercerse la acción contenciosa.” (Resolución interlocutoria del 6/II/2001, referencia 8-K-2000).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 23/VII/2001, referencia 193-A-2001.

### **G. Procedencia de la nulidad de pleno derecho.**

9. La Sala de lo Contencioso ha delimitado el conocimiento de las nulidades de pleno derecho de la siguiente manera: “Tal como se ha establecido, los actos nulos de pleno derecho regulados en el art. 7 de la LJCA son una expresión de los actos nulos a que se refiere el art. 164 de la Constitución. Sin embargo, esta determinación genérica debe ser valorada frente al ámbito de competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Los actos regulados en este artículo son actos de naturaleza administrativa, los cuales se desvían del ejercicio de una potestad administrativa y, consecuentemente, vulneran la Constitución. Por otra parte, el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, establece que la competencia de esta Sala se refiere al conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. Como se expuso en el apartado 2 a) de los fundamentos de derecho de esta resolución, la competencia de este Tribunal se refiere al control de legalidad de los actos de la Administración Pública. Dicha competencia no se modifica por la vía de conocimiento excepcional regulada en el art. 7 LJCA, pues tal como se ha establecido, la comprobación de una nulidad de pleno derecho únicamente permite obviar ciertos requisitos de admisibilidad. De ahí que será bajo los presupuestos de esa misma competencia, que esta Sala conocerá de las alegaciones de actos nulos de pleno derecho. Por tanto, puede afirmarse que para que un acto nulo de pleno derecho pueda ser conocido por la Sala, se requiere que dicho acto vulnere el ordenamiento jurídico-administrativo, es decir, una norma contenida en el bloque de legalidad secundario (el cual constituye el parámetro de control de este Tribunal) y que ello trascienda en una vulneración a la Constitución. Es necesario advertir que no toda ilegalidad o violación conlleva una nulidad de pleno derecho, es decir, la mera violación al principio de legalidad no conlleva nulidad de pleno derecho, lo cual rompería “el principio de mera anulabilidad”; el carácter excepcional con el que rige la nulidad de pleno derecho se convertiría en regla general. Con tales antecedentes, se concluye que, para efectos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la nulidad de pleno derecho en el ordenamiento jurídico-administrativo salvadoreño es una categoría especial de invalidez del acto administrativo, que se configura cuando concurren los siguientes supuestos: 1) Que el acto administrativo transgreda la normativa secundaria (de carácter administrativo), por haberse emitido en exceso, o fuera de las potestades normativas; 2) Que esta vulneración trascienda a la violación del ordenamiento constitucional; 3) Que esta transgresión sea concretable en la esfera jurídica del sujeto que alega la nulidad. En este orden de ideas, será en cada caso concreto en que este Tribunal determine si se configura o no tal categoría de nulidad. Lo anterior implica que no ha de realizarse un catálogo cerrado de los supuestos que configuran la nulidad de pleno derecho, sino, compete a esta Sala, a partir de los parámetros enunciados, determinar (cada vez que se alegue)

si el vicio que se le presenta encaja en esta categoría.” (Sentencias del 20/VI/2005, referencias 87-V-2002 y 88-V-2002).

**Art. 8.- La Administración Pública podrá demandar la ilegalidad del acto administrativo firme dictado por ella misma, generador de algún derecho, siempre que el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo originó, haya declarado previamente mediante acuerdo, que es lesivo al interés público. Este acuerdo deberá ser emitido dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se originó el acto impugnado. El acuerdo de lesividad será publicado en el Diario Oficial.**

### *Jurisprudencia*

#### **A. Objeto del proceso de lesividad.**

1. La Sala ha determinado el objeto del proceso de lesividad de la siguiente forma: “La acción invocada por el demandante es la de lesividad, regulada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los Arts. 8, 11 lit. b) y 29. Es un requisito fundamental para la conformación de dicha acción, que el acto administrativo cuya ilegalidad se demanda, además de ser lesivo al interés público, debe ser “generador de algún derecho”. Art. 8 LJCA. (...) Expone García-Trevijano Fos que acto favorable es el “que amplía la esfera jurídica del administrado, crea una situación jurídica favorable, libera de una obligación, crea facultades, etc. (...)” (Los actos Administrativos, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1986, Pág. 225). También Eduardo García de Enterría los clasifica como aquellos que afectan a un destinatario externo, favoreciéndole, con la ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándole de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo, pues, un resultado ventajoso para el destinatario. (Curso de Derecho Administrativo, Tomo 1, Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1993. Pág. 546). Así, la doctrina define unánimemente los actos favorables como aquéllos que inciden convenientemente en los derechos del administrado, incrementando efectivamente sus facultades y prerrogativas”. (Sentencia del 28/VIII/2002, referencia 61-T-2002).

2. “Una consecuencia primordial que genera un acto favorable es que éste incide positivamente en la esfera de sus derechos, y por tanto entra en juego el principio de seguridad jurídica, situación por la cual la autoridad administrativa está imposibilitada para revocar oficiosamente un acto de esta naturaleza. Relacionado con este punto, este Tribunal declaró en sentencia definitiva dictada a las nueve horas quince minutos del día diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que la anulación oficiosa de los actos administrativos está sujeta a expresas limitantes relacionadas directamente con la incidencia del acto en la esfera jurídica de su destinatario; limitantes fundadas en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que exige que se restrinja a que la administración pueda arbitrariamente privar al ciudadano de derechos que anteriormente le ha concedido. Así, cuando

el acto administrativo es favorable a su destinatario, la administración sólo puede revocarlo a instancia del interesado; si advierte un vicio no puede oficiosamente anular el acto, sino que debe adoptar el papel de parte actora y promover el proceso de lesividad contemplado en el Art. 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que sea este Tribunal quien decida si concurre o no tal vicio. Por otro lado, debe aclararse que la revocación constituye una actuación administrativa sometida al principio de legalidad, y que por ende para desplegarse debe estar fundada en una potestad que la habilite.” (Sentencia del 13/VII/2001, referencia 138-A-1999).

### **B. Finalidad del proceso de lesividad y requisitos.**

3. “(...) la existencia de la vía de lesividad supone que para retirar un acto favorable del mundo jurídico, la Administración debe impugnarlo en sede contencioso administrativa, donde se discutirá su legalidad, previa declaratoria del carácter lesivo del acto. Es así que la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un proceso diseñado ad hoc para el retiro de actos favorables que se reputen ilegales por la Administración Pública, es una limitante para las actuaciones de ésta, en el sentido que, fuera del sistema de recursos, habiéndose pronunciado un acto administrativo como el acto de adjudicación, no le corresponde a ella motu proprio la calificación de la existencia de vicios en el acto con miras a realizar su revocación, sino, le compete únicamente la emisión del acuerdo de lesividad, como requisito previo para adoptar la posición de parte actora e impugnarlo ante este Tribunal, a quien corresponde exclusivamente valorar la existencia de tales vicios.” (Sentencia del 20/III/1997, referencia 17-T-96).

## **CAPÍTULO II**

### **DEMANDA**

**Art. 9.- Podrán demandar la declaración de ilegalidad de los actos de la Administración Pública, los titulares de un derecho que se considere infringido y quien tuviere un interés legítimo y directo en ello.**

#### ***Jurisprudencia***

##### **A. Legitimación en el proceso contencioso administrativo.**

1. La Sala ha definido la legitimación procesal de la siguiente manera: “En términos generales, legitimación es “la aptitud de ser parte en un proceso concreto”. La legitimación “presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente las que se encuentren en determinada relación con la pretensión” (Jesús González Pérez: Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Editorial Temis, Bogotá Colombia, 1985, Pág. 115). La legitimación en definitiva nos indica en cada caso quiénes son los verdaderos

titulares de la relación material que se intenta dilucidar en el ámbito del proceso, y cuya participación procesal es necesaria para que la sentencia resulte “eficaz”. En este sentido, si las partes carecen de legitimación “...el desarrollo de todo el proceso no servirá para solucionar el concreto conflicto intersubjetivo que se somete al enjuiciamiento de los jueces y tribunales...”, y “lo que la legitimación condiciona, es la eficacia misma de la sentencia que se pronuncia sobre el objeto procesal” (Vicente Gimeno Sendra y otros: Derecho Procesal Administrativo. Tirant lo blanch. Valencia, 1993, Pág. 204). Lo anterior implica que no puede abordarse la pretensión objeto del juicio -declaratoria de ilegalidad del acto impugnado- si el demandante no es un legítimo contradictor. El contencioso administrativo es un auténtico juicio o proceso entre partes (a diferencia de sus orígenes en Francia como recurso por exceso de poder, en que el administrado era mas bien un “denunciante”). Hoy día y, en nuestro sistema legal, el administrado es una verdadera parte procesal. La legitimación activa en el proceso contencioso se origina en la relación previa entre un sujeto y un determinado acto administrativo, relación que hará legítima la presencia del sujeto en el concreto proceso en que se impugne dicho acto. La posición legitimante en que se encuentra el administrado nace de su relación con el acto que le afecta, en tanto su esfera jurídica se ve alterada por el mismo. (...) Como corolario de lo anterior, en nuestro derecho positivo no podrá obtener un pronunciamiento de fondo ante su pretensión -un análisis de la legalidad del acto administrativo- un sujeto que no se encuentre en alguna de estas categorías. El presupuesto esencial y común entre tales categorías, es que el administrado que busca impugnar un acto, es aquél que se ve lesionado o afectado por el mismo, de manera tal que esté interesado en obtener su invalidación.” (Sentencia del 14/I/2004, referencia 81-E-2002).

### **B. Concreción del interés legítimo y directo.**

2. Ahora bien, el interés legítimo y directo necesario para acudir a sede jurisdiccional se distingue del mero interés por la legalidad de la siguiente manera: “Nuestra legislación hace alusión al término “Interés legítimo y directo”, con lo cual no es posible la impugnación de aquellos actos que afecten intereses meramente generales, bajo la figura del interés simple o de la acción popular; por el contrario el interés legítimo y directo, recogido por nuestra legislación es el interés que tiene aquéllas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran, “por una circunstancia de carácter personal, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano”. (Sentencia del 30/VII/2002, referencia 115-S-2000).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 28/IX/2001, referencia 58-I-2000; del 28/IX/2001, referencia 115-S-2000; del 9/XI/2001, referencia 41-T-2001; y del 14/XI/2003, referencia 101-L-2003.

**Art. 10.- La demanda se entablará por escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, personalmente, por el representante legal o por medio de procurador, y deberá expresar:**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Personería jurídica.**

1. Para concurrir al proceso contencioso administrativo es necesaria la debida acreditación de la personería, de acuerdo con las reglas del derecho común, así: "(...) El administrado -persona natural o jurídica- puede acudir a interponer demanda en su carácter personal con firma y sello de abogado, o por medio de otro que actúe a su nombre. Como es sabido, pueden actuar en nombre del demandante, quien ejerza la representación legal, o un representante nombrado voluntariamente o procurador. En términos generales, representar es actuar en nombre ajeno defendiendo un derecho ajeno; el representante convencional es aquél nombrado por voluntad del demandante para tal fin. El artículo 98 del Código de Procedimientos Civiles señala que: "Cualquiera que pueda comparecer en juicio por derechos propios o como representante legal, lo puede hacer por medio de otro, el cual se llama procurador"; el artículo 99 número primero establece que: "No pueden ejercer la procuración: 1°. Los que no estén autorizados como Abogados...". Y el artículo 101 manda que: "Ningún Juez o Tribunal Admitirá peticiones o demandas de un Procurador con las inhabilidades establecidas en el Artículo 99 de este Código, si las admitiere, la resolución será nula y el Juez o Tribunal incurrirán en una multa de quinientos colones, que se impondrá previa información sumaria, por la autoridad superior en grado, cuando conociere del juicio o diligencias". (Sentencia del 14/VI/2000, referencia 162-C-2000).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 7/III/2003, referencia 275-M-2003; y del 28/II/2002, referencia 213-M-2001.

#### **B. Agentes representantes.**

2. La concurrencia de agentes representantes en el proceso contencioso administrativo ha sido descartada por la Sala, así: "En términos generales, representar es actuar en nombre ajeno defendiendo un derecho ajeno; el representante convencional es aquél nombrado por voluntad del mandante para tal fin. El artículo 98 del Código de Procedimientos Civiles señala que "cualquiera que pueda comparecer en juicio por derechos propios o como representante legal, lo puede hacer por medio de otro, el cual se llama procurador"; y el artículo 109 preceptúa que "el poder para constituir procurador deberá otorgarse mediante escritura pública...". El Art. 392 del Código de Comercio, señala que agente representante o distribuidor, es "la persona natural o jurídica que, en forma continua, con o sin representación legal y mediante contrato, ha sido designada por un principal, para la agencia-representación o distribución de determinados productos o servicios en el país...". La regulación de esta figura denota, que la designación de un agente representante no conlleva por sí

misma asignarle las facultades del mandato judicial; es decir, no puede meramente inferirse que el agente de representación sea procurador del principal. (Resolución interlocutoria del 2/VI/1998, referencia 23-T-98).

**a) el nombre, apellido, edad, profesión u oficio y domicilio del demandante, y en su caso, los de quien gestiona por él. Si el demandante fuere una persona jurídica, además de las generales del representante legal, se expresará el nombre, naturaleza y domicilio de aquélla;**

**b) el funcionario, la autoridad o entidad a quien se demanda;**

### ***Jurisprudencia***

#### **C. Teoría del órgano.**

3. En el proceso contencioso tiene aplicación la denominada Teoría del Órgano en lo relativo a la legitimación pasiva, así: “En el juicio contencioso no son demandadas las personas individualmente consideradas, sino como órgano institución. En este sentido, Miguel S. Marienhoff hace la distinción entre el órgano persona y el órgano institución, señalando que la persona física forma parte del órgano institución, y es la encargada de actuar y expresar su voluntad por el ente; no es así posible ni debido confundir al órgano con su titular, y que en el proceso contencioso, como se expresó, la legitimación pasiva no corresponde al funcionario de turno, sino al cargo u órgano institución. Es así que los funcionarios no han sido demandados en su carácter personal, sino precisamente como funcionarios de la institución”. (Sentencia del 31/X/1997, referencia 45-V-96; y sentencia del 18/XII/1997, referencia 58-R-95).

4. “En nuestro sistema legal está permitido demandar ya sea a los funcionarios o autoridades a través de quienes las entidades realizan las funciones, o a la entidad misma, y en concordancia con tal postura, las disposiciones de la ley de la materia hacen referencia a “la autoridad o funcionario demandado”, es decir, se reitera que será parte en el juicio contencioso -y debe intervenir como tal- el ente u órgano emisor del acto. Consecuentemente, podrá mostrarse parte en el juicio, el órgano designado para plasmar la voluntad del ente, y por ende el emisor material de los actos que en tal ejercicio se dicten. La Sala ha establecido que se puede entablar la demanda no sólo contra los entes, sino también contra los órganos de los mismos”. (Sentencia del 20/III/1997, referencia 17-T-96; y sentencia del 31/X/1997, referencia 45-V-96).

#### **D. Legitimación pasiva.**

5. La autoridad demandada debe encontrarse legitimada en el proceso contencioso, por lo que la Sala ha determinado que: “La legitimación pasiva en el proceso contencioso corresponde al funcionario, autoridad o entidad -parte de la Administración Pública- emisor del acto impugnado. La legitimación en definitiva nos indica en cada caso quiénes son los verdaderos titulares de la relación material

que se intenta dilucidar en el ámbito del proceso, y cuya participación procesal es necesaria para que la sentencia resulte eficaz.” (Sentencia del 22/V/2002, referencia 230-C-2002).

6. “La legitimación pasiva a que se hace referencia [en la ley] no corresponde a la Administración Pública abstractamente considerada o a cualquier órgano de ésta, sino, al órgano o entidad específica productor o emisor del acto que da lugar al proceso, y en tal sentido se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones anteriores, es decir, considerando que la acción contencioso administrativa debe intentarse, necesariamente, contra la autoridad, funcionario o entidad emisor del acto que se impugna. (...) Por consiguiente, una demanda que corresponda a los lineamientos que se relacionan en los párrafos que anteceden se torna defectuosa, ya que el propósito de la Ley, de asegurar desde el inicio del proceso que la pretensión procesal se deduzca frente a la entidad o funcionario pasivamente legitimada, no se cumple y por tanto, no debe ser admitida por el Tribunal”. (Sentencia del 21/VIII/2002, referencia 246-M-2002).

### **c) el acto administrativo que se impugna;**

#### ***Jurisprudencia***

##### **E. Definición del acto administrativo.**

7. “El acto administrativo es considerado como una declaración unilateral de voluntad o de juicio dictada por una Administración Pública en ejercicio de potestades contenidas en la ley respecto a un caso concreto. Específicamente, constituye una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria. En consecuencia, configura una declaración intelectual, una exteriorización de la conducta, es decir, una manifestación externa de voluntad, juicio o una expresión de conocimiento o deseo; implicando, por consiguiente, que las actividades puramente materiales no constituyen actos administrativos. A partir de estos conceptos, surgen las diversas clasificaciones del acto administrativo, dentro de las cuales se encuentra la que hace referencia a los actos que no contienen declaraciones de voluntad, sino solamente de juicio, comprendiendo en tal categoría los informes, dictámenes y opiniones. Por consiguiente, las opiniones consultivas emitidas por los entes y órganos que tienen atribuida tal potestad, constituyen actos administrativos. (Sentencia del 28/X/1998, referencia 134-M-97; sentencia del 28/X/1998, referencia 135-M-97; y sentencia del 16/X/1998, referencia 109-A-96).

##### **F. Elementos constitutivos del acto administrativo, naturaleza y efectos.**

8. Los elementos que integran al acto administrativo han sido identificados por la Sala de la siguiente forma: “(...) el acto administrativo se encuentra configurado por una serie de elementos (subjetivos, objetivos y formales), los cuales deben concurrir

en debida forma para que el acto se constituya válido. La doctrina establece que basta la concurrencia de vicios en uno de los elementos para que el acto como tal se torne ilegal. El procedimiento administrativo, en tanto modo de producción del acto, mediante el cual emana al mundo jurídico, constituye un elemento formal del acto, y por ende condiciona su validez. (Sentencia del 31/X/1997, referencia 45-V-96).

9. El primer elemento a considerar en la construcción del acto administrativo es el objetivo, que se define como: “La motivación –elemento objetivo del acto administrativo- exige que la Administración plasme en sus resoluciones las razones de hecho y de derecho que le determinaron a adoptar su decisión. La motivación cumple la función informativa de identificar inequívocamente, y trasladar al interesado y potencial recurrente, el fundamento jurídico y fáctico de la decisión. (Sentencia del 27/X/1998, referencia 8-T-92).

10. El segundo elemento objetivo del acto administrativo es: “La causa, elemento objetivo del acto administrativo, es la adecuación o congruencia efectiva a los fines propios de la potestad que se ejercita. La causa real es la determinada por la ley, y el motivo es la intención del funcionario al emitir el acto.” (Sentencia del 28/X/1998, referencia 134-M-97; sentencia del 28/X/1998, referencia 135-M-97; y sentencia del 24/III/1998, referencia 106-M-95).

11. Respecto de la naturaleza del acto administrativo la Sala ha determinado que: “Los actos de naturaleza reglada o discrecional, constituyen el ejercicio de una potestad previa atribuida por el ordenamiento jurídico. Por tanto, la potestad discrecional no es una potestad extralegal. La configuración de potestades regladas o discrecionales depende de la mayor o menor exhaustividad determinada por la Ley en los supuestos que rigen la actuación de la Administración. Es decir, la diferencia radica en el grado de precisión o explicitud con que la Ley se refiera a su ejecución. Las potestades regladas responden a una determinación taxativa del actuar de la Administración, de manera que la Ley señala todas y cada una de las condiciones para el ejercicio de la potestad. El carácter reglado de los elementos del acto condiciona la voluntad de la Administración para su emisión, de manera tal que la valoración de los hechos o circunstancias que han de servir de base para la emisión del acto está predeterminada por la Ley, excluyendo cualquier apreciación subjetiva de la Administración. En atribución de potestades discrecionales, el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad se ve complementado por una operación apreciativa de la Administración. Señala el tratadista Miguel S. Marienhoff, que la actividad discrecional de la Administración se identifica porque la legislación se limita a señalar los fines de la potestad, facultando a la Administración para que en presencia de determinados hechos o situaciones, pueda valorarlos y resolver si cumplen con la finalidad perseguida en la norma (...). No en todos los casos surge con claridad si se trata de un supuesto de actividad reglada o discrecional de la Administración Pública, y en ese supuesto es necesario recurrir a la interpretación de la norma pertinente. Sostiene el citado autor que al encontrarnos ante actos que impliquen restricciones a libertades públicas “en caso de duda ha de estarse

en contra de la existencia de una facultad discrecional”. Esta materia requiere ley formal expresa que le sirva de fundamento” (...). El administrado se desenvuelve en una esfera de libertad, cuya única limitación es la ley. (...) La incidencia de la Administración sobre la esfera de libertad, únicamente puede fundarse en la oposición de parámetros preestablecidos legalmente en forma expresa, clara y precisa. (Sentencia del 29/X/1998, referencia 108-M-96).

12. Los efectos que surte el acto administrativo se evalúan considerando su validez, así: “Los actos administrativos, tal y como lo señalan múltiples autores, pueden ser visualizados desde dos puntos de vista independientes: la validez y la eficacia de éstos. En razón de la ejecutoriedad, todos los actos administrativos, son capaces de producir sus efectos sin la necesidad de la concurrencia de una declaración por autoridad distinta a la que dicta el acto. Respecto del inicio de la producción de los efectos del acto, la doctrina establece que mientras los que benefician al administrado producen sus efectos desde que son dictados, aquellos que le perjudican y disminuyen su esfera jurídica, comienzan a producirlos a partir del momento en que le son notificados”. (Sentencia del 18/XI/1998, referencia 131-C-97).

13. Ahora bien, el acto administrativo debe encontrarse dotado de la motivación necesaria que haga inteligible la decisión de la Administración, sobre esto la Sala ha establecido que: “Las resoluciones administrativas deben ir debidamente motivadas. La motivación consiste en la “exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto” (...), y constituye un requisito ineludible, sobre todo en actos desfavorables al administrado. Lo anterior implica, que de no existir una resolución formal en estos términos, nos encontraríamos también ante otro motivo de ilegalidad, ya que la motivación es un elemento del acto que como tal condiciona la validez. (Sentencia del 20/III/1998, referencia 75-A-95).

14. “En materia administrativa, deben observarse en una resolución, los principios generales del proceso, entre ellos, el principio de congruencia. De acuerdo a este principio, las resoluciones pronunciadas por la Administración, deben ser claras, precisas y coherentes respecto a las pretensiones que constituyen el objeto de la petición. La motivación que contiene la resolución administrativa debe guardar relación con el problema que se pretende resolver y de esa forma pueda el particular conocer el motivo de la decisión a que se arrije; y en caso de ser desfavorable, impugnarla ante autoridad competente. A través de la motivación, elemento objetivo del acto administrativo, la Administración deberá plasmar las razones de hecho y de derecho que le determinaron e indujeron a adoptar su decisión. La revisión de la motivación en el acto impugnado, resulta vital para el examen de la legalidad del acto que se adversa. (...)” (Sentencia del 30/IV/1998, referencia 26-E-97; y sentencia del 26/VI/1998, referencia 70-M-94).

### **G. Presunción de legitimidad de los actos administrativos.**

15. Los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad desde el momento en que se crean y se entiende que la carga de desvirtuarla corresponde al administrado, así: “Asimismo, los actos administrativos están configurados por una serie de elementos: competencia, presupuestos de hecho, procedimiento, etcétera, que encuentran su cobertura en el ordenamiento jurídico. Dichos elementos, aunque parte de un todo, poseen independencia entre sí, de tal suerte que en un mismo acto pueden concurrir elementos válidos y elementos viciados, pero bastará la presencia de un elemento viciado para que el acto mismo se repute ilegal”. (Sentencia del 29/X/1998, referencia 108-M-96).

16. “El “status legal” de un acto administrativo, se mantiene si luego del análisis de todas sus etapas y elementos se constata su apego irrestricto a la normativa aplicables, contrario sensu, si en el desarrollo del análisis del acto, se advierte que alguno de los elementos o etapas de éste se encuentra viciado, dicho yerro genera la ilegalidad por sí misma sin necesidad de la concurrencia de otros”. (Sentencia del 11/XII/1998, referencia 45-D-97).

### **H. Eficacia e inexistencia del acto administrativo.**

17. Respecto de la eficacia de los actos, la Sala se ha pronunciado de la siguiente forma: “La eficacia del acto atañe a su capacidad de producir efectos, es eficaz el acto que despliega sus efectos, ineficaz el acto que no los surte. La inexistencia en cambio se predica de aquellos actos que carecen de los elementos esenciales que los doten siquiera de la apariencia de validez. Consecuentemente, un acto emerge al mundo jurídico cuando se ha configurado la voluntad de sus emisores, plasmada en la firma del mismo, es decir, tiene existencia como tal en tanto concurren en él los elementos mínimos esenciales, lo cual es independiente del momento en que puedan desplegarse sus efectos. Esto implica, que la falta de notificación demora los actos desfavorables en el momento en que éstos comiencen a desplegar tales efectos, más no incide en su existencia. Se reitera que el acto ha nacido al mundo jurídico desde su emisión y firma, y en tal sentido la notificación no añade nada al acto como tal, simplemente, determina el momento en que habrá de comenzar a desplegar sus efectos. En todo caso se arriba siempre al principio de legalidad, ya que la Administración debe estar legalmente facultada para realizar cualquier actuación, para el caso una revocatoria, independientemente que la revocación se lleve a cabo antes o después del comienzo del despliegue de la eficacia del acto.” (Sentencia del 20/III/1997, referencia 17-T-96).

### **I. Sustracción de actos del mundo jurídico.**

18. La Sala al definir los supuestos en los que se pueden sustraer los actos administrativos del mundo jurídico se ha adherido a la tesis del doctrinario Trevijano Foss: “La declaración que sustraiga o proscriba un acto del mundo jurídico puede provenir: a) De un ente judicial. En nuestro medio es esta Sala la encargada de

conocer “las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la administración pública,” y declarar en sentencia definitiva “la legalidad o ilegalidad del acto impugnado” (...); o, b) De la propia Administración. Esto puede darse: -A instancia de parte: mediante la interposición de recursos administrativos. -De oficio”. (Sentencia del 17/XII/1999, referencia 27-T-99).

#### **J. Actos impugnables.**

19. Respecto de los actos definitivos y de trámite asimilables a definitivos ver las acotaciones efectuadas en el artículo 7, literal a).

#### **K. Clasificación de los actos administrativos.**

20. La Sala de lo Contencioso se adhiere a la clasificación realizada por el tratadista Trevijano Fos, así: “Señala Trevijano Fos en su texto “Los Actos Administrativos” que éstos pueden clasificarse atendiendo a diversos parámetros, no siendo excluyentes entre sí. Atendiendo a sus destinatarios, los actos se clasifican en externos e internos, entendiendo por estos últimos los que no dan lugar nunca a relaciones intersubjetivas, sino interorgánicas. Cuando un acto administrativo tiene sólo destinatarios internos, es cuando se dirige única y exclusivamente a los propios agentes de la organización donde el acto se tomó, o que sólo afecta a su propio aparato organizativo o funcional. Cuando la orden, señalamiento o determinación trascienden en cualquier forma este ámbito interior o doméstico, y alcanzan de cualquier manera a las personas privadas o a otras organizaciones públicas, el acto tiene destinatarios externos. Existe también la clasificación que distingue entre los denominados “actos favorables” y “actos de gravamen”. La primera categoría hace alusión a aquellos actos que inciden favorablemente en su destinatario externo; en los términos que expone Eduardo García de Enterría en su texto Curso de Derecho Administrativo, Tomo I: “con la ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándosele de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo pues, un resultado ventajoso para el destinatario”. (Sentencia del 20/III/1997, referencia 17-T-96).

21. “Los actos de gravamen o limitativos son aquéllos que restringen su patrimonio jurídico, imponiendo una obligación o una carga nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad hasta entonces intactos. Un acto favorable puede definirse como aquél que incide en la esfera jurídica del administrado en forma ventajosa ya sea otorgándole un derecho o facultad o quitándole una carga, un gravamen o liberándolo de una obligación”. (Sentencia del 28/V/1997, referencia 45-B-95).

22. La Sala también ha definido el acto institucional, para evitar su errónea impugnación en sede jurisdiccional, así: “(...) el acto adversado en este caso, tiene las características de ser un acto interinstitucional”, dado que le dan existencia convencional al mismo dos instituciones municipales de naturaleza autónoma, con

personalidad jurídica propia. Es la Administración Municipal la que conforme al Art. 2 del Código Municipal, debe garantizar la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas a ese bien común, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad o autonomía suficiente. Miguel S. Marienhoff, respecto de los actos institucionales dice: “el acto institucional no se vincula o relaciona inmediata o directamente con los administrados o particulares; se vincula o relaciona con los propios órganos o poderes estatales, contemplando principalmente relaciones entre poderes públicos”. El mismo autor agrega: “el acto institucional, “no” incide en forma directa e inmediata en la esfera jurídica del administrado, cuyo “status” de tal no se altera ante la emisión del acto institucional. El derecho subjetivo del administrado, considerado éste en particular, no se afecta ante la emisión del tal acto, pues éste no se vincula o relaciona directa e inmediatamente con los administrados o particulares, sino con los propios órganos o poderes estatales”. (...). Nótese entonces, en los actos favorables, la necesaria relación que debe haber entre el acto administrativo y los derechos del administrado: el primero amplía al segundo. Para el caso, ningún administrado es “parte” interesada en el acto que se impugna, de tal forma que, de acuerdo a todas las consideraciones antedichas, el objeto de conocimiento de la controversia planteada no es materia de competencia de este Tribunal. (Sentencia del 28/VIII/2002, referencia 31-T-2002).

**ch) el derecho protegido por las leyes o disposiciones generales que se considera violado;**

Ver las acotaciones hechas sobre la *delimitación de la facultad de control de legalidad atribuida a la Sala*, en el artículo 2.

**d) la cuantía estimada de la acción, en su caso;**

**e) la exposición razonada de los hechos que motivan la acción;**

**f) la petición en términos precisos;**

**g) las generales del tercero a quien beneficia el acto administrativo impugnado, en su caso; y,**

**h) el lugar y fecha del escrito y firma del demandante o de quien lo hiciera a su ruego.**

**A la demanda y a todo escrito que se presente se acompañarán tantas copias en papel común cuantas sean las partes, más una. Las copias irán suscritas por las mismas personas que firman el escrito.**

**Art. 11.- El plazo para interponer la demanda será de sesenta días, que se contarán:**

**a) desde el día siguiente al de la notificación; y,**

***Jurisprudencia***

**A. Plazo para el ejercicio de la pretensión contenciosa.**

1. Respecto del plazo de interposición de la demanda, la Sala ha sido clara al señalar: “La admisibilidad de la acción contencioso administrativa se encuentra condicionada al supuesto que se ejercite dentro del plazo de sesenta días hábiles, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución que se impugne. Dicho plazo es perentorio, lo que significa que la acción caduca si no se intenta en el plazo señalado.” (Sentencia del 27/IX/1995, referencia 21-H-91).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 6/II/2003, referencias 293-C-02, 162-S-02, 157-P-02, 272-M-02, 149-G-02, 150-G-02 y 156-P-02; y del 8/II/2003, referencias 291-C-02, 85-E-02 y 148-G-2002.

**b) desde el día siguiente al de la publicación del acto impugnado en el Diario Oficial, si no hubiese sido notificado.**

**Art. 12.- El plazo para interponer la demanda en el caso de denegación presunta, será de sesenta días, contados desde el siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición, de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 3.**

***Jurisprudencia***

Ver las notas jurisprudenciales relacionadas en el artículo 3, literal b.

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 20/II/2002, referencia 223-C-2001; del 13/V/2003, referencia 287-M-03; del 26/V/2003, referencia 227-R-03; y del 2/III/1999, referencia 104-R-99.

**El plazo para que la administración inicie el proceso de lesividad será de sesenta días, contados a partir del siguiente al de la publicación del acuerdo de lesividad en el Diario Oficial.**

**Art. 13.- El Fiscal General de la República intervendrá en el juicio, en defensa de los intereses del Estado y de la Sociedad.**

**Art. 14.- Podrá mostrarse parte en el juicio el tercero a quien beneficie o perjudique la ejecución del acto impugnado, y tomará el proceso en el estado en que lo encuentre, sin poder hacerlo retroceder por ningún motivo.**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Sobre la calidad del tercero.**

1. La Sala ha determinado los matices que debe cumplir la figura del tercero beneficiado al concurrir al proceso contencioso, de la siguiente manera: “En términos generales la figura del tercero beneficiado se refiere a aquel sujeto que en virtud del acto que se impugna ha obtenido una ventaja, beneficio o provecho, bien directo o reflejo, por lo que pretende con su actuación evitar el perjuicio que se le podría ocasionar como efecto reflejo de la sentencia estimatoria que llegara a dictarse en el proceso respectivo; interviniendo consecuentemente, en defensa del provecho obtenido o que pretende obtener a través de la materialización o conservación del objeto de la pretensión procesal.” (Resolución interlocutoria del 2/XII/2003, referencia 162-G-2003).

#### **B. Pretensión de tercero.**

2. La Sala entiende que: “La pretensión del tercero se ejerce frente a la Administración Pública, lo que es propio del proceso contencioso administrativo. En consecuencia, el tercero no puede en un juicio contencioso administrativo postular una pretensión frente al actor, pues esto coloca al particular en la posición de demandado, y por la naturaleza misma de la pretensión contencioso administrativa, en este proceso, sólo se puede pretender frente a los entes administrativos. El objeto del proceso viene acotado por las pretensiones y resistencias sostenidas por las partes y, cuando el órgano jurisdiccional es llamado a pronunciarse, el ámbito de la decisión que le es solicitada o el thema decidendi queda circunscrito a los márgenes que las partes definen. Sin embargo, no está vedada la intervención de terceros en los procesos contencioso administrativos; al contrario, nuestra ley permite que la persona a quien perjudique o beneficie el acto impugnado comparezca en el juicio. De cualquier manera, quien acude al proceso después de empezado por iniciativa de personas distintas, no está facultado para retrotraer los trámites ya cumplidos, pues ingresa al proceso tal como ha venido desarrollándose, sin que pueda variar sus alcances, ni las actuaciones consumadas, ni las etapas precluidas; mucho menos puede admitirse que el tercero sea capaz de alterar la pretensión planteada en la demanda por el propio actor. En otras palabras, se tiene por parte al tercero en el sentido que puede plantear sus propios argumentos y exponer nuevas alegaciones, apoyando u oponiéndose a la causa del actor, y el juez deberá considerarlos; pero los razonamientos del tercero no pueden cambiar la pretensión, delimitada por el petitum y la causa petendi, originalmente expresada en la demanda.” (Sentencia del 27/X/1997, referencia 59-P-95).

**Art. 15.-** Recibido el escrito de demanda, la Sala lo admitirá si reune los requisitos que exige el artículo 10. En caso contrario, prevendrá al peticionario que lo haga dentro del plazo de tres días, contados a partir de la notificación respectiva. La falta de aclaración o de corrección oportuna, motivará la declaratoria de inadmisibilidad.

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Inadmisibilidad de la demanda.**

1. Al respecto la Sala ha expresado: “Es así que en aplicación del principio antiformalista, se brinda al administrado la oportunidad de corregir las omisiones o deficiencias en un plazo determinado. Y es sólo en el supuesto que la prevención no se conteste en el plazo concedido, o se incurra en el mismo error u omisión, que procederá la inadmisibilidad de la demanda. (Sentencia del 25/XI/2002, referencia 70-T-2002).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 29/I/2003, referencia 262-M-2002; y del 27/III/2003, referencia 90-E-2003.

**Será también motivo para declarar la inadmisibilidad de la demanda, el no haberse interpuesto en el plazo establecido en los artículos 11 y 12, en los casos prescritos por el artículo 7 de esta ley y cuando la materia de la demanda no corresponda a la jurisdicción contencioso administrativa.**

Ver las anotaciones jurisprudenciales de los artículos 7 y 11.

**Si admitida la demanda, el tribunal advirtiere en cualquier estado del proceso que lo fue indebidamente, declarará su inadmisibilidad.**

### ***Jurisprudencia***

#### **B. Principio de economía procesal.**

2. “Sobre la declaratoria de inadmisibilidad, la ley de la materia, en concordancia con el principio de economía procesal, y a fin de evitar la sustanciación de procesos inútiles ante la ausencia de un requisito o presupuesto procesal, señala en el artículo 15 inciso final, que si admitida la demanda el tribunal advierte en cualquier estado del proceso que lo fue indebidamente declarará su inadmisibilidad a instancia de parte u oficiosamente.” (Sentencia del 29/XI/2002, referencia 78-B-2001).

## **CAPÍTULO III**

### **SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

**Art. 16.-** Al admitir la demanda, la Sala en el mismo auto podrá resolver sobre la suspensión provisional del acto administrativo que se impugna.

**La suspensión sólo procede respecto de actos administrativos que produzcan, o puedan producir, efectos positivos.**

***Jurisprudencia***

**A. Procedencia de la medida cautelar.**

1. La Sala de lo Contencioso Administrativo ha considerado que: “Conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa únicamente se pueden suspender los actos administrativos que produzcan o puedan producir efectos positivos (...). Los efectos positivos son todos aquéllos necesarios para la ejecución del acto administrativo, y que además generan una modificación sobre la esfera jurídica del administrado, ya sea: extinguiendo o generando un derecho, extinguiendo o generando una situación jurídica favorable o desfavorable. Calificada la procedencia de la medida, ésta es notificada a las partes por el tribunal. El acto de notificación de las resoluciones constituye una formalidad intrínseca al proceso, y fundamental para el desarrollo de éste, ya que únicamente a través de los actos de comunicación realizados en legal forma tienen conocimiento los sujetos procesales de las decisiones judiciales”. (Resolución interlocutoria del 25/VIII/2004, referencia 184-S-2004).

**B. Función de la tutela cautelar.**

2. “La función de la tutela cautelar consiste en evitar que posibles daños y perjuicios, derivados de la duración del proceso, puedan convertirse en realidad, de modo que hagan perder la efectividad de la sentencia definitiva. En el proceso contencioso administrativo salvadoreño, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) recoge como medida cautelar típica la “suspensión de la ejecución de los efectos del acto impugnado” (art. 16). Según esta norma, la suspensión del acto se encuentra condicionada a los siguientes requisitos: 1) la previsibilidad de daños y perjuicios de imposible o difícil reparación por la sentencia definitiva; y, 2) que la adopción de la suspensión no produzca una perturbación a los intereses públicos o sociales. Sobre el primero de estos requisitos, debe puntualizarse que no se trata de daños y perjuicios de cualquier naturaleza, sino de aquellos que dado su contenido permitan concluir, dentro de un juicio de razonabilidad efectuado por el Tribunal, que no podrían ser reparados por la sentencia definitiva. Una precisión similar se requiere para estimar los daños y perjuicios al interés público o social como fundamento para la denegatoria o revocatoria de la suspensión. Se entiende, que la alegación de esos daños no puede ser en términos generales o abstractos, por el contrario, hace falta que se precise de qué manera la medida cautelar podría producir daños y perjuicios a un interés público o social concreto. En este punto debe añadirse que la valoración sobre los intereses públicos o sociales, en tanto elemento que decide la suspensión, no puede ser unidireccional, sino también, para indagar si son razones de interés público o social las que demandan la suspensión de la ejecución de los actos impugnados. Finalmente, sobre la ponderación de los distintos intereses en juego se destaca que, a pesar del silencio del legislador, en

esa valoración debe tenerse en cuenta no sólo los intereses privados de la parte demandante y los públicos representados por la Administración, sino también los intereses de terceros que puedan resultar perjudicados con la medida cautelar. Si la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa reconoce la posibilidad de que los terceros puedan intervenir en el proceso contencioso, parece lógico interpretar que su posición también deba ser considerada al decidir la medida cautelar. (Resolución interlocutoria del 22/VI/2005, referencia 88-T-2004).

**Art. 17.- Será procedente ordenar la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, cuando su ejecución pueda producir un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva.**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Sobre la valoración de los presupuestos para adoptar la medida cautelar.**

1. La Sala ha entendido que: “El art. 17 LJCA impone, como criterio fundamental, que será procedente ordenar la suspensión «cuando su ejecución pueda producir un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva». Por último, a pesar de que concurren tales requisitos, según el art. 18 LJCA, la suspensión no será otorgada «si al concederse se siguiere perjuicio a un evidente interés social u ocasionare o pudiere ocasionar un peligro de trastorno grave del orden público». Por tanto, de acuerdo con la Ley, son tres los requisitos o presupuestos que deben examinarse para determinar si procede otorgar o denegar la suspensión: a) que exista un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia; b) que la suspensión no produzca un perjuicio a un evidente interés social o pudiera ocasionar un peligro al orden público; y, c) que sea un acto capaz de producir efectos positivos. Según se deriva del inc. 1º del citado art. 16, la suspensión podrá ser decretada en el mismo auto de admisión. Lo anterior conlleva a que, para que la medida pueda ser resuelta en el auto de admisión, el examen de los presupuestos antes mencionados deba efectuarse, por regla general, a partir de la propia naturaleza del acto impugnado y de los preceptos de la demanda. Sin embargo, lo dispuesto en el inciso primero del art. 16 no tiene un carácter preceptivo, de ahí que no existe ningún impedimento para aplazar, cuando así lo estime conveniente esta Sala, la resolución sobre la medida cautelar de suspensión. En efecto, este aplazamiento puede darse cuando, de la forma antes indicada, no se puedan obtener los elementos suficientes para determinar el daño irreparable o de difícil reparación que la ejecución del acto podría producir o, en su caso, el perjuicio que el otorgamiento de la suspensión podría provocar a un evidente interés social. En ese caso, la decisión cautelar será diferida, y, a efecto de obtener los elementos de juicio necesarios, el Tribunal podrá requerir la intervención de cualquiera de las partes para que se pronuncie sobre alguno de los extremos que determinan la procedencia o no de la suspensión.” (Resolución interlocutoria del 31/VIII/2005, referencia 116-2005).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 15/I/2002, referencia 67-E-2001; del 29/I/2002, referencia 106-G-2001; del 20/II/2002, referencia 46-T-2001; y del 6/V/2002, referencia 203-C-2001.

**Art. 18.- No se otorgará la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, si al concederse se siguiere perjuicio a un evidente interés social u ocasionare o pudiere ocasionar un peligro de trastorno grave del orden público.**

***Jurisprudencia***

**A. Límite a la adopción de medidas cautelares.**

1. En consonancia con la jurisprudencia relacionada en el artículo anterior, la Sala ha expresado: “Como se ha señalado anteriormente, de acuerdo con el art. 18, a efecto de resolver si procede o no la suspensión solicitada, corresponde a este Tribunal valorar los intereses del demandante frente a los intereses sociales. Con base a tal disposición y con la finalidad de hacer una efectiva ponderación de los distintos intereses en juego, este Tribunal considera pertinente oír a la autoridad demandada para que se pronuncie sobre la suspensión solicitada. Esta interpretación encuentra su fundamento en que es a la Administración Pública a quien, principalmente, corresponde actuar los intereses públicos o sociales mediante la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.” (Resolución interlocutoria del 31/VIII/2005, referencia 116-2005).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 4/VII/2005, referencia 103-2005.

**Art. 19.- Siempre que se ordenare la suspensión, se notificará inmediatamente a la autoridad o funcionario demandado, y si no la cumple, se procederá en la forma indicada en los artículos 36 y 37.**

**Para ordenar la suspensión podrá usarse la vía telegráfica o cualquier medio de comunicación análogo, con aviso de recepción.**

**Art. 20.- Ordenada o no la suspensión provisional, se pedirá informe a la autoridad o funcionario demandado, acompañando una de las copias que se refiere el artículo 10. Este informe deberá rendirse por la vía telegráfica o por cualquier medio de comunicación análogo dentro de cuarenta y ocho horas.**

**El hecho de haber recibido el demandado la petición de informe a que se refiere este artículo, se podrá establecer por cualquier medio razonable que conste en el proceso.**

**Art. 21.- En el informe, la autoridad o funcionario demandado, se concretará a expresar si son ciertos o no los actos que se le atribuyen.**

**La falta de informe dentro del plazo expresado, hará presumir la existencia del acto administrativo impugnado, para los efectos de la suspensión.**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Sobre la legitimación de la autoridad demandada al rendir informes.**

1. “La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 21 establece que la autoridad o funcionario demandado es quien deberá rendir el informe. La persona que ostenta la calidad de funcionario o autoridad lo hace en razón de la investidura legal que su nombramiento le otorga. En el proceso contencioso administrativo la legítima concurrencia de la autoridad o funcionario se establece en concordancia con el acuerdo de nombramiento que lo acredita, puesto que la persona que en su momento ostenta el cargo y se muestra parte en el procedimiento administrativo lo hace en su carácter de funcionario o autoridad y no como particular. Por lo antes expuesto de acuerdo a derecho, el funcionario o autoridad demandada actúa en el procedimiento administrativo como sujeto legitimado pasivamente”. (Sentencia definitiva del 22/VII/2003, referencia 225-C-2001).

**Art. 22.- Recibido el informe o transcurrido el plazo sin que el demandado lo rindiere, la Sala resolverá sobre la suspensión: decretándola, declarándola sin lugar, o, en su caso, confirmando o revocando la provisional. Esta resolución se notificará al Fiscal General de la República, para los efectos prescritos en el artículo 13.**

**Art. 23.- La resolución que se pronuncie sobre la suspensión del acto administrativo no causa estado y podrá revocarse siempre que la Sala lo estime procedente.**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Sobre el principio “rebus sic stantibus”.**

1. Las medidas cautelares al ser provisionales se encuentran condicionadas a la constante revisión de los presupuestos que llevaron a adoptarlas, de tal manera que cuando éstos cambien aquéllas deben ser dejadas sin efecto. En el sentido expuesto, la Sala ha entendido que: “Por otra parte, debe recordarse que, como consecuencia de su provisionalidad, las medidas cautelares no se encuentran petrificadas en el tiempo, de ahí la posibilidad de que puedan ser alteradas en cualquier estado del proceso. Se afirma que la medida cautelar se encuentra sometida a la cláusula

rebus sic stantibus, lo cual significa que las medidas cautelares, por su propia naturaleza, podrán ser alteradas durante la sustanciación del proceso, siempre que se modifiquen las circunstancias que motivaron su adopción; esto es, que haya una variación en los elementos que determinan su procedencia como son: el daño de imposible o difícil reparación o la perturbación a los intereses públicos o sociales. Este carácter provisional de la suspensión del acto y, por consiguiente, su sujeción a la cláusula rebus sic stantibus tiene cobertura en el art. 23 de la LJCA, según el cual, la resolución que se pronuncie sobre la suspensión del acto administrativo no causa estado y podrá revocarse siempre que la Sala lo estime pertinente”. (Resolución interlocutoria del 22/VI/2005, referencia 88-T-2004).

## CAPÍTULO IV

### PROCEDIMIENTO

**Art. 24.- Pronunciada la resolución a que se refiere el artículo 22 se pedirá nuevo informe al demandado, quien deberá rendirlo detalladamente dentro de quince días, con las justificaciones en que fundamente la legalidad del acto administrativo.**

#### *Jurisprudencia*

##### **A. Efectos jurídicos de la contestación del informe justificativo.**

1. La Sala ha entendido que: “Cabe señalar al respecto que la LJCA, no hace referencia al término “contestación de la demanda”, pero jurisprudencialmente se ha entendido, que ésta se tiene por contestada cuando la autoridad demandada rinde su informe justificativo de la legalidad del acto que se le imputa. En esta etapa quedan delimitados los extremos del litigio (pretensión y defensa), y por ende los puntos sobre los cuales habrá de pronunciarse este Tribunal. En razón de lo expuesto y con base en el art. 53 LJCA, relacionado con el art. 201 C. Pr. C., que ordena: “después de contestada la demanda no puede variarse ni modificarse bajo concepto alguno”, este Tribunal omitirá pronunciarse sobre el vicio de la notificación antes relacionado ya que es un punto ajeno a los planteados en la demanda. (Sentencia del 5/XI/2004, referencia 230-A-2002).

**Art. 25.- Recibido el informe del demandado, si la disputa versare sobre la aplicación de la ley a la cosa cuestionada, justificados los hechos con instrumentos públicos o auténticos no contradichos, o por expreso consentimiento de las partes, quedará concluida la causa, y la Sala pronunciará sentencia dentro del término legal.**

## ***Jurisprudencia***

### **A. Proceso de mero derecho.**

1. En el proceso contencioso al igual que en los procesos ordinarios regulados en el derecho común existen procesos de hecho (en los que se deben probar los argumentos de las partes) y de mero derecho (donde la disputa versa sobre hechos admitidos o la mera aplicación de la ley), en este sentido la Sala ha expresado: (...) Los procesos jurisdiccionales pueden ser clasificados atendiendo a diversos criterios. En razón de su objeto éstos se dividen en: procesos de hecho y procesos de mero derecho. En los últimos, el juzgador conoce sobre los hechos preestablecidos a fin de aplicar la consecuencia jurídica respectiva. (...). De lo anterior se colige que, en la jurisdicción contencioso administrativa un juicio de mero derecho se suscita al configurarse alguno de los dos supuestos siguientes: a) la parte actora presenta una demanda en la cual sólo se discute la aplicación de la ley a un hecho preestablecido, que se fundamentó con documentos públicos o auténticos; b) el administrado presenta su demanda y a pesar de no contar con los documentos pertinentes, los hechos quedan preestablecidos por el expreso consentimiento de las partes (el consentimiento del actor manifestado en la demanda, y de la parte demandada en su informe). Esta Sala ha expresado, en el auto de la ocho horas veintisiete minutos del cinco de mayo de dos mil cuatro pronunciado en el juicio referencia 63-O-2003, que juicio de mero derecho “es aquél en el cual la controversia se suscita en el ámbito de la selección e interpretación de la norma jurídica aplicable al hecho enjuiciado”. (...) No obstante que el artículo antes mencionado prescribe que una vez de recibido el informe del demandado quedará concluida la causa, y la Sala debe pronunciar sentencia dentro del término legal, no pueden dejarse de lado los principios constitucionales de audiencia e igualdad (arts. 11 y 3 de la Constitución), que se manifiestan en el principio procesal de contradicción. En consecuencia, atendiendo a lo señalado debe darse la posibilidad a las partes, al tercero beneficiado con el acto impugnado y a la representación fiscal de exponer sus alegatos, para que planteen sus argumentaciones de fondo en relación a la legalidad del acto controvertido.” (Sentencia del 23/VII/2004, referencia 164-P-2003).

**Art. 26.- Si no procediere lo dispuesto en el artículo anterior, transcurrido el plazo, con o sin el informe del demandado, se abrirá el juicio a prueba por veinte días si fuere necesario.**

## ***Jurisprudencia***

### **A. Reglas para el ofrecimiento e incorporación de la prueba.**

1. En vista que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no contiene reglas específicas en materia probatoria, la Sala ha entendido que se deben aplicar supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, así: “La sustanciación del juicio contencioso administrativo le da al particular agraviado por la autoridad demandada toda la oportunidad para que defienda sus derechos tanto

en la parte sustantiva como formal de las obligaciones tributarias; y en cuanto a los medios probatorios se aplican las disposiciones previstas del derecho común.” (Sentencia del 26/I/1996, referencia 11-Z-94).

2. “En la Jurisdicción Contencioso Administrativa, órgano contralor de la legalidad de los actos de la Administración Pública, se actúa en carácter de revisor de la resolución adoptada en un procedimiento administrativo, y en lo que a pruebas se refiere, el principio inquisitivo impera dentro del proceso, sobre la decisión adoptada por la autoridad administrativa en su resolución. Esta disposición admite una mayor amplitud en la obtención de la prueba en el proceso e inclusive hasta aquellas pruebas que no pudieron realizarse en sede administrativa ya que no se diga discutir y recibir nuevas, cuando existe inconformidad con los hechos imputados y este Tribunal las considere trascendentes para sentenciar en juicio.” (Sentencia del 9/XII/1997, referencia 14-Z-95).

### **B. Valoración de la prueba documental.**

2. Al respecto, la Sala ha expresado: “La valoración del medio de prueba documental o instrumental se traduce en el acto procesal, consistente en el examen intelectual que realiza el juez al documento aportado por la parte interesada en probar ciertos hechos o por requerimiento del juzgador, para convencerse de la verdad que pretende demostrar. De acuerdo a la clasificación de la prueba documental prescrita, la prueba puede vertirse mediante la presentación de documentos públicos, auténticos y privados. Respecto a éstos últimos, por su misma naturaleza pueden ser de infinita variedad, su eficacia probatoria estará siempre en función de la distinta modalidad que adopten, si bien con carácter general el Código de Procedimientos Civiles exige su reconocimiento en forma legal para que puedan ser equiparados en cuanto [a su] valor probatorio, a los documentos públicos. En tal sentido, los documentos privados no reconocidos, son simplemente un principio de prueba que, por si mismos no tienen ningún valor, sino se apoyan en otras probanzas.” (Sentencia del 9/XII/1997, referencia 14-Z-95).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 15/V/2002, referencia 48-E-2000.

### **C. Presunciones.**

3. En materia contencioso administrativa tienen especial relevancia la “presunción de legitimidad del acto administrativo”, ya que ésta debe ser desvirtuada en el transcurso del proceso: “Se sostiene doctrinariamente, que no existe un verdadero procedimiento o serie de trámites destinados a realizar la prueba de presunciones. Sin embargo, podría decirse que hay un procedimiento lógico, constituido por la operación mental o de raciocinio de la autoridad competente, cuando observa o recoge en su caso, el tránsito de un acontecimiento conocido a otro desconocido, dato procesalmente a probar, lo que caracteriza a la verdadera prueba de presunciones. Para que exista una presunción como medio de prueba

es necesario, pues, en primer término, que se realice cierto acontecimiento del que ha de deducirse el que se quiere conocer; y este acontecimiento (hecho o base) es el que constituye el indicio. Para demostrar el hecho indiciario puede utilizarse cualquier medio que se disponga, del cual pueda establecerse la existencia o no de un cierto dato. Una vez que se tiene el hecho base es necesario efectuar la conexión que lo vincula al acontecimiento que se trata de conocer; y la operación se verifica con arreglo a normas puramente lógicas de valoración subjetiva dentro de la opinión común y no jurídicas formales. Establecida la presunción, surte efectos a favor de la Administración, produciendo una certeza provisional mientras no se desvirtúen los mismos con pruebas fehacientes, por lo tanto, la obligada a destruir la presunción establecida es la parte actora, (...)" (Sentencia del 26/1/1996, referencia 11-Z-94).

**Art. 27.- En ningún caso podrá pedirse absolución de posiciones a la autoridad o funcionario demandado.**

**Art. 28.- Concluido el término de prueba o habiéndose estimado su improcedencia, se dará traslado al Fiscal y a las partes por el término de ocho días a cada uno, para que presenten sus respectivos alegatos,**

Ver las referencias jurisprudenciales del artículo 25, en lo concerniente a los traslados.

**Si fueren varios los que representen un mismo interés no se les dará traslado, sino audiencia común por ocho días, previniéndoseles que en la misma nombren un apoderado judicial común y, si no lo hicieren, el tribunal designará un curador especial para que los represente a todos.**

**Art. 29.- La acción contencioso administrativa de la Administración Pública, autora de algún acto declarado lesivo, se ejercerá con la presentación de la demanda a que se refiere el artículo 10 en lo que fuere aplicable, acompañando del ejemplar del Diario Oficial en que se haya publicado el acuerdo de lesividad. De la demanda se dará traslado por quince días al administrado interesado y con su contestación o sin ella, se abrirá el juicio a prueba por el término legal, si fuere necesario, continuándose su tramitación de conformidad con el artículo anterior.**

## **CAPÍTULO V**

### **SENTENCIA Y SU EJECUCIÓN**

**Art. 30.- Devueltos los traslados o transcurrida la audiencia de que trata el artículo 28, se pronunciará sentencia dentro del plazo de doce días.**

**Art. 31.- En la sentencia definitiva el tribunal relacionará los hechos y cuestiones jurídicas que se controvierten, y los argumentos principales de una y otra parte, dando las razones y fundamentos legales que estime procedentes y citando las leyes y doctrinas que considere aplicables; estimará el valor de las pruebas, fijando los principios en que se funde para admitir o desechar aquéllas cuya calificación deja la ley a su juicio.**

**La prueba vertida se relacionará a juicio discrecional de la Sala.**

**Art. 32.- La sentencia recaerá exclusivamente sobre los asuntos que han sido controvertidos, declarará la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, y contendrá el pronunciamiento que corresponda a las costas, daños y perjuicios, conforme al derecho común.**

#### ***Jurisprudencia***

##### **A. Sobre el efecto restitutorio de la sentencia y las pretensiones accesorias.**

1. La sentencia estimatoria tiene por finalidad reparar el daño o lesión causado en la esfera jurídica del administrado, de tal manera que por regla general la restitución del derecho se verifica *"in natura"*. Así las cosas, la Sala ha sostenido: "En relación con el efecto restitutorio de la sentencia, el inciso segundo del art. 32 de la LJCA establece que cuando la sentencia declare la ilegalidad total o parcial del acto impugnado, se dictarán, en su caso, las providencias necesarias para el pleno restablecimiento del derecho violado. En tal sentido, frente a una sentencia estimatoria de su pretensión, el demandante tendrá derecho a que el Tribunal restituya la situación jurídica vulnerada por el acto declarado ilegal. En la sentencia objeto del recurso en examen, el Tribunal estimó la pretensión del demandante respecto del acto de baja militar, el cual fue consecuentemente declarado ilegal. Al declararse la ilegalidad de la orden de baja del militar, sus efectos se extinguieron de manera definitiva. Como corolario, para reparar la situación jurídica vulnerada por el acto administrativo, este Tribunal ordenó a la autoridad demandada restablecer la situación del señor César Henríquez López dentro de la institución militar. Lo anterior implica restituirlo en el cargo y otorgarle

todos los derechos y prestaciones de los que hubiera gozado de conformidad al ordenamiento jurídico aplicable –leyes, reglamentos, etc.- de no haberse dictado el acto de baja. El detalle de los derechos o rubros a que a esta restitución se refiere no constituye parte de la pretensión original formulada en la demanda y es evidente que excede la competencia de este Tribunal tal determinación; [esa] labor corresponde (...) a la autoridad administrativa, de conformidad al ordenamiento aplicable. (...) La disposición citada [artículo 32 de la LJCA] concreta el principio de congruencia, al cual debe ceñirse toda resolución judicial. Esta debe ser coherente con las peticiones formuladas por los interesados, en un doble sentido: primero, que los alegatos de las partes sean tenidos en cuenta en el pronunciamiento del Tribunal; segundo, que las pretensiones específicas que hayan sido planteadas, sean valoradas según corresponda en Derecho. De conformidad con la segunda expresión del principio de congruencia, el Tribunal únicamente se pronunciará sobre la acción de daños y perjuicios cuando éstos hayan sido reclamados por la parte actora, o cuando, en su caso, al declararse ilegal la actuación de la autoridad demandada, no sea posible -material o jurídicamente- restituir plenamente la situación jurídica vulnerada. En este último supuesto, la acción de daños y perjuicios se otorga a la parte afectada como remedio sustitutivo de la situación jurídica afectada.” (Resolución interlocutoria del 27/1/2004, referencia 77-H-2001).

**Cuando en la sentencia se declare la ilegalidad total o parcial del acto impugnado, se dictarán, en su caso, las providencias pertinentes para el pleno restablecimiento del derecho violado.**

### ***Jurisprudencia***

#### **B. Sobre el “efecto prohibitivo” de la sentencia que declara la ilegalidad del acto administrativo.**

2. Las sentencias que declaran la ilegalidad de alguna actuación de la Administración Pública generalmente implican que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban, pero existen algunas ocasiones en que los efectos de la sentencia no se limitan a reparar el daño causado, sino que además evitan los futuros daños que puedan generar conductas que tiendan a hacer nugatoria la protección de la sentencia. Sobre este efecto prohibitivo la Sala ha sostenido que: “Las sentencias dictadas por esta Sala tienen como finalidad principal la declaratoria de legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado. En los supuestos de una declaratoria de ilegalidad, para hacer efectiva la sentencia, dicho pronunciamiento se encuentra acompañado de una medida para el reestablecimiento de la situación jurídica violentada, que por regla general implica un hacer para la Administración Pública. Se afirma es una regla general puesto que existirán ocasiones en que la medida únicamente implique una orden de abstención -de no hacer- para la Administración Pública, dicha abstención se denomina en doctrina el “efecto prohibitivo” de la sentencia (...). El citado efecto implica que la Administración Pública

no podrá ejecutar o llevar a cabo actuaciones en el futuro que vayan en detrimento de la situación jurídica tutelada. (...). De tal forma que cualquier acto posterior de la Administración que tenga como resultado ejecutar el contenido de la actuación declarada ilegal, y por tanto alterar el goce de una situación jurídica concreta, implica un incumplimiento de la sentencia de mérito dictada por este Tribunal. El citado incumplimiento no es jurídicamente admisible ya que aceptar tal circunstancia conllevaría aceptar cargar al administrado con la obligación de ejercitar una cadena de impugnaciones tendientes a dotar de eficacia a la protección jurisdiccional que se ha otorgado mediante una sentencia (...). Las valoraciones anteriores son aplicables perfectamente a la ejecución de las sentencias dictadas por esta Sala, en cuanto el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ordena que se deben dictar las providencias pertinentes para el pleno restablecimiento del derecho violado. Dichas providencias serán concretadas en cada caso específico mediante un análisis de esta Sala al momento de dotar de eficacia a sus sentencias.” (Sentencia del 28/II/2005, referencia 27-U-2001).

### **C. Ejecución de sentencias.**

3. La ejecución de las sentencias le corresponde a los tribunales de conformidad con el Art. 172 de la Constitución, en ese sentido la Sala sostiene que: “La prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuere cumplido. El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no sólo la facultad de exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada en derecho, sino, que lo en ella resuelto sea llevado a efecto.” (Sentencia del 26/VI/1998, referencia 70-M-94).

**Art. 33.- Pronunciada la sentencia definitiva se notificará a las partes y, además, se certificará a la autoridad o funcionario demandado.**

**Art. 34.- Recibida la certificación de la sentencia, la autoridad o funcionario demandado, practicará las diligencias para su cumplimiento dentro del plazo de treinta días, contados desde aquél en que sea recibida la certificación.**

**Si la sentencia no pudiere cumplirse por haberse ejecutado de modo irremediable, en todo o en parte el acto impugnado, habrá lugar a la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra el personalmente responsable, y en forma subsidiaria contra la Administración.**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Restablecimiento del derecho violado en forma subsidiaria.**

1. Sobre la cuantificación de los daños y perjuicios como efecto restitutorio, a consecuencia de una actuación ilegal, la Sala ha manifestado: “Mediante auto de

las once horas y treinta y siete minutos del día nueve de noviembre del año dos mil uno (...), esta Sala sostuvo que ya se había firmado contrato en el procedimiento de licitación objeto de debate, por lo cual el acto de adjudicación ya había agotado sus efectos. En consecuencia, la medida para restablecer el derecho violado no puede ordenarse en su sentido natural, lo cual implicaría repetir el procedimiento de licitación. Rafael Entrena Cuesta, al abordar el tema de la ejecución de sentencias señala que en caso de “imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia... el derecho a la ejecución se convertirá en el derecho a recibir una indemnización” (...). Tal posibilidad se encuentra contemplada en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, (...). La indemnización por daños y perjuicios se traduce así en una medida de reparación secundaria y supletoria, ante la imposibilidad jurídica o material de lograr la restauración normal de la situación vulnerada. El perjuicio engloba dos supuestos diferentes: el daño emergente, entendido como la disminución real o perdida efectiva del patrimonio que experimenta el perdidoso, y el lucro cesante, que es la privación de una ganancia o utilidad que el perdidoso tenía el derecho de alcanzar, es decir la privación de una utilidad que se hubiese obtenido”. (Sentencia definitiva del 29/VI/2005, referencia 64-I-2001).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 28/I/2002, referencia 35-D-1996.

**Art. 35.- Las autoridades o funcionarios a quienes corresponda el cumplimiento de la sentencia, no podrán excusarse de cumplirla invocando razones de obediencia jerárquica.**

**Art. 36.- Si la autoridad o funcionario demandado no procede al cumplimiento de la sentencia en el plazo a que se refiere el artículo 34, la Sala, a solicitud de parte, requerirá al superior jerárquico inmediato para que la haga cumplir.**

**Art. 37.- Si a pesar del requerimiento la sentencia no se cumpliere, la Sala la hará cumplir coactivamente, solicitando los medios necesarios al Órgano Ejecutivo, y mandará procesar al desobediente, quien quedará desde ese momento suspenso en el ejercicio de sus funciones, teniendo aplicación, en su caso, lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política.(1)(2)**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Ejecución forzosa de la sentencia.**

1. Cuando la autoridad administrativa se niega a cumplir la sentencia dictada por la Sala, ésta tiene la posibilidad de emplear medios coactivos que permitan su cumplimiento, así: “En el art. 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) se estatuye que cuando la autoridad demandada no cumple la sentencia,

no obstante habersele requerido al efecto, la Sala la hará cumplir coactivamente. Además, se mandará procesar al desobediente, quien quedará desde ese momento en suspenso en el ejercicio de sus funciones, aplicándose en lo pertinente el Art. 215 de la Constitución (241 de la Constitución vigente). Todo lo anterior, sin perjuicio de las acciones que puedan incoar los interesados, de conformidad con la ley, según dispone el art. 38 LJCA. (...) La potestad constitucional atribuida a este Tribunal en el sentido de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 172 inc.1°), conlleva el uso de todas las vías legales, a efecto de hacer efectiva la decisión judicial. En tal sentido, deben activarse los medios que el ordenamiento contempla.” (Resolución interlocutoria del 8/IX/2005, referencia 201-C-2001).

**Art. 38.- Lo dispuesto en los artículos anteriores se entiende sin perjuicio de las acciones que puedan incoar los interesados, de acuerdo a la Ley.**

**Art. 39.- Cuando la Administración Pública fuere condenada al pago, entrega o devolución de una cantidad líquida, la sentencia deberá ejecutarse de la manera siguiente: la Sala hará saber el contenido de ésta, en sus respectivos casos, al Ministro del Ramo correspondiente, al Ministro de Hacienda, a la Corte de Cuentas de la República, a las instituciones y entidades que se manejan con presupuestos oficiales, al funcionario que represente al Municipio, así como a cualquier otro funcionario que determine la ley, a fin de que se libren y autoricen las órdenes de pago con cargo a las partidas de su presupuesto de gastos. Si por razones de índole financiera no fuere posible cargar la orden de pago al Presupuesto vigente, el Ministro del Ramo o funcionario respectivo incluirá en el presupuesto de gastos del año siguiente, las asignaciones o partidas necesarias para el pago de lo ordenado en la sentencia.**

## **CAPÍTULO VI**

### **OTRAS CAUSAS DE TERMINACIÓN**

**Art. 40.- El juicio contencioso administrativo terminará por resolución de la Sala, en los casos siguientes:**

**a) por resolver el demandado favorablemente la petición del demandante;**

**b) por desistimiento del actor, sin que sea necesario la aceptación del demandado;**

***Jurisprudencia***

**A. El desistimiento.**

1. El desistimiento ha sido definido por la Sala de la siguiente manera: “El desistimiento se define en el ámbito doctrinario como la renuncia a los pedimentos formulados en el proceso o a una determinada actuación (...). Dicha forma de terminación anticipada del proceso está contemplada en el artículo 40 literal b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), como facultad del actor, aunque no hace referencia específica respecto del objeto del desistimiento. Por ello, el examen de la figura del desistimiento requiere remitirse al ordenamiento procesal civil salvadoreño, en virtud de la aplicación supletoria que habilita el art. 53 de la LJCA. El Código de Procedimientos Civiles regula el desistimiento como un derecho del demandante a apartarse o renunciar de alguna acción o recurso (art. 464). En relación con el concepto de acción utilizado en la disposición antes citada, éste responde a un planteamiento ya superado en la moderna doctrina procesal, el cual la entendía como el reclamo de un derecho o interés concreto, es decir, la acción como una solicitud específica encaminada al reconocimiento de la infracción de un derecho. Sin embargo, en la actualidad, la acción se define como un derecho fundamental a la jurisdicción o el derecho a pedir justicia, frente al cual el Estado tiene el deber de la jurisdicción, es decir, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todas las materias que la ley determine (...). Así, la acción debe entenderse como un derecho en abstracto, el cual resulta independiente del derecho subjetivo o interés que se considera vulnerado y cuya tutela se solicita. De forma distinta, la pretensión procesal es una petición singular frente a un adversario determinado, realizada ante el Órgano Judicial, a fin de que sea reconocida una cierta relación jurídica, fundada en unos hechos de la vida que se afirman coincidentes con un supuesto de hecho contemplado en una norma jurídica. Del significado y alcance de estas figuras, el desistimiento de la acción debe entenderse como desistimiento de la pretensión procesal; pues no puede desistirse de un derecho en abstracto, innato y fundamental, sino de una concreta petición, queja o solicitud que se encuentra precisamente individualizada por la pretensión.” (Resolución interlocutoria del 15/ XII/2004, referencia 71-F-2002).

**c) por expresa conformidad del demandante con el acto administrativo impugnado;**

***Jurisprudencia***

**B. Expresa conformidad.**

2. Sobre este punto, el Tribunal se adhirió a la tesis sostenida por la Sala de lo Constitucional, así: “Esta Sala comparte el criterio que la adhesión a la declaratoria

de voluntad de la Administración puede ser expresada en forma verbal, escrita o plasmada en signos inequívocos que denoten la indubitable aceptación del mismo, sin que se requiere una formulación literal de conformidad. Ello se podrá traducir en la realización de actos por parte del demandante que indiquen claramente su disposición de cumplir dicho acto reclamado o admitir sus efectos, como es emitir una declaración en que exime de toda responsabilidad laboral y procesal a la institución de la que ha sido destituido. De tal manera, al aceptar la indemnización por haber sido removido de su cargo en la institución policial el demandante demuestra expresa conformidad con el acto impugnado.” (Resolución interlocutoria del 21/V/2003, referencia 113-G-2001).

**ch) por no rendirse prueba sobre la existencia del acto administrativo impugnado, cuando aquélla fuere necesaria;**

***Jurisprudencia***

**C. Inexistencia del acto.**

3. En el proceso contencioso administrativo debe existir un mínimo de actividad probatoria que acredite la existencia del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad niega la existencia del mismo; en este sentido, la Sala ha dispuesto que: “(...) cuando la autoridad demandada niega la existencia del acto que se le atribuye, corresponde probarlo al demandante. En concordancia con lo expuesto, la falta de prueba de la existencia del acto impugnado, conlleva la terminación del presente proceso. (Resolución interlocutoria del 18/IX/1998, referencia 119-A-97).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 15/VII/2002, referencia 20-Z-2001; del 29/VII/2002, referencia 177-M-2000; del 8/VIII/2002, referencia 123-G-2002; del 18/IX/1998, referencia 119-A-1997; y del 21/X/2003, referencia 70-F-2002.

**d) por revocación del acto impugnado;**

***Jurisprudencia***

**D. Revocación del acto.**

4. El acto administrativo desfavorable al administrado puede ser revisado y revocado por la autoridad que lo dictó, pese a encontrarse aquél en conocimiento de la Sala: “El Art. 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, contempla las formas anormales de terminación del proceso contencioso, entre ellas la revocación del acto impugnado, naturalmente, si el acto cuya legalidad se discute desaparece del mundo jurídico, carece de objeto la tramitación del juicio, por lo cual debe darse por terminado.” (Sentencia del 17/V/2002, referencia 119-S-2001).

En igual sentido, las resoluciones interlocutorias del 10/VII/2002, referencia 47-L-2000; y del 5/IX/2003, referencia 33-U-2002.

**e) por fallecimiento del demandante, si el acto impugnado afectare únicamente a su persona; y,**

### ***Jurisprudencia***

#### **E. Muerte del demandante.**

5. “Ciertamente, la citada disposición legal prevé la terminación anormal del proceso por la muerte del demandante, cuando el acto le afecte únicamente a éste. Es decir, cuando ese hecho prive de razón de ser la continuación del proceso, o cuando la pretensión del demandante sea intransferible conforme a las reglas del derecho común. (...) Como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico (art. 1276 Pr.C.) y lo sostiene la doctrina “es regla general en el Derecho Procesal, [que] el fallecimiento del demandante no produce necesariamente la terminación del proceso, ya que sus herederos podrán sustituirle en su posición procesal. No obstante, esta regla [se] quiebra cuando lo discutido en el proceso es una situación jurídica personalísima, que no es transmisible a los herederos. En este caso, el fallecimiento del demandante determina la terminación del proceso.” (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, t. III, Madrid, España, 2002) “Para que un hecho haga inútil la continuación del proceso, es absolutamente necesario que, una vez producido, carezca de sentido la sentencia. Así, en el supuesto de muerte del demandante cuya pretensión se hubiere referido a situaciones jurídicas personalísimas, es necesario que tampoco quepa la posibilidad de una indemnización de daños y perjuicios sustitutiva del reconocimiento de la pretensión, en cuyo caso tendría sentido la continuación del proceso por los causahabientes. Como, asimismo, podría tener sentido la continuación cuando el honor lesionado del demandante fallecido pudiese quedar reparado por la sentencia absolutoria.” (González Pérez, Jesús. Manual de práctica forense). (...) El acto de destitución, que extingue la relación jurídico-laboral, conlleva una serie de efectos que alteran la esfera jurídica del administrado. La consecuencia principal es la cesación definitiva de esa relación, la separación del cargo. La función, labor o prestación personal ejercida por el empleado o trabajador tiene un carácter personalísimo. Claramente ningún heredero del demandante puede reclamar que se le reinstale en sustitución de su causante. Sin embargo, no todas las consecuencias propias que despliega el acto de destitución afectan situaciones jurídicas personalísimas o intransmisibles. En consecuencia, la sustitución por parte de los herederos en la pretensión de declaratoria de ilegalidad y consiguiente pago de salarios y de indemnización, que han de decidirse en sentencia, otorgan razón de ser a la continuación del proceso promovido por los herederos del demandante. Por esos motivos no es atendible la petición de la parte demandada”. (Resolución interlocutoria del 15/VI/2005, referencia 94-V-2003).

**f) cuando se hubiere ejercitado la misma acción en un juicio anterior que hubiere terminado de conformidad con esta ley, siempre**

que se trate de las mismas personas, o sus causahabientes, de la misma causa o motivo y del mismo acto impugnado.

## CAPÍTULO VII

### SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

**Art. 41.-** La ejecución de la sentencia sólo podrá ser suspendida total o parcialmente por resolución de la Corte Suprema de Justicia, previa audiencia al demandante por el término de cuarenta y ocho horas, fundándose en alguna de las causas siguientes:

a) si ocasionare o pudiere ocasionar peligro de trastorno grave del orden público, supresión o suspensión de un servicio público esencial a la comunidad, o la privación del uso colectivo real y actual de una causa destinada a un fin público; y,

b) cuando su cumplimiento implicare grave detrimento de la Hacienda Pública.

La suspensión a que se refiere la letra a) del presente artículo, surtirá efecto durante el tiempo que persistan las causas que la motivaron. Desaparecidas éstas, podrá ejecutarse la sentencia a petición de parte.

En el caso de suspensión a que se refiere la letra b) del presente artículo la Corte Suprema de Justicia determinará un plazo prudencial, no mayor de tres años, para el cumplimiento de la sentencia. El Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, fijará la modalidad de pago que dé cumplimiento al fallo en la forma que sea menos gravosa para la Hacienda Pública, lo que pondrá en conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, para que conste en el proceso.(2)

**Art. 42.-** La solicitud de suspensión en los casos a que se refiere el artículo anterior deberá presentarse al tribunal por la autoridad o funcionario demandado, previa aprobación del superior jerárquico, dentro de los quince días siguientes a aquél en que se reciba la certificación de la sentencia por la autoridad administrativa encargada de cumplirla.

**Cuando la causa fuere sobrevenida podrá pedirse la suspensión de la ejecución de la sentencia en cualquier tiempo.**

## **CAPÍTULO VIII**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Art. 43.- En el juicio contencioso administrativo, se usará papel común.**

**Las partes que intervengan en el juicio no están obligadas a rendir caución alguna.**

**Art. 44.- En el juicio contencioso administrativo el tribunal suplirá de oficio las omisiones de las partes, si pertenecen al derecho.**

#### ***Jurisprudencia***

##### **A. Errores materiales.**

1. La Sala ha expresado que los errores materiales no pueden ser suplidos: “El error material de la fecha es un error fáctico, de manera que no puede ser suplido oficiosamente por el Tribunal, ya que, de acuerdo con el Art. 44 de la L.J.C.A, en esta clase de juicio sólo se puede suplir de oficio las omisiones de las partes, si pertenecen al derecho.” (Sentencia del 11/VII/2000, referencia 165-C-2000).

**Art. 45.- Todo funcionario o autoridad que en el término legal no conteste un informe, traslado o audiencia, incurrirá en una multa de veinticinco a quinientos colones, que impondrá el tribunal a su juicio prudencial.**

**Art. 46.- Para imponer la multa a que se refiere el artículo anterior, el tribunal oír en la siguiente audiencia a la autoridad o funcionario infractor, y con la contestación o sin ella, resolverá con sólo la vista de los autos. Si las multas no se enteraren voluntariamente, se cobrarán por el sistema de retención del sueldo, para lo cual el tribunal librá orden al pagador respectivo, a fin de que efectúe la retención e ingrese su monto al fondo general de la Hacienda Pública.**

**Art. 47.- Los términos o plazos a que se refiere la presente ley comprenderán solamente los días hábiles, serán perentorios y no habrá necesidad de acusar rebeldía para tenerlos por concluidos.**

**Art. 48.- La Sala podrá subsanar de oficio los vicios de procedimiento que por su naturaleza podrían producir nulidad.**

También podrá ordenar de oficio, para mejor proveer la recepción de cualquier clase de prueba, solicitar los dictámenes e informes que estime pertinentes y la remisión de los expedientes originales, los cuales una vez vistos, serán devueltos al lugar de su procedencia.

**Art. 49.- Si la prueba hubiere de rendirse fuera de la capital, la Sala podrá remitir originales los autos al tribunal que determine, para que la reciba con las formalidades legales.**

**Art. 50.- La demanda y todo escrito que presenten los particulares deberá llevar firma de abogado.**

### ***Jurisprudencia***

#### **A. Firma y sello de abogado director.**

1. La ley de la materia exige que todo escrito que presenten los particulares debe llevar firma de abogado; pero además, en aplicación del Código de Procedimientos Civiles, dicho profesional debe estampar el sello correspondiente: “Ahora bien, la exigencia de la firma y sello de abogado director en los escritos presentados ante esta sede, única y exclusivamente es aplicable a los particulares como lo señala el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no así para los funcionarios o autoridades demandadas.” (Sentencia definitiva del 22/VII/2003, referencia 225-C-2001).

**Art. 51.- Las resoluciones pronunciadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo, se entenderán sin perjuicio del derecho que corresponda a los interesados para alegar la prescripción.**

**Art. 52.- Contra las sentencias podrá interponerse para ante la misma Sala, solamente el recurso de aclaración, dentro del término de tres días siguientes al de la respectiva notificación y procederá en los casos siguientes:**

- a) para solicitar la corrección de errores materiales; y,
- b) para pedir la explicación de conceptos oscuros que aparezcan en la parte dispositiva del fallo.

## ***Jurisprudencia***

### **A. Finalidad de la aclaración.**

1. La Sala respecto de la finalidad de la aclaración ha expresado: “El recurso de aclaración regulado en el art. 52 de la LJCA se erige como un medio de impugnación otorgado a las partes para solicitar al Tribunal la corrección de errores materiales y para pedir la explicación de conceptos oscuros que aparezcan en la parte dispositiva del fallo. Cabe enfatizar que estas peticiones tienen relevancia jurídica únicamente para las partes vinculadas a las pretensiones que efectivamente se han resuelto en la sentencia definitiva.” (Resolución interlocutoria del 27/II/2004, referencia 77-H-2001).

### **B. Alcances de la aclaración.**

2. La aclaración no puede en ningún momento mutar el contenido de la decisión adoptada por la Sala. En este sentido, el Tribunal ha manifestado que: “Sobre tal petición esta Sala aclara, que conforme al Art. 52 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contra las sentencias podrá interponerse para ante la misma Sala: “solamente el recurso de aclaración”. El referido recurso, a tenor de lo establecido en la citada disposición, constituye un mecanismo para enmendar errores materiales o esclarecer y explicar conceptos que puedan generar confusión sobre lo que quiso decir la Sala. En consecuencia, no tiene los alcances de modificación de puntos con que la parte está en desacuerdo, pretendiendo con ello cambiar su contenido; ni tampoco es una vía para realizar cuestionamientos sobre razones de fondo tal como los plantea la parte actora en el escrito en mención.” (Sentencia del 20/IX/2002, referencia 69-B-2000).

En igual sentido, la resolución interlocutoria del 4/II/2002, referencia 158-A-2000.

**Art. 53.- En el juicio contencioso administrativo se aplicarán, en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de éste, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles que no contraríen el texto y los principios procesales que esta ley contiene.**

**Art. 54.- El presente decreto entrará en vigencia el primero de enero de mil novecientos setenta y nueve.**

**DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: San Salvador, a catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho.**

**José Leandro Echeverría,  
Presidente.**

**Romeo Aurora,  
Vicepresidente.**

**Benjamín Wilfrido Navarrete,  
Vicepresidente.**

**José Ernesto Jerez,  
Primer Secretario.**

**Abel Salazar Rodezno,  
Primer Secretario.**

**Mauricio Ernesto Velasco Zelaya,  
Segundo Secretario.**

**Roberto Monge Ruíz,  
Primer Secretario.**

**Roberto Salazar Menéndez,  
Segundo Secretario.**

**CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y dos.**

**PUBLÍQUESE EN EL DIARIO OFICIAL.**

**Julio Ernesto Astacio  
Ministro de la Presidencia de la Republica.**

**D. L. N° 81, del 14 de noviembre de 1978, publicado en el D.O. N° 236, Tomo 261, del 19 de diciembre de 1978.**

**NOTAS:**

(1)	Artículos de la Constitución de 1962	Artículos equivalentes en la Constitución de 1983
	47 No. 13	131 No. 31
	81	172
	215	241

(2) En las disposiciones que la Ley usa la palabra “Poder” debe sustituirse por “Órgano”. Véase Arts. 2 inciso 2º letras a) y b), 37 y 41 inciso final de la Ley y Título VI de la Constitución.

(3) En el Art. 4 letra c) se cita el “Consejo Central de Elecciones”, que actualmente se llama “Tribunal Supremo Electoral “. Véase Art. 208 de la Constitución.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Los aspectos fundamentales que han sido tomados en cuenta en la elaboración del proyecto de la “Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, son los siguientes:

1°.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y NECESIDAD DE LA LEY.- La “Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” obedece a un mandato constitucional y a la necesidad impostergable de legislar sobre esta materia, porque que ha sido prevista y ordenada en el Artículo 47, apartado 13° de la Constitución Política. Esta disposición, al determinar las atribuciones de la Asamblea Legislativa, prescribe la que tiene de erigir jurisdicciones y establecer cargos a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, para que los funcionarios respectivos conozcan de toda clase de causas criminales, civiles, mercantiles o laborales; y a propuesta del Poder Ejecutivo, para que conozcan en toda clase de asuntos contenciosos-administrativos. En consecuencia, se llena un vacío existente en nuestra legislación, ya que, mediante la ley mencionada, se garantizan tanto los derechos reconocidos a los administrados, como los derechos de la Administración Pública.

Por otra parte, la ley tiene como fundamento lo prescrito en el artículo 81 de la Constitución Política, en el que se establece que corresponde al Poder Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en materias constitucional, civil, penal mercantil y laboral; así como en las otras que determine la ley. Por consiguiente, debiendo juzgarse la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, constitucionalmente debe corresponder al Poder Judicial la potestad para conocer de las contenciones o asuntos que se susciten sobre esta materia.

En lo que a este aspecto se refiere, debe tenerse en cuenta que el control de los derechos establecidos en nuestra Constitución Política es materia propia de la “Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, que garantizará un régimen de legalidad, ajustando el proceder de la Administración Pública al principio consignado en el artículo 6 de la Constitución.

2°.- NATURALEZA DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY.- En el proyecto de “Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” se ha tratado de crear un estatuto legal que contiene disposiciones amplias, sencillas y flexibles; con lo que se da a este cuerpo de normas, viabilidad, facilidad y

seguridad, propios de un régimen de tal naturaleza, a fin de que tenga una vigencia efectiva. La experiencia obtenida con la “Ley de Procedimientos Constitucionales”, y especialmente con el Juicio de Amparo, ha sido tomada muy en cuenta para la formulación del proyecto, puesto que estas instituciones han demostrado su eficacia en la vida jurídica salvadoreña.

3°.- ADECUACIÓN DE LA LEY AL MEDIO SALVADOREÑO.- Se ha elaborado un proyecto de ley que reconoce los principios fundamentales de lo que técnicamente son materias de lo contencioso administrativo. Se trata de un instrumento legal, en cuya redacción han sido tomados en cuenta principios que figuran en el Derecho Administrativo y preceptos contenidos en códigos y leyes de otros Estados, relativos a esta materia; pero dentro del marco de nuestra tradición jurídica, tanto en lo que respecta a los órganos de la jurisdicción, como en el procedimiento que se establece. La Ley, tal como se ha proyectado, está en plena armonía con nuestro ordenamiento jurídico.

4°.- COMPETENCIA.- En el proyecto se crea el tribunal competente de lo contencioso administrativo y se respetan las competencias que de conformidad a nuestro ordenamiento legal, corresponden a otros organismos o tribunales. Se evita, así, toda duda que pudiese suscitar un grave inconveniente, en cuanto a la seguridad que se debe tener en la aplicación de esta ley. Basta considerar, que la acción contencioso administrativa se debe ejercitar cuando se haya agotado el procedimiento administrativo, para significar con ello, el límite entre los efectos puramente administrativos, y los de la contención entre el administrado y la Administración Pública, o viceversa.

5°.- SENCILLEZ DE LA LEY, FACILIDAD DE INTERPRETACIÓN.- Las leyes, hasta donde lo permita la técnica legislativa, deben constituir esquemas sencillos que faciliten a los tribunales y a los intérpretes su fácil aplicación. Esto es importante, en atención a que los administrados a quienes puede afectar la ilegalidad del acto administrativo, objeto de su juzgamiento, puedan con facilidad hacer uso de sus derechos, de conformidad a las disposiciones contenidas en la Ley.

6°.- ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- La vigencia de la ley le otorgará mayor firmeza a las disposiciones y actos emanados de la Administración Pública, puesto que significará una mayor garantía del principio de legalidad en los actos administrativos. A ello obedece precisamente que el organismo encargado del trámite y sentencia en el juicio, sea un tribunal del más alto nivel en materia de jurisdicción.