

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS PRINCIPIOS GENERALES DEL RÉGIMEN DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE EL SALVADOR

Allan R. Brewer-Carías
Director de la Revista

Resumen: *El artículo comenta los principios fundamentales de la Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador de 2018, que es más reciente de todas las Leyes de Procedimiento Administrativo de América Latina.*

Palabras Clave: *Procedimiento Administrativo.*

Abstract: *This article is devoted to analyze the fundamental principles of the Administrative Procedure Law of El Salvador, which is the most recent of all the Administrative Procedure Law of Latin America.*

Key words: *Administrative Procedure.*

La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador sancionó el 15 de diciembre de 2017 el Decreto 586 contentivo de la **Ley de Procedimientos Administrativos, la cual, devuelta por el Presidente de la República, una vez aceptadas parcialmente sus observaciones, se sancionó de nuevo en Sesión Plenaria del 30 de enero del 2018**, y entra en vigencia el 13 de febrero de 2019 (art. 168), o sea doce meses después de su publicación en el *Diario* N° 30, Tomo 418, de 13 de febrero de 2018.

Se trata de la más reciente de todas las Leyes de Procedimiento Administrativo de América Latina, de cuya normativa y práctica de aplicación sin duda se nutrieron sus redactores, como también en su momento lo hicieron los redactores de aquellas respecto de la legislación española, a través de las previsiones ya derogadas Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y Ley de Procedimientos Administrativos de 1958, las cuales fueron sustituidas por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999 de 13 de enero de 1999), todas las cuales, puede decirse que influyeron en la redacción de la Ley de Procedimientos Administrativos de El Salvador.

Dichas leyes de América Latina, es bueno recordarlo, en sentido cronológico descendente de la más reciente a la más antigua, han sido las siguientes: en 2017, el Código Orgánico Administrativo de Ecuador, que sustituyó en la materia las normas del Decreto Ejecutivo 2428, de 2002, sobre el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; en 2013, la Ley N° 107-17 de 6 de agosto de 2013 de la República Dominicana sobre el Procedimiento Administrativo;¹ en 2003, la Ley N° 19.880 de Procedimientos Administrati-

¹ Sobre la Ley de la República Dominicana véase nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "Principios del procedimiento administrativo en la Ley N° 107-13 de 6 de agosto de 2013 de la República Dominicana," en el libro *Principios del Procedimiento Administrativo. Estudio de Derecho Comparado*, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana International, Santo Domingo, 2016, pp. 51-79.

vos de Chile; en 2002, la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo de Bolivia; en 2001, la Ley 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú,² la cual tuvo su antecedente remoto en el Decreto Supremo 006-67-56 de 1967 el cual, aún cuando de rango parlamentario, puede considerarse como el primer cuerpo normativo en la materia en América Latina; en 2000, la Ley Nº 38 contentiva del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración de Panamá, que regula el Procedimiento Administrativo General; en 1999, la Ley 9.784 de Brasil que regula el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal; en 1994, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México; en 1987, la Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras, reformada en 2014 por la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno; en 1984, el Código Contencioso Administrativo de Colombia, en cuya reforma se agregó precisamente el “Libro I sobre Procedimientos Administrativos,” Código reformado Ley 1437 de enero de 2011, en la cual quedó con la nueva denominación de “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;” en 1981, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela;³ en 1978, la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica;⁴ en 1973, el Decreto Ley 640 sobre Procedimientos Administrativos de Uruguay, que luego fue sustituido por el Decreto 500 de 1991 sobre Normas Generales de Actuación Administrativa y Regulación del Procedimiento en la Administración Central; y en 1967 la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos de Argentina, que fue posteriormente reformada por la Ley 21.682,⁵ y que fue la ley pionera en esta materia en todo el continente Latinoamericano.

² Sobre la Ley peruana véase nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La regulación del procedimiento administrativo en América Latina (con ocasión de la primera década de la Ley Nº 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú 2001-2011),” en *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 67, “El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia de la LPAG”, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2011, pp. 47-77.

³ Sobre la ley venezolana véase nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,” en *Revista de Derecho Público*, Nº 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, pp. 115-117; “Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela,” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIX, Nº 3, Institute International des Sciences Administratives, Bruselas 1983, pp. 247-258; “Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Textos Legislativos, Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pp. 7-51; y *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, 6ª edición ampliada, Caracas 2002.

⁴ Sobre la Ley costarricense véase nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica” en *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José 1981, pp. 31-57; y en “Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLVIII, Institute International des Sciences Administratives, Bruselas 1982, Nº 1, pp. 47-58.

⁵ Sobre la Ley argentina nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina de 1972 en el inicio del proceso de positivización de los principios del procedimiento administrativo en América Latina,” en Héctor M. Pozo Gowland, David A. Halperin, Oscar Aguilar Valdez, Fernando Juan Lima, Armando Canosa (Coord.), *Procedimiento*

I. MOTIVACIÓN GENERAL DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley de procedimientos Administrativos de El Salvador, al igual que en general las demás Leyes de Procedimientos Administrativos antes mencionadas de América Latina, tuvo entre sus motivaciones la necesidad de que en El Salvador existieran “normas claras y uniformes” que regulasen “con carácter general y uniforme” “los procedimientos que corresponden seguir a la Administración Pública y que desarrolle los principios que deben regir su actividad;” y todo ello, con el objeto de que, *primero*, se garantice “en mejor forma el sometimiento de la Administración Pública al principio de legalidad,” *segundo*, se asegure que en la misma “el respeto a los derechos fundamentales logre mayor efectividad,” *tercero*, se garantice que cumpla con eficiencia y eficacia sus atribuciones,” a fin de “de satisfacer adecuadamente los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo” y *cuarto*, se logre la necesaria “modernización de la Administración Pública en sus aspectos orgánico y funcional,” y la “simplificación de las actuaciones administrativas.”

La particularidad de la Ley de El Salvador, sin embargo, está en que siendo la última de las dictadas en el Continente, ha recogido lo mejor de la evolución legislativa que se aprecia de las Leyes anteriores, configurándose como un compendio de todos los principios establecidos en la materia.⁶

Nuestra intención, en estas notas, es analizar algunos de los principios rectores de la nueva regulación legal, precisando para comenzar el marco de su estructura general, que responde a las motivaciones antes mencionadas.

II. ESTRUCTURA GENERAL DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En efecto, la Ley está integrada por seis Títulos. El Título I, sobre “Normas generales, derechos de la persona frente a la administración y empleo de las nuevas tecnologías” tiene tres Capítulos: Capítulo I sobre “Disposiciones generales” (art. 1 a 15); y Capítulo II sobre “De los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública” (arts. 16 y 17; y Capítulo III sobre “Del empleo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones” (arts. 18 a 20).

El Título II, sobre “Régimen jurídico de los actos de la Administración Pública,” tiene cuatro Capítulos: el Capítulo I sobre “El acto administrativo” esta dividido en tres secciones: Sección Primera sobre la “Configuración del acto administrativo” (arts. 21 a 25); Sección Segunda sobre la “Eficacia del acto administrativo” (arts. 26 a 35); y Sección Tercera sobre la “Invalidez de los actos” (arts. 36 a 41). El Capítulo II trata sobre la “Competencia” (arts. 42 a 50); el Capítulo III sobre “Abstención y recusación” (arts. 51 a 54); y el Capítulo IV sobre “La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de los servidores públicos” (arts. 55 a 63).

Administrativo. Tomo II. *Aspectos generales del procedimiento administrativo*. *El procedimiento Administrativo en el derecho Comparado*, Buenos Aires 2012, pp. 959-993.

⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Universidad del Rosario, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Editorial Legis, Bogotá 2003, 344 pp.; *Principios del procedimiento administrativo* (Prólogo de Eduardo García de Enterría), Editorial Civitas, Madrid 1990, 200 pp.;

El Título III, que es grueso de la Ley, se refiere a “Del procedimiento” y está dividido en ocho Capítulos: El Capítulo I sobre “Principios generales” (arts. 64 a 79); el Capítulo II sobre los “Términos y plazos” (arts. 80 a 90); el Capítulo III sobre “Tramitación”(arts. 91 a 96); el Capítulo IV sobre “Comunicaciones” (arts. 97 a 105); el Capítulo V sobre la Prueba”(arts. 106 a 109); el Capítulo VI, sobre la “Audiencia a los interesados” (art 110); el Capítulo VII sobre la “Terminación” (art. 111) con tres Secciones: Sección Primera sobre “Resolución final y silencio administrativo” (arts. 112 a 114); Sección Segunda sobre “Desistimiento y renuncia” (arts. 115 a 116), y Sección Tercera sobre “Caducidad” (art. 117); y Capítulo VIII sobre “Revisión, Revocatoria y rectificación de errores”(arts. 118 a 122).

El Título IV sobre “De los recursos” contiene dos Capítulos: “el Capítulo I sobre “Disposiciones generales” (arts. 123 a 131), y el Capítulo II sobre “Tipos de recursos” con tres secciones: la Sección Primera sobre el “Recurso de reconsideración” (art. 132 a 133); la Sección Segunda sobre el “Recurso de apelación” (arts. 134 a 135); y la Sección Tercera sobre el “Recurso extraordinario de revisión” (arts. 136 a 138).

El Título V se refiere a la “De la potestad Sancionadora,” dividido en dos Capítulos: Capítulo I sobre “Aspectos generales para el ejercicio de la potestad sancionadora” (arts. 139 a 149), y el Capítulo II sobre “Reglas aplicables a los procedimientos sancionatorios” (arts. 150 a 158)

El Título VI sobre “Procedimiento para el ejercicio de la potestad normativa” (arts. 159 162).

III. OBJETO Y SUJETOS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: ÁMBITO DE APLICACIÓN

El objeto de la Ley, conforme a la estructura general antes mencionada y como lo precisa el artículo 1, es regular, en *primer lugar*, el régimen de “las actuaciones administrativas de toda la Administración Pública,” en particular “de los actos administrativos,” con especial previsiones sobre “los requisitos de validez y eficacia” de los mismos;” en *segundo lugar*, el régimen de “los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública,” en *tercer lugar* “el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de sus funcionarios,” en *cuarto lugar* “el ejercicio de la potestad normativa,” y en *quinto lugar*, el régimen de “los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador.”

En cuanto a los sujetos a los cuales se aplica la Ley, la misma, al regular su “ámbito de aplicación” (art. 2) hace comprender dentro de la denominación genérica de “Administración Pública” a los siguientes sujetos:

En primer lugar, la ley se aplica a los órganos del Poder Ejecutivo, es decir al “Órgano Ejecutivo y sus dependencias,” o sea a la Administración Pública nacional Central; “a las entidades autónomas y demás entidades públicas, aun cuando su ley de creación se califique de carácter especial,” o sea a la Administración Pública nacional descentralizadas funcionalmente; y “a las municipalidades,” que son los entes políticos descentralizados territorialmente, agrega la Ley, “en cuanto a los actos administrativos definitivos o de trámite que emitan y a los procedimientos que desarrollen.”

En segundo lugar, la ley se aplica a los órganos de los otros Poderes Públicos distintos del Poder Ejecutivo, “cuando excepcionalmente ejerzan potestades sujetas al derecho administrativo,” y en particular en esos casos “a los Órganos Legislativo y Judicial, la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, el Consejo Superior

de Salud Pública, el Tribunal Supremo Electoral” y, en general, a cualquier otra “institución de carácter público, cuando excepcionalmente ejerza potestades sujetas al derecho administrativo.”

En tercer lugar, por extensión, la Ley también se aplica “a los concesionarios de la Administración Pública,” se entiende también cuando ejerza potestades sujetas al derecho administrativo.

IV. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Siguiendo la orientación general de las leyes de procedimiento administrativos precedentes sancionadas en América Latina, y sin duda inspirada en muchas de ellas, la Ley de El Salvador (art. 3) estableció que las actuaciones de la Administración Pública están sujetas a los siguientes principios generales:

1. *Principio del carácter servicial de la Administración Pública*

La Ley establece respecto del carácter servicial de la Administración Pública, el principio de que la misma “debe servir con objetividad a los intereses generales” (art. 3), es decir, que está al servicio de los ciudadanos, y no del aparato del Estado, de los gobernantes o de la burocracia estatal;

2. *Principio de Legalidad*

Conforme al principio de la legalidad, la Administración Pública debe actuar “con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, de modo que solo puede hacer aquello que esté previsto expresamente en la ley y en los términos en que esta lo determine” (art. 3.1).

Un derivado del principio de legalidad es el respeto de las fuentes del derecho por la actuación de la administración, razón por la cual se dispone expresamente que “las resoluciones administrativas de carácter particular no pueden contradecir lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas procedan de un órgano de igual o mayor jerarquía al que dictó la disposición general” (art. 29); es decir, el llamado principio de la inderogabilidad singular de las normas.

Igualmente, en virtud del principio de la legalidad, como lo establece expresamente el artículo 25 de la ley, “solo podrán dictarse actos discrecionales, cuando así lo autorice el ordenamiento jurídico,” considerándose, además “ilegales” es decir, contrarios al principio de legalidad, los actos discrecionales “cuando incurran en desviación de poder o de cualquier otro modo contravengan las leyes.”

3. *Principio de la competencia*

Otro principio derivado del principio de legalidad, en particular de la previsión de que el funcionario de la Administración solo puede actuar cuando así está autorizado “expresamente en la ley y en los términos en que esta lo determine,” es el principio de la competencia regulado en el artículo 42 al disponer que la misma siempre es de texto expreso y de carácter irrenunciable la cual, por lo tanto, no se presume.

Además, conforme al artículo 112, la competencia es de ejercicio *obligatorio*, no pudiendo la Administración “abstenerse de resolver un asunto de su competencia con el pretexto de vacío u oscuridad en las disposiciones legales aplicables o en las cuestiones que se susciten en el procedimiento.”

La secuela del principio de la competencia respecto de los actos administrativos es no sólo que, entre los requisitos de validez de los mismos, de acuerdo con el artículo 22.a de la Ley, está la “competencia e investidura del órgano competente;” sino el principio de la nulidad absoluta o de pleno derecho de los actos administrativos “dictados por autoridad manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio” (art. 36.a).

4. *Principio de Proporcionalidad*

Este principio de la proporcionalidad impone a la Administración Pública, que “las actuaciones administrativas deben ser cualitativamente aptas e idóneas para alcanzar los fines previstos, restringidas en su intensidad a lo que resulte necesario para alcanzar tales fines y limitadas respecto a las personas cuyos derechos sea indispensable afectar para conseguirlos” (art. 3.2).

En este supuesto, agrega la norma “deberá escogerse la alternativa que resulte menos gravosa para las personas y, en todo caso, el sacrificio de estas debe guardar una relación razonable con la importancia del interés general que se trata de salvaguardar” (art. 3.2).

La Ley recurre de nuevo al principio de la proporcionalidad específicamente en materia de ejercicio de la potestad sancionadora exigiendo que tanto en la “determinación normativa del régimen sancionador así como en la imposición de sanciones por parte de la Administración Pública, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada” (art. 139.7); y en general como principio que debe tenerse en cuenta “en el ejercicio de la potestad normativa” por la Administración Pública (**Art. 160**).

5. *Principio del Antiformalismo*

Este principio del antiformalismo busca asegurar que “ningún requisito formal que no sea esencial debe constituir un obstáculo que impida injustificadamente el inicio del procedimiento, su tramitación y su conclusión normal” (art. 3.3).

Asimismo, en lo que se refiere al procedimiento administrativo la norma del artículo 3.3 exige que la Administración Pública “debe interpretar los requisitos esenciales en el sentido que posibilite el acceso a los procedimientos y el pronunciamiento de una resolución de fondo.”

6. *Principio de la Eficacia*

Conforme a este principio de la eficacia, “la Administración, antes de rechazar el inicio del procedimiento o recurso, su conclusión anormal o la apertura de un incidente, debe procurar la reparación o subsanación de cualquier defecto que haya advertido, incluso sin necesidad de prevención al interesado” (art. 3.4). Este principio de la eficacia, además, debe tenerse en cuenta “en el ejercicio de la potestad normativa” por la Administración Pública (**Art. 160**).

7. *Principio de Celeridad*

De acuerdo con el principio de la celeridad, “los procedimientos deben ser ágiles y con la menor dilación posible y serán impulsados de oficio cuando su naturaleza lo permita” (art. 3.5).

Conforme a este principio de la celeridad, el artículo 4 de la ley dispone que “en todo caso, con el fin de agilizar los trámites y procedimientos administrativos, la Administración se debe abstener de exigir documentos de uso común que obren en registros públicos o en las dependencias encargadas de expedirlos, tales como la documentación acreditativa de la existencia de las personas, su personería, o la tarjeta de identificación tributaria.” La Administración Pública, además, “no debe exigir requisitos para el cumplimiento de obligaciones o para el ejercicio de actividades y derechos que no se encuentren respaldados por el ordenamiento jurídico” (art. 4).

Por ello, de acuerdo con este principio de la celeridad, el artículo 93 de la ley sobre la tramitación del procedimiento administrativo precisa que “para dar al procedimiento la mayor celeridad, se deben acordar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no estén entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento.”

También podrían encontrar su fundamento en el principio de celeridad, las previsiones de la Ley de Procedimientos Administrativos en materia de efectos del silencio de la Administración, al establecer en su artículo 113, el principio del silencio administrativo positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al disponer que sin perjuicio de la obligación de la Administración de decidir, “el vencimiento del plazo máximo, sin haberse notificado resolución expresa, producirá el efecto positivo, de modo que el interesado ha de entender estimada su petición.” En estos casos, conforme a la misma norma, “la producción de los efectos positivos del silencio administrativo tiene la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, con todas sus consecuencias.”

El principio, sin embargo, no se estableció en forma absoluta, estableciéndose que en dichos procedimientos que el silencio tendrá efecto negativo o desestimatorio en los siguientes casos:

- “1. Cuando el supuesto constitutivo se origine exclusivamente del derecho constitucional de petición, sin que exista regulación infraconstitucional alguna relativa al supuesto constitutivo de la petición.
2. Cuando la solicitud tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público; y
3. Cuando se trate de peticiones dirigidas a la impugnación de actos y disposiciones.”

En este último caso, sin embargo, la Ley dispuso que “cuando se hubiere interpuesto recurso de apelación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, se producirán los efectos positivos del silencio si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo”. (art. 113)

8. *Principio de oficialidad o de impulso de oficio*

Por lo que se refiere al principio de la oficialidad, establecido en el mismo artículo 3.5 de la Ley al disponer que “los procedimientos deben ser impulsados de oficio cuando su naturaleza lo permita,” por ejemplo, el artículo 106 de la ley dispone en materia de pruebas que la Administración debe practicar “en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de estos.” El mismo principio se recoge en el procedimiento sancionatorio, al disponer el artículo 153 que “en el plazo probatorio se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del denunciante y el presunto responsable, cuantas pruebas sean pertinentes y útiles para la determinación de hechos y posibles responsabilidades, o el descargo de estas.”

El mismo principio de oficialidad se refleja en materia de desistimiento del procedimiento por el interesado, en cuyo caso dispone el artículo 116 que “si la cuestión suscitada en el procedimiento entrañase un interés general o si fuese conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración debe limitar los efectos del desistimiento o de la renuncia del interesado y debe seguir de oficio el procedimiento.”

Por otra parte, conforme al artículo 118 de la Ley, la Administración Pública puede “en cualquier momento, por iniciativa propia en la vía administrativa,” declarar la nulidad de los actos administrativos “favorables que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan

sido recurridos en plazo,” cuando los mismos adolezcan de un vicio de nulidad absoluta o de pleno derecho (art.??). La ley también autoriza a la Administración para declarar, pero únicamente de oficio, la nulidad de las normas administrativas.”

Por otra parte, conforme al artículo 121, la Administración Pública también puede “revocar de oficio sus actos desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por la ley, o sea contraria al principio de igualdad o al interés público;” y conforme al artículo 122 de la ley, igualmente puede, en cualquier momento, “de oficio,” “rectificar los errores materiales, los de hecho y los aritméticos.”

Por último, en materia de ejecución de acto administrativo impugnado, si bien el principio es que la interposición de recursos contra los mismos “no suspende la ejecución del acto impugnado,” sin embargo, “el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio, la ejecución del acto impugnado, cuando concurran las circunstancias indicadas en la norma (art. 127).

9. *Principio de Economía*

Conforme al principio de la economía, “la actividad administrativa debe desarrollarse de manera que los interesados y la Administración incurran en el menor gasto posible, evitando la realización de trámites o la exigencia de requisitos innecesarios” (art. 3.6).

En consecuencia, conforme lo dispone el artículo 4 de la Ley, la Administración Pública, “con el fin de facilitar a los ciudadanos el acceso a esta, mejorar su eficacia y reducir costos, no puede exigir documentos emitidos por la institución que los solicita ni requisitos relativos a información que dicha institución posea o deba poseer. Además, “la institución u organismo público, tampoco puede exigir la presentación de documentos o requisitos que hayan sido proporcionados con anterioridad, salvo que los efectos de tales documentos se hubiesen extinguido por causas legales” (art. 14).

Una manifestación del principio de la economía, por ejemplo, es la recogida en el artículo 69 de la ley que permite que la representación de los interesados en el procedimiento administrativo se pueda otorgar, aparte de “mediante instrumento público o documento privado con firma legalizada notarialmente,” directamente “por comparecencia ante el funcionario competente para instruir el procedimiento,” lo cual se debe hacer constar “en un acta o bien en el mismo escrito en el que se solicite la iniciación del procedimiento.”

10. *Principio de Coherencia*

Sobre el principio de coherencia, la norma del artículo 3.7 de la Ley, dispone que las actuaciones administrativas deben ser “congruentes con los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito y se motiven adecuadamente, sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.”

Por ello, por ejemplo, en cuanto a la decisión de los procedimientos administrativos el artículo 112 exige que “la resolución debe decidir todas las cuestiones de hecho y de derecho que resulten del expediente, aunque no hayan sido planteadas por los interesados;” y en cuanto a la decisión en materia de los recursos administrativos, el artículo 129 de la ley exige que “la resolución del recurso debe contener una respuesta a las peticiones formuladas por el recurrente.”

11. *Principio de la Verdad material*

Conforme al principio de la verdad material, “las actuaciones de la autoridad administrativa deben ajustarse a la verdad material que resulte de los hechos, aun cuando no hayan sido alegados ni se deriven de pruebas propuestas por los interesados” (art. 3.8).

12. *Principio de la buena fe*

De acuerdo con el principio de la buena fe, “todos los participantes en el procedimiento deben ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta, la cual se presume respecto de todos los intervinientes,” (art. 3.9). Por ello, por ejemplo, conforme al artículo 112 de la Ley los administrados pueden acudir seguros ante la Administración en sus peticiones, con la seguridad de que “en ningún caso, la resolución final podrá agravar o perjudicar la situación inicial del administrado a cuya instancia se hubiera iniciado el procedimiento” (art. 112).

Por otra parte, en particular, al establecer los deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, el artículo 17.2 de la ley les impone el de “actuar de acuerdo con el principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en los procedimientos y de efectuar o aportar declaraciones o documentos falsos o hacer peticiones o afirmaciones temerarias.”

13. *Principio de la transparencia*

Sobre el principio de la transparencia, solo está indirectamente mencionado en la ley cuando entre los deberes que se definen para los órganos administrativos en relación con los particulares, el artículo 11.5 se refiere a que deberán tratar “a los ciudadanos con el más alto índice de decoro y transparencia.” También, el artículo 160 de la Ley establece que, en materia de ejercicio de la potestad normativa, la Administración Pública debe actuar de acuerdo con varios principios, entre los cuales indica el de la “transparencia.”

Sin duda, vinculado a este principio de la transparencia es que el artículo 16.1 de la Ley, al regular los derechos de las personas, en sus relaciones con la Administración Pública, destaca el derecho “a la buena Administración, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad e imparcialidad y que sean resueltos en un plazo razonable y al servicio de la dignidad humana.”

14. *Principio de la seguridad*

En relación con el principio de seguridad en relación con los datos e informaciones sobre las personas, al referirse al expediente administrativo en el procedimiento administrativo, el artículo 8 de la Ley le impone a la Administración, “para garantía de seguridad,” la obligación de “implementar los mecanismos necesarios que salvaguarden la información y el exclusivo acceso a quienes tienen derecho en los términos establecidos en esta ley y en las especiales que resulten aplicables.”

Igualmente, el artículo 16.1 de la Ley, al regular los derechos de las personas, en sus relaciones con la Administración Pública, incluye el derecho “a la garantía de seguridad y confidencialidad de los datos personales que figuren en los ficheros, bases de datos, sistemas y aplicaciones de la Administración Pública.”

V. LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El principio del debido proceso, es decir, la garantía que tiene toda persona a ser juzgada por sus jueces naturales, que deben ser autónomos e independientes, en procesos en los cuales se debe respetar su presunción de inocencia, su derecho a ser oído y a aportar pruebas, y su derecho a la defensa, es principio que está establecido en el ordenamiento constitucional de El Salvador fundamentalmente respecto de los procesos judiciales, como se deriva del texto de los artículos 1 y 12 de la Constitución.

Sin embargo, es evidente, el debido proceso también es una garantía que se debe respetar en los procedimientos administrativos, lo que por lo demás, tiene su fundamento indirecto en lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución que establece que:

“Artículo 14. Corresponde únicamente al órgano judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.”

La importancia de la norma está, primero, en que es la única del texto constitucional que utiliza la expresión “debido proceso,” precisamente al referirse a los procedimientos administrativos; y segundo, que si bien la norma está destinada a regular el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Administración, el principio que de la misma deriva se aplica a todos los procedimientos administrativos, y ello lo confirma precisamente la Ley de Procedimientos Administrativos que en esa forma se puede considera como el cuerpo normativo que garantiza el derecho al debido proceso de las personas en sus relaciones con la Administración.

1. *El derecho de los interesados al procedimiento administrativo*

El procedimiento administrativo se ha regulado en la Ley para establecer el marco de la garantía del debido proceso administrativo, de manera que de la ley deriva un derecho fundamental de mas personas en tanto que administrados, y es el derecho al procedimiento administrativo, es decir, a que la Administración Pública desarrolle los procedimientos que en sus relaciones con los administrados conforme al régimen establecido en la ley.

De allí, incluso, la sanción de nulidad absoluta o de pleno derecho que conforme a la Ley afecta a los actos administrativos cuando sean dictados “prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados” (art. 36).

2. *El derecho de los interesados de hacerse parte en los procedimientos administrativos que puedan afectar sus derechos e intereses*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 65 de la ley, todos los titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos están legitimados para intervenir en el procedimiento administrativo, teniendo por tanto derecho a apersonarse en el procedimiento antes que haya recaído resolución definitiva.

3. *El derecho de los interesados a ser notificados para la defensa de los derechos en el curso del procedimiento administrativo*

Para asegurar el derecho de los interesados a apersonarse en un procedimiento administrativo y defender sus derechos, “si durante la tramitación de un procedimiento se establece la existencia de interesados que puedan resultar directamente afectados por la decisión que se adopte y que no hayan intervenido en el procedimiento,” conforme al artículo 70 de la Ley la Administración está obligada a comunicarles de la tramitación del expediente para que, si así lo desean, se apersonen.”

Como parte en el procedimiento, los interesados tienen derecho a probar y alegar lo que estimen necesario en defensa de sus derechos.

4. *El derecho de los interesados a ser notificados para la defensa de los derechos al concluir el procedimiento administrativo*

Concluido el procedimiento administrativo, “la Administración está obligada a dictar resolución expresa” en el mismo y, además, está obligada a “notificarla” a las partes interesadas, “cualquiera que sea su forma de iniciación,” (art. 89), sea de oficio o a instancia de parte. El principio lo reafirma en general el artículo 97 de la Ley al disponer que “todo acto administrativo que afecte a derechos o intereses de las personas, tendrá que ser debidamente notificado en el procedimiento administrativo,” debiendo la notificación “ser cursada dentro del plazo de tres días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado” y, además, contener “el texto íntegro de la resolución y, en su caso, los anexos que la acompañen.”

De acuerdo con el artículo 103 de la ley, sin embargo, no será necesaria la notificación individual de los actos administrativos, y debe procederse a su publicación en los siguientes casos:

1. Cuando el acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas. En este supuesto, la publicación deberá realizarse en un diario de circulación nacional y en la página electrónica de la institución, si la tuviera.
2. Cuando se trate de procedimientos selectivos de concurrencia competitiva y en la convocatoria se haya indicado expresamente el tablero o medio de comunicación donde se efectuarán las publicaciones. En este supuesto la publicación se practicará, precisamente, a través del medio que se haya indicado.”

En todo caso, respecto de las notificaciones y dejando a salvo esta excepción, las mismas son tan importantes respecto de la resolución o acto administrativo, que los mismos solo pueden producir “sus efectos desde que se comuniquen a los interesados, excepto si únicamente producen efectos favorables o no procede su notificación o publicación, en cuyo caso serán eficaces desde el momento de su emisión” (art. 28).

Por ello, la Ley en su artículo 98 regula detalladamente las reglas para realizar las notificaciones de los actos o resoluciones administrativas, cualquiera que fuera su contenido, en la forma siguiente:

- “1. La notificación de las resoluciones podrá practicarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha y el contenido del acto notificado. Se autorizan las notificaciones por correo postal, público o privado, con acuse de recibo.
2. Los interesados tendrán derecho a acudir a la oficina o dependencia para que se les notifiquen las resoluciones dictadas en el procedimiento.

3. Siempre que sea posible y el receptor lo solicite, por no saber o no poder leer, el notificador le dará lectura íntegra al documento que entregará.

4. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

5. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar o medio que este haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin y por cualquier medio, conforme a lo dispuesto en el número uno de este artículo.

6. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente este en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona, mayor de edad que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación o esta fuera rechazada, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación. En este caso, se fijará aviso en lugar visible, indicando al interesado que existe resolución pendiente de notificársele y que debe acudir a la oficina o dependencia administrativa, a tal efecto. Si no acudiere en el plazo de tres días, se entenderá por efectuada la notificación.”

A los efectos de asegurar la efectividad de las notificaciones, el artículo 99 de la ley exige de los interesados que, en su primer escrito de comparecencia, deben señalar el medio electrónico o dirección postal para recibir las sucesivas notificaciones; y para el caso de que trate de una dirección postal, la misma debe “ser dentro de la circunscripción donde tiene su domicilio la institución o bien donde esta tenga una delegación o dependencia” (art. 99).

Para asegurar el respeto del derecho de las personas a ser notificadas de los actos o resoluciones administrativas, el artículo 101, de la Ley exige que la realización de la notificación se acredite “mediante constancia de acuse de recibo o documento firmado por el receptor, en el que se haga constar la fecha, la identidad de quien ha recibido la notificación y, en su caso, su relación con el interesado.” Sin embargo, si el receptor no sabe, no puede o no quiere firmar, el notificador dejará constancia de ello.

En el caso de que la notificación se haya realizado por medios electrónicos o cualquier otro medio admitido, debe dejarse constancia por escrito de su realización, la cual se debe anexar al expediente, en el cual debe aparecer la identificación y firma de la persona responsable de la notificación, así como la fecha y hora en que se realizó.

Todo este conjunto normativo, tiene precisamente por objeto asegurar el debido proceso administrativo, pues la notificación es la condición necesaria, no solo para que los actos administrativos produzcan efectos, sino para que las personas interesadas puedan ejercer el derecho a la defensa. Por ello, precisamente, la previsión del artículo 102, en el sentido de que la notificación que se realice “por un medio inadecuado o de forma defectuosa es nula, salvo que el interesado se dé por enterado oportunamente del contenido del acto de que se trate, de forma expresa o tácita, ante el órgano correspondiente, con lo cual se entendería que ha quedado subsanado el defecto.”

5. *El derecho a la motivación de los actos administrativos y el derecho a recurrir contra los mismos*

Otro de los elementos esenciales del debido proceso administrativo regulados en la Ley de procedimientos Administrativos, es la exigencia de la motivación de los actos administrativos, que es la condición esencial para que sus destinatarios y los interesados puedan ejercer el derecho a la defensa frente a los mismos. Esta motivación, que debe contener una “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho” del acto en cuestión es imprescindible conforme al artículo 23 de la Ley, respecto de los actos administrativos que impongan obligaciones; limiten, supriman o denieguen derechos; resuelvan recursos; modifiquen el criterio adop-

tado en actuaciones anteriores o se separen del dictamen de órganos consultivos, cuando la ley lo permita; contengan un pronunciamiento sobre una medida cautelar; revoquen o modifiquen actos anteriores; se dicten en ejercicio de una potestad discrecional; o cuando así lo exija expresamente una disposición legal o reglamentaria.

En todos estos casos, solo motivando los actos administrativos con indicación expresa de todos sus presupuestos de hecho y de derecho, es que los interesados podían recurrir y defenderse contra los mismos, ejerciendo los recursos que regula la ley (reconsideración, apelación o revisión) (arts. 123 a 131), razón por la cual en la notificación de los mismos debe también informarse a sus destinatarios de si cabe o no recurso administrativo y, en su caso, expresar cuál o cuáles son los recursos procedentes, el plazo para interponerlos, el lugar en que deben presentarse y las autoridades competentes para resolverlos (art. 104).