

# La Constitucionalización del Derecho Administrativo en El Salvador

*Rubio Edenilson Barahona Molina*

## LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL SALVADOR

*Rubio Edenilson Barahona Molina.*

### RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar el tema de la Constitucionalización del Derecho Administrativo, a la luz de la doctrina de los expositores del derecho y la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, es imprescindible resaltar la vinculación existente entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, pues este último tiene fuerte incidencia a nivel jurisprudencial y doctrinal desde la óptica constitucional. En ese sentido, se vislumbran con detenimiento aspectos históricos que han sido determinantes para el desarrollo de la constitucionalización del Derecho Administrativo, que devienen desde la década de los 80 en adelante, aspectos que vuelven creciente y necesaria la creación de la Sala de lo Constitucional con la entrada en vigencia de la Constitución de 1983, lo cual generó un desenvolvimiento en la garantía y protección de los derechos y bienes jurídicos en materia constitucional. Finalmente, el artículo desarrolla algunas figuras en materia administrativa y como estas se ven fuertemente impactadas con la aplicación de la normativa constitucional y el control constitucional que realiza la Sala en el marco de sus facultades y potestades.

**PALABRAS CLAVES:** Derecho Administrativo - Derecho Constitucional - Constitucionalización - Derechos Fundamentales - Control Constitucional - Sala de lo Constitucional - Ley de Procedimientos Administrativos - Ley de Procedimientos Constitucionales - Principios Constitucionales - Fuente Normativa.

## THE CONSTITUTIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE LAW IN EL SALVADOR

*Rubio Edenilson Barahona Molina.*

### ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the issue of the Constitutionalization of Administrative Law, in light of the doctrine of the law expositors and the jurisprudence of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice. To this end, it is essential to highlight the link between Constitutional Law and Administrative Law, since the latter has a strong impact at the jurisprudential and doctrinal level from the constitutional point of view. In this sense, historical aspects that have been decisive for the development of the constitutionalization of the Administrative Law, which have been developed since the 80's onwards, aspects that make the creation of the Constitutional Chamber with the entry into force of the Constitution of 1983, which generated a development in the guarantee and protection of the rights and legal assets in constitutional matters, are carefully glimpsed. Finally, the article develops some figures in administrative matters and how these are strongly impacted by the application of the constitutional regulations and the constitutional control carried out by the Chamber within the framework of its faculties and powers.

**KEYWORDS:** Administrative Law - Constitutional Law - Constitutionalization - Fundamental Rights - Constitutional Control - Constitutional Chamber - Administrative Procedures Law - Constitutional Procedures Law - Constitutional Principles - Normative Source.

# La Constitucionalización del Derecho Administrativo en El Salvador.

*Rubio Edenilson Barahona Molina<sup>1</sup>*

## Introducción.

El vínculo existente entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, las cuales son ramas del Derecho público, muestran que, con el devenir del tiempo se han fortalecido sus nexos, provocando con ello un impacto positivo en la garantía de los derechos de los ciudadanos salvadoreños y los procedimientos que estos disponen. Sin duda alguna, son estas ramas las que representan el eslabón del fenómeno de la constitucionalización del Derecho Administrativo.

Desde las efemérides del Estado salvadoreño, con el restablecimiento de la democracia salvadoreña, a través de la firma de los Acuerdos de Paz en México Chapultepec en el año 1992, el cual fue un acontecimiento originado por el enfrentamiento bélico entre dos bandos, en el que uno de estos fue el gobierno militar y por otro lado, las fuerzas populares de salvadoreños, que abrieron paso a un largo proceso de transformación del Estado de Derecho en El Salvador, con un nuevo rumbo a seguir ceñido al apego del tenor e imperio de la Constitución de la República de 1983. Resultando así, que la Constitución ha pasado a ser concebida más que una norma política, como una norma jurídica superior, pues sin desatención de que está matizada por dichos elementos

---

1 Miembro Propietario de la Junta Directiva de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, Auxiliar de Cátedra con especialidad en Derecho Administrativo y adscrito al Departamento de Derecho Público. Nominado como el estudiante más destacado de la Facultad de Jurisprudencia en el año 2020, acreditado para la obtención de la beca a la excelencia académica conferida por la Universidad de El Salvador como reconocimiento al mérito Cum Honorífico. Estudiante de quinto año de la Carrera de Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador.

políticos, se considera que su poder de imperio impregna un rango jerárquico superior a la ley, como lo consagra el Artículo 246 Inciso 2, que a su tenor literal establece: *“La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos”*.<sup>2</sup>

No obstante, la referida jerarquización de las normas jurídicas no es un cambio meramente cuantitativo de la posición que ocupan la Constitución y la ley en el ordenamiento jurídico salvadoreño, sino también constituye un cambio cualitativo del Derecho.

*“Por cuanto, antes la ley era la medida de validez del Derecho; mientras que ahora la Constitución es el parámetro de validez de la ley. Con lo cual en nuestro medio jurídico académico y jurisprudencial se ha iniciado hace un tiempo el proceso de constitucionalización del Derecho; el mismo que en principio ha sido afable con el Derecho Penal, Derecho Tributario, Derecho Laboral, con el Derecho Civil y con ciertos matices para el Derecho Administrativo”*.<sup>3</sup>

A pesar de que el principio de legalidad ha sido la norma estructural en el origen del Derecho Penal o del Derecho Tributario, para su modernización y desarrollo contemporáneo, estas áreas del Derecho han requerido de la Constitución y del Derecho Constitucional, en la medida que les ha permitido una aplicación flexible de la ley, para llevar a cabo sus fines públicos; es así, para el destacado profesor alemán de Derecho Administrativo, Schmidt-Assman: *“La constitucionalización se ha convertido en una de las más notables fuerzas del desarrollo del Derecho”*.<sup>4</sup>

Por su parte, el Derecho Administrativo salvadoreño, debido a que ha tenido un impulso en las últimas décadas, fuertemente vinculado a la modernización del Estado acorde al modelo económico neoliberal; que supuso la privatización de las empresas públicas, la desregulación de la actividad empresarial del Estado, la transferencia al libre mercado de los servicios

---

2 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983). De la misma manera, las disposiciones contenidas en la Constitución son de obligatorio cumplimiento para el Órgano Judicial, Legislativo y Ejecutivo.

3 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo, La constitucionalización del Derecho Administrativo, XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho*, n.69 (2014): 23.

4 *Ibid.*, 200 -201.

públicos, entre otros.

*“Con el proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo no se hace alusión exclusivamente al desarrollo de las bases constitucionales o de las normas constitucionales de la función pública en el Derecho Administrativo; sino que, sin perjuicio de ello, se hace referencia a la constitucionalización del procedimiento administrativo, del acto administrativo, el contrato administrativo, los bienes públicos, la función pública, el empleo público, la contratación pública y la responsabilidad administrativa básicamente”<sup>5</sup>*

## I. Principios constitucionales administrativos

Cuando los derechos públicos subjetivos del Estado se transformaron en derechos fundamentales y se incorporaron principios constitucionales en el Estado democrático constitucional de la postguerra; este hecho obligó, a los tribunales, así como a la dogmática constitucional, a proveer de técnicas y métodos de interpretación para la aplicación directa de la Constitución, ya no solo dentro de lo legalmente debido, sino también dentro de lo constitucionalmente posible.<sup>6</sup>

*“Sobre la base de ese orden supremo constitucional y de la eficacia vinculatoria de los derechos fundamentales, el Estado democrático constitucional se afirmó con la judicialización de la Constitución, a través del desarrollo de los principios constitucionales con eficacia vinculante para el ordenamiento jurídico. Los principios constitucionales se convirtieron en postulados jurídicos con tres diversas*

---

5 Pierre Devolvé, *La actualidad de la teoría de las bases constitucionales del Derecho Administrativo*, (Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2014), 43-59. De lo mencionado, resulta entonces necesario llevar a cabo una evaluación y análisis sobre la constitucionalización del Derecho Administrativo, pues más allá de la presentación de las bases constitucionales del Derecho Administrativo señaladas en el marco normativo constitucional, si no, a partir de su judicialización constitucional; es decir desde la óptica de la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Ello, en la medida que en sus tareas de garantía, control de las leyes y de tutela de los derechos fundamentales, la Sala de lo Constitucional con el paso del tiempo ha edificado una jurisprudencia no siempre uniforme, sobre el proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo.

6 Raúl Canosa Usera, *Interpretación constitucional y fórmula política: La interpretación de la Constitución* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984), 302.

*dimensiones con carácter de: “metanormas”, es decir normas abiertas que permiten concretizar normas específicas de un código; normas “hermenéuticas”; porque permiten interpretar otras normas específicas en caso de vacío o deficiencia del mismo cuerpo normativo; así como, de normas “teleológicas” orientadas a la concretización y optimización de los principios constitucionales materiales”.<sup>7</sup>*

Para su implementación ha jugado un rol determinante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en tanto se ha convertido en el supremo intérprete, ya no solo de la constitución, sino también del ordenamiento jurídico basado en la Norma Suprema. Proceso que se ha puesto en movimiento en El Salvador, a partir de la jurisprudencia que dicha Sala ha emitido en reiteradas oportunidades, al desarrollar un Derecho basado en principios constitucionales; base sobre los cuales, a continuación, se presentan algunas expresiones de su vinculación al Derecho Administrativo Salvadoreño.

## **A. Principio de Legalidad y Derecho Administrativo en El Salvador**

A partir del reconocimiento de la necesidad de un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado, ese nuevo derecho, llamado Derecho Administrativo, fue consolidándose progresivamente y creando principios propios para regular la actividad, entre los que principalmente está el principio de legalidad. El tratadista español García de Enterría, sostiene que: *“El Derecho Administrativo y por consiguiente el principio de legalidad surge a partir de la Revolución francesa en 1789 para combatir la arbitrariedad, abuso del poder y la inseguridad jurídica”*.<sup>8</sup>

*“Ciertamente el principio de legalidad aparece cercano a la teoría de la división de poderes en lo que se desprende del artículo 16 de la Declaración de los Derechos*

---

7 Marcial Rubio Correa, *El Estado peruano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006), 405.

8 Libardo Rodríguez-Rodríguez, *La explicación histórica del derecho administrativo* (México: UNAM, 2009), 303.

*del Hombre y del Ciudadano. A lo que Montesquieu sostiene, que la necesidad de buscar un equilibrio entre los poderes políticos, dividiéndolos y limitándolos entre sí con la finalidad de asegurar la seguridad jurídica”.*<sup>9</sup>

Como se ha podido apreciar en un breve resumen al principio de legalidad, el cual surge en Francia como reacción al principio monárquico, que existe y marca un límite en la acción del juez y la administración, se caracteriza por estar ligado a todos los principios constitucionales y el respeto al ordenamiento jurídico; no obstante con el pasar de los años y los diferentes modelos de Estado a lo largo de la historia se comenzó a visualizar la necesidad de una habilitación normativa y una medida de garantía de los derechos de las personas, lo que lleva a la explicación del principio de legalidad en la actualidad del Estado salvadoreño.<sup>10</sup>

Una vez se ha resaltado algunos aspectos históricos del surgimiento del principio de legalidad es necesario conocer su implicación en la realidad salvadoreña, partiendo de que:

*“su reconocimiento ha sufrido varios cambios por corrientes que sostienen la necesidad de trascender de la concepción tradicional de considerar la Constitución como la norma suprema y cúspide de todo el ordenamiento jurídico, sino a su proyección como un conjunto de valores y principios encaminados a la protección de los derechos de los ciudadanos, teniendo como principio la aplicación directa de la Constitución, lo cual ha traído oposición por su complicación de ejecución en la práctica”.*<sup>11</sup>

---

9 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Francia: Asamblea General, 1789), artículo 16. Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.

10 Roberto Islas Montes, Sobre el principio de legalidad (México: UNAM, 2009), 102. Este principio propugna oposición a los actos que estén en contraste con la ley, a los actos no autorizados por la ley y a los actos no regulados completamente por la ley, siendo entonces pilar fundamental en el sistema normativo administrativo.

11 Karla Pérez Portilla, Principio de igualdad: alcances y perspectivas (México: UNAM, 2005), 55. Para llegar a esta realidad, se tuvo que enfrentar a una transformación partiendo de un Estado de derecho consagrado que representaba al principio de legalidad con un carácter intocable en un Estado positivista; para que con el paso del tiempo y la expedición de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, se consagre como un Estado constitucional de derechos

Este principio de legalidad con relación al derecho administrativo, encuentra su asidero legal en el artículo 86 inciso final de la Constitución de la República de El Salvador,<sup>12</sup> se sustenta en el respeto de las normas jurídicas, cuyo marco de aplicación adquiere fuerza en el Estado de derecho, la Constitución es la norma suprema en torno a la cual se desarrollan parámetros de actuación de las autoridades. Es decir, no se puede concebir a dicho principio como un mero respeto al ordenamiento jurídico, si lo que se busca es la habilitación normativa, en el que no se acuda únicamente a argumentaciones que pongan énfasis en la división de poderes, sino que se circunscriba en disposiciones constitucionales que estén encaminadas a la protección de los derechos de los ciudadanos, sin incumplir la normativa, en el marco de un Estado de derecho.

*“Así la formulación del principio de legalidad toma un matiz de claridad, que enfoca en la competencia y en la legalidad y a su vez puede ser estático y dinámico. En su aspecto estático establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo; en su aspecto dinámico la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley”,<sup>13</sup>*

Es decir toda autoridad puede hacer únicamente lo que la ley permite, de este modo todo acto o procedimiento que se expida debe estar apoyado en una norma legal, que en su forma y contenido tendrá disposiciones enmarcadas en la Constitución. Lo que conlleva a que no se pueda asumir el principio de legalidad como la mera conformidad a la ley, sino que los componentes como competencia y control de los organismos se proyecten en una norma jurídica encaminada a la previsión de la limitación de los derechos.

---

y justicia, considerado como una época del garantismo donde el principio de legalidad tiene una connotación diferente.

12 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983). La referida disposición establece que: Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley. Vale decir, que cuando se refiere a ley también hace una remisión tácita a la Constitución de la República.

13 Roberto Islas Montes, *Sobre el principio de legalidad* (México: Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 2009) ,102.

En ese orden de ideas, el principio de legalidad debe estar justificado en una ley previa (*lex praevia*), y su sometimiento será en primer lugar a la Constitución y luego recaerá sobre el resto del ordenamiento jurídico.

*“Para tal caso, es preciso enmarcarse a las normas reglamentarias creadas por los órganos con potestad normativa de la propia administración, tomando en consideración lo que se conoce como “bloque de legalidad” (Constitución, leyes, reglamentos, principios generales, etc.), también llamado por Merkl “principio de juridicidad de la administración”; y más recientemente también se le ha denominado “principio de constitucionalidad”, que significa concretamente que toda actuación se realice en el marco del ordenamiento jurídico, velando por los derechos constitucionales”.*<sup>14</sup>

En la práctica el principio de legalidad ha sido objeto de algunas críticas acerca del excesivo formalismo que exige, sin embargo, si el Estado busca un progresivo avance de la sociedad, se requiere que nuevos elementos recobren fuerza como es el caso: de los derechos de la representación democrática, la libertad e igualdad formal. Entendiendo, que no hay norma general que no pueda ser consagrada a nivel constitucional, es oportuno precisar de modo general que toda norma expedida debe estar al amparo de la Constitución.<sup>15</sup>

*“En el mismo contexto, es necesario precisar que el principio de legalidad debe ser considerado como una posibilidad de protección de los derechos fundamentales aplicando normas constitucionales o generales, lo cual se convierte en verdadero reto, pues dejar de ver a dicho principio como un imperativo de observancia estricta*

---

14 José A. Estévez Araujo, *La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración* (Barcelona: anuario de filosofía del derecho VII, 1990), 115. Es así que los órganos administrativos podrían reforzar sus decisiones en caso de un conflicto normativo, poniendo a conocimiento de la Sala de lo Constitucional, máximo intérprete constitucional, a fin de que se pronuncie sobre el orden jerárquico de aplicación normativa en el marco del bloque de legalidad.

15 Constitución de la República de El Salvador. El Salvador es un Estado constitucional de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

*de formalidad ha ocasionado serias discusiones, ya que correlativamente el más alto deber del Estado radica en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Carta Magna”.*<sup>16</sup>

De modo que, también debe estar ligado al principio de responsabilidad de la Administración Pública y al debido proceso, ya que en todo proceso donde se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, asegurar esta garantía es esencial para que en ningún caso se pueda sacrificar la justicia por la simple omisión de solemnidades.

En conclusión, a través de la nueva concepción del principio de legalidad en el marco del Estado Constitucional de El Salvador, se puede comprender que la Carta Magna y la ley son elementos esenciales en el ejercicio de la actividad de la Administración Pública, aún más cuando se trata de un tema normativo que causará efectos generales. Por ello, es importante hacer hincapié en la necesidad de atender a un orden jerárquico de aplicación de las normas, el cual debe ser acatado por toda autoridad pública, y la idea de la Constitución, como ese conjunto de valores, derechos y principios con supremacía.

## **B. La Constitución como la norma suprema configuradora del Derecho Administrativo salvadoreño**

Desde que el artículo 1 de la Constitución reconoce que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad es el fin supremo de la sociedad y el Estado, la Administración Pública tiene un mandato prescriptivo de tutelar los derechos fundamentales de los administrados, como la finalidad –ethos– de su actividad estatal. Por ello, se puede señalar que, frente a los excesos del poder administrativo de diversas formas, como las decisiones de la Autoridad Administrativa arbitrarias, exorbitantes, inmotivadas o de abstenciones,

---

16 Constitución de la República de El Salvador. El orden jerárquico de aplicación de las normas se establece de la siguiente manera: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; los decretos y reglamentos; las ordenanzas municipales; los acuerdos y resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

irrazonables y desproporcionadas, la racionalización del poder a través de la Constitución se ha convertido en un desafío del Derecho Administrativo.<sup>17</sup>

*“Sin perjuicio de la función dogmática de la Constitución salvadoreña propia del Estado de entender los derechos fundamentales como derechos de defensa frente a la Autoridad Pública, el desarrollo del Estado democrático constitucional de las últimas décadas ha acompañado al proceso de modernización del Estado, asumiendo una función configuradora de la Administración Pública a través de la protección positiva de los derechos de los administrados. Esto es que el Estado, en el ejercicio de sus potestades ordinarias y sobre todo discrecionales, debe configurar su potestad administrativa y su actuación prestacional en función de los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y proporcionalidad, para proteger y proveer los derechos fundamentales de los administrados; ya no solo frente a la misma Administración Pública, sino también frente a terceros y particulares”.*<sup>18</sup>

El incremento de las responsabilidades del Estado en la Administración Pública y la prestación de los servicios públicos, ha llevado a constitucionalizar principios que regulan el incremento del personal que en ellos labora, la protección de la propiedad pública y los contratos públicos, así como, la defensa judicial de los intereses públicos.

*“La Administración Pública parece apoderarse del Derecho Administrativo y de los derechos de los administrados, bajo prácticas burocráticas y legalistas perniciosas; así como, también, se presenta la tensión entre el Poder Ejecutivo encargado de la dirección política del Estado, y la necesidad de una Administración Pública*

---

17 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo”, 202.

18 *Ibid.* 202-204. Con la modernización del Estado, en la Constitución de 1983, se ha distinguido entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública. Así, se han constitucionalizado normas especiales para la función pública sobre: la jerarquía de los funcionarios públicos, la carrera administrativa, la declaración de sus bienes y rentas, la lucha contra la corrupción, y los derechos de sindicación y huelga, con las excepciones de los servicios públicos; la defensa judicial del Estado, los bienes y de dominio público; así como, la obligatoriedad mediante licitación pública de los contratos de obras y la adquisición de suministros de bienes y servicios públicos con fondos y recursos públicos, sus excepciones, y los servicios públicos, entre otros.

*neutral frente a las reclamaciones de los administrados, como personas naturales y jurídicas”.*<sup>19</sup>

Esa tensión se hace más evidente en la relación del Poder Ejecutivo y subsidiariamente de la Administración Pública con los gobiernos municipales; debido a que, a pesar de las disposiciones constitucionales de la descentralización,<sup>20</sup> las decisiones en materia económica de inversiones públicas, así como, de algunos servicios públicos se mantienen aun fuertemente centralizados, mediante el control presupuestario; lo cual, apenas ha sido materia de control constitucional. Debido a una concepción centralista del desarrollo y ciertamente al manejo inadecuado de los recursos públicos en muchos gobiernos municipales.

### **C. La fuerza normativa de la Constitución salvadoreña irradia al Derecho Administrativo**

Desde que la Administración Pública, deja de estar inmune por su solo sometimiento a la ley, se inicia un proceso progresivo de subordinación a la Constitución, en tanto norma suprema que integra a todas las normas del ordenamiento jurídico. Lo cual supone que la Constitución irradia su fuerza normativa no solo sobre el legislador que hace la ley, sino también sobre la Administración Pública encargada de aplicarla, así como, sobre las normas administrativas que ella emite.<sup>21</sup> Ello se ha hecho posible gracias a la judicialización de la Constitución, debido a que:

*“A todo derecho, valor o principio constitucional, corresponde un proceso constitucional que le protege. La judicialización de la Constitución o, para ser*

---

19 Sabino Cassese, “Las tres etapas de la constitucionalización del Derecho Administrativo. La constitucionalización del Derecho Administrativo XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho*, n.69 (2014): 284-288.

20 César Landa, “Descentralización y jurisprudencia constitucional”, *Revista de Derecho*, n.1 (2014): 41-54.

21 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo”, 203.

*más exactos, la de todo acto que a ella contravenga, es la máxima garantía de que su exigibilidad y la de los derechos fundamentales reconocidos, no está sujeta a los pareceres de intereses particulares; por el contrario, todo interés individual o colectivo, para ser constitucionalmente válido, debe manifestarse de conformidad con cada una de las reglas y principios, formales y sustantivos, previstos en la Carta Magna”.*<sup>22</sup>

De modo que, hacer derecho judicial de la Constitución es una manifestación de su fuerza normativa, que está en manos de todos los operadores de la Norma Suprema, sino que, en caso de dudas sobre el sentido interpretativo de una norma constitucional, le corresponde a la Sala de lo Constitucional llevar a cabo la tarea argumentativa de resolver las controversias constitucionales; por ello, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que:

*“La interpretación aislada de disposiciones constitucionales resulta manifiestamente contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución y al de corrección funcional, ya que desconoce, por un lado, el carácter jurídico-vinculante de la Constitución y, por otro, la función de contralor de la constitucionalidad conferida a la Sala de lo Constitucional. En efecto, dicha interpretación confunde la autonomía que ha sido reconocida constitucionalmente al Tribunal Supremo Electoral de acuerdo a lo establecido en el artículo 208 de la Constitución de la República”*<sup>23</sup>, *con autarquía, pues pretende que sus resoluciones no sean objeto de control constitucional en aquellos casos en los que resulten contrarias a los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna”.*<sup>24</sup>

Por eso, como se ha señalado en la doctrina comparada, la interpretación de la norma administrativa hay que entenderla como una concretización de la Constitución, en ese entendido, siguiendo a la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, se puede señalar que la fuerza normativa de la Constitución se

---

22 *Ibid.*, 203-204.

23 Constitución de la República de El Salvador. Lo que equivaldría a sostener que, para el TSE, tales principios y derechos no resultan vinculantes.

24 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo”, 204-205.

expresa en los siguientes principios:

### **Principio de Legalidad:**

*“En virtud del principio de legalidad, la Administración Pública únicamente puede dictar actos en ejercicio de sus atribuciones previamente conferidas por la ley, y de esta manera instaurar el nexa ineludible acto-facultad-ley”.*<sup>25</sup>

*“El principio constitucional de legalidad como principio fundamental del Derecho Público significa que todos los actos que realice la administración pública deben estar sometidos al imperio de la ley y al Derecho, ya que la razón de ser de este principio es la de brindar y garantizar seguridad jurídica a los administrados. Así, estando sujeta la administración al ordenamiento jurídico no sólo se certifica que pueda ser controlada por el órgano jurisdiccional sino también que la actividad administrativa tenga un límite externo que enmarque su autonomía dentro de lo que la ley permite y/o mande y que nada quede a su arbitrio”.*<sup>26</sup>

*“Existe la obligación para que mediante el principio de legalidad se evite una regulación normativa amplia que permita márgenes de discrecionalidad a la Administración Pública, mediante la taxatividad de los supuestos jurídico-administrativos; tanto cuando tenga que interpretar los conceptos jurídicos que sean abiertos, como cuando tenga que subsumir hechos en casos de conceptos jurídicos indeterminados; sobre todo, si con ello se van a limitar derechos de los administrados, y; máxime si se trata del Derecho Administrativo Sancionador, corresponde proteger el contenido esencial del derecho fundamental afectado”.*<sup>27</sup>

---

25 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, Referencia: 99-S-99 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2003).

26 Vicente Alexander Rivas Romero, *Jurisprudencia Constitucional sobre los Principios Constitucionales de la Administración Pública* (El Salvador: Sala de lo Constitucional, 2018), 23.

27 *Ibid.*, 204-206.

## Principio de ponderación:

*“Este principio sirve, como límite a la discrecionalidad de la actividad administrativa sancionatoria, procurando la correspondencia y vinculación que debe existir entre las infracciones cometidas y la gravedad de las sanciones impuestas por el ente competente. Cabe decir, que esta institución jurídica implica la prohibición de exceso de las medidas normativas de índole sancionatorio administrativo, que sólo podrán ser materializadas cuando su cuantía y extensión resulte idónea, necesaria y proporcionada en estricto sentido para la consecución de fines constitucionalmente legítimos”.*<sup>28</sup>

Al respecto la Sala de lo Constitucional ha indicado que:

*“...una sanción administrativa será idónea si es capaz de conseguir los fines perseguidos por el legislador con su adopción; será necesaria si dentro del catálogo de medidas posibles no existen otras que posean igual grado de idoneidad con respecto a la finalidad advertida y que sean menos lesivas o dañosas a los derechos fundamentales involucrados; y, finalmente, será proporcionada en estricto sentido si, superados los juicios de idoneidad y necesidad, es adecuada en relación con la magnitud o lesividad del comportamiento infractor...”.*<sup>29</sup>

## Jurisprudencia vinculante:

*“La obligación de la Administración Pública de cumplir la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional que propugna el fortalecimiento de la protección de los derechos fundamentales, se fundamenta en el mandato legislativo de la Ley de Procedimientos Constitucionales, y; se hace exigible a través de los procedimientos administrativos ordinarios –sobretudo trilaterales– y de los procedimientos contenciosos administrativos judiciales”.*<sup>30</sup>

---

28 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, Referencia: 222-2012 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2019).

29 Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidad, Referencia: 175-2013 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2013).

30 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho

De tal modo que, el artículo 77 letra f, *in fine*:

*“La sentencia definitiva no admitirá ningún recurso y será vinculante de un modo general para los órganos del Estado, para sus funcionarios y autoridades y para toda persona natural y jurídica, y la Sala mandará a publicar conforme a lo establecido en el artículo 11 de esta ley”.*<sup>31</sup>

Es importante mencionar que, ha surgido como obligación internacional del Estado el control de convencionalidad, que hace exigible para la Administración Pública el inaplicar normas estatales que pudieran ser contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>32</sup>

Entonces, a partir de los principios constitucionales administrativos se analiza a continuación su impacto a través de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional en sus tareas de control constitucional de la actuación de la Administración Pública.

## II. Control constitucional del Derecho Administrativo salvadoreño.

La justicia constitucional desde sus comienzos enmarcados a la Primera Constitución Política de El Salvador del año 1824, cuando era un Estado miembro de la República Federal de Centroamérica, no mostraba grandes garantías en el rol de actuación de las instituciones estatales, no así hasta el año 1983, en el que:

*“El Salvador inicia magnos cambios en el ámbito jurídico, al crear la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que vendría a absorber, además, a la existente hasta ese entonces, Sala de Amparo, cuyo nacimiento se había dado con nuestra Carta Magna de 1886 colocando a El Salvador como el primer país*

---

administrativo”, 205-206.

31 Ley de Procedimientos Constitucionales (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1991).

32 *Vid.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs Uruguay: Resolución de Supervisión de cumplimiento de Sentencia de fecha 20 de marzo de 2013.

centroamericano que introduciría el amparo, dentro de su Constitución".<sup>33</sup>

*"De aquella época a nuestros días, la materia constitucional ha cobrado, poco a poco, una gran importancia en nuestro territorio, aumentando, por consiguiente, en igual forma, el rol a desempeñar por dicha Sala. Se comenzaba a sentir la necesidad de renovar nuestras bases jurídico-constitucionales para que no sólo el país entero estuviera preparado para aceptar los cambios que se avecinaban, sino que también nuestro ordenamiento jurídico tuviera los mecanismos adecuados para garantizarlos, facilitando de esta forma la pacificación de nuestra sociedad a través del respeto a la norma primaria: La Constitución".<sup>34</sup>*

De lo anterior, resulta entonces destacar que se ha tenido un desarrollo retardado en materia constitucional; por cuanto en el desempeño de las tareas de control y tutela de derechos fundamentales apegado a una concepción legalista antes que constitucionalista de la Constitución; se han experimentado etapas de cautiverio y corrupción de la Sala de lo Constitucional, pues estuvo sometida a la voluntad política de algunos gobiernos de turno; para dichos fines la ley y en algunos casos la Constitución eran instrumentos maleables en beneficio del poder.<sup>35</sup>

*"Con el retorno a la democracia en enero de 1992, se inicia un proceso de*

---

33 Alexander Kellman, "El Tribunal Constitucional en El Salvador: El tribunal constitucional, naturaleza y características, Tipos de sentencia del tribunal constitucional y sus efectos, la jurisdicción constitucional en El Salvador" (tesis de pregrado, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", 1991), 2. <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/0/07f514a173b2026206256b3e00747ad6?OpenDocument>

34 *Ibid.* 2-3. El primer soplo serio de renovación, puede considerarse fue dado por la CORELESAL (Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña), con su obra "La Justicia Constitucional", en la cual señalaban que: La justicia constitucional a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha adquirido una importancia creciente, no sólo a nivel de doctrina sino también de legislación, conceptuándose como el instrumento más idóneo con que cuenta el Estado, para la eliminación de la arbitrariedad, que no es otra cosa que la negación del derecho o la ausencia del derecho mismo, realizando un estudio bastante profundo sobre la materia y plasmando o al menos intentando plasmar la justificación para un anteproyecto de ley que regulara la justicia constitucional en nuestro país reemplazando, así, a la ya obsoleta Ley de Procedimientos Constitucionales.

35 Alexander Kellman, "El Tribunal Constitucional en El Salvador", 2. <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/0/07f514a173b2026206256b3e00747ad6?OpenDocument>

*saneamiento institucional y moral donde la Sala de lo Constitucional, con el mismo marco normativo constitucional de 1983, que llevo a desarrollar un modelo de justicia constitucional democrática. La que se implementó a partir de la renovación de sus magistrados, la implementación y aplicación de la Ley de Procedimientos Constitucionales, así como, la definición de una política jurisdiccional en lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el respeto a los derechos humanos”.*<sup>36</sup>

En este escenario, se analizarán algunos institutos del Derecho Administrativo que han sido objeto de pronunciamiento por parte del supremo intérprete de la Constitución:

### **A. Debido procedimiento administrativo**

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, con vinculación al derecho administrativo salvadoreño, permite vislumbrar la expresión “*debido proceso o debido procedimiento administrativo*”, afirmando que: es una categoría genérica, identificada con un proceso constitucionalmente configurado, tal como se ha establecido jurisprudencialmente, el cual incluye una serie de derechos conectados entre sí –audiencia, defensa, a la presunción de inocencia, juez natural, entre otros– que configuran la estructura del debido proceso.<sup>37</sup>

*“Así mismo, la jurisprudencia constitucional, ha afirmado que el artículo 2 de la Constitución reconoce de manera expresa, la obligación estatal de proporcionar protección jurisdiccional a todas las personas, frente a actos arbitrarios e ilegales que afecten su esfera jurídica y a través del instrumento heterocompositivo diseñado con tal finalidad: el proceso jurisdiccional en todas sus instancias y en todos sus grados de conocimiento, el cual debe comprender una serie de garantías para sus intervinientes”.*<sup>38</sup>

---

36 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo”, 206.

37 *Vid.* Sala de lo Constitucional, Amparo, Referencia: 19-VII-2007 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2006).

38 Vicente Alexander Rivas Romero, *Jurisprudencia Constitucional sobre los Principios Constitucionales de la Administración Pública* (El Salvador: Sala de lo Constitucional, 2018), 46.

Además, se ha sostenido en la jurisprudencia constitucional, que el derecho a la protección jurisdiccional instaurado con la finalidad de asegurar la eficacia de los derechos fundamentales, al permitirle a su titular reclamar válidamente ante los entes jurisdiccionales, frente a actos de particulares o estatales que atenten contra tales derechos, se manifiesta mediante cuatro grandes rubros: 1) el acceso a la jurisdicción; 2) el proceso constitucionalmente configurado o debido proceso; 3) el derecho a una resolución de fondo, justificada y congruente; y, 4) el derecho a la ejecución de las resoluciones.<sup>39</sup>

*“Se ha afirmado que la defensa no jurisdiccional está relacionada con todas aquellas vías o instancias tramitadas ante otros entes capaces de solucionar, de algún modo, controversias con relevancia jurídica, como la protección en sede administrativa, o con asegurar la extensión al procedimiento administrativo sancionador de las mismas garantías de un proceso constitucionalmente configurado”.*<sup>40</sup>

En ese orden de ideas, se ha establecido que el procedimiento administrativo sancionador debe garantizar el respeto a derechos constitucionales de los administrados, por cuanto el acto sancionador es una especie de acto restrictivo de su esfera jurídica y se encuentra regido por los principios inspiradores del orden penal: derecho de defensa y presunción de inocencia, entre otros.<sup>41</sup>

De las anteriores nociones, se advierte que la protección de los derechos fundamentales se manifiesta en la esfera jurídica de las personas a través de un proceso constitucionalmente configurado, en el cual los intervinientes tienen la posibilidad de hacer valer sus derechos de manera equitativa y en cada una de las etapas en que aquel se divide.

Por ende, la configuración de un procedimiento administrativo, como instrumento por medio del cual, las personas pueden ejercer la defensa no

---

39 Vid. Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 40-2009 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2010).

40 *Ibid.* 46-47.

41 Vid. Sala de lo Constitucional, Amparo, Referencia: 780-99 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2001).

jurisdiccional de sus derechos fundamentales, implica que:

*“Se otorga a las partes la oportunidad de intervenir dentro de él en condiciones de igualdad, asegurando la aplicación de los mismos principios y derechos observados en el ámbito de los procesos judiciales, de tal manera que se les garantice, en sus respectivas posiciones, la posibilidad real de exponer sus argumentos y utilizar las pruebas pertinentes en su defensa ante la autoridad competente”.*<sup>42</sup>

En ese sentido, es menester destacar que la exigencia de un proceso equitativo, respetuoso de los derechos fundamentales de los sujetos partícipes, requiere la conformación de un haz de garantías que han de cobrar vigencia en todos los órdenes jurisdiccionales y no jurisdiccionales y en las diferentes etapas de un proceso o procedimiento administrativo.

### **B. Acto administrativo**

El régimen jurídico de los actos administrativo se encuentra previsto en la Ley de Procedimientos Administrativos. Esta ley en su artículo 21, ha establecido que: *“Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo, productora de efectos jurídicos, dictada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria”.*<sup>43</sup> Así mismo, la ley señala y establece sus requisitos de validez y los supuestos por los que un acto administrativo puede ser declarado nulo.

Desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, se ha entendido que un requisito *sine qua non* que deben de cumplir los actos administrativos es el de debida motivación, ello de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Procedimientos Administrativos, que como sabemos es un derecho fundamental procesal que tiene reconocimiento constitucional.

*“La Sala de lo Constitucional ha establecido que, cuando un acto administrativo no posee la debida motivación sobre la culpabilidad del infractor, ello podría transgredir*

---

42 Vicente Alexander Rivas Romero, *Jurisprudencia Constitucional*, 47-48.

43 Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017).

*el principio de culpabilidad, el principio de presunción de inocencia y con ello violentar la seguridad jurídica. Vale decir que, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido, que las resoluciones deben estar debidamente motivadas, contener todos los requisitos de un acto por el cual se declare la responsabilidad administrativa del sujeto, establecer la correspondencia de hechos que se puedan atribuir en un caso práctico y determinar la responsabilidad de manera clara, permitiendo conocer las imputaciones y demás elementos de una situación real, para garantizar el cumplimiento al derecho de defensa”.*

La motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia, pues consiste en el derecho de certeza, el cual supone la garantía de todo ciudadano a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican, por lo que puede afirmarse que: *“La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional”.*<sup>44</sup>

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico administrativo, y es objeto central de control integral por el juez y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

*“Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho. A ello, se debe añadir la vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de los ciudadanos. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión*

---

44 Eberhard Schmidt-Assman, “El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo”, 207-208. Es importante mencionar que, no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

*administrativa*".<sup>45</sup>

En esa medida, la Sala de lo Constitucional ha enfatizado que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley de Procedimientos Administrativos. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.<sup>46</sup>

*"De manera complementaria, la motivación de los actos administrativos puede generarse antes de la propia de los actos administrativos puede generarse antes de la propia decisión administrativa, mediante informes o dictámenes que contienen recomendaciones en torno a la decisión que debe adoptarse, o de forma concurrente con la solución. De igual manera, se cumple con el deber de motivar cuando se incorpora de modo expreso, de forma extensa o mínima, sus propias razones de aquellas contenidas en los dictámenes o informes a los que deberá hacerse necesaria remisión e identificación para que el administrado pueda conocer las razones que justifican la decisión, así como ejercer su derecho de defensa si lo cree conveniente".*<sup>47</sup>

Por tanto, es importante tener en consideración que dada la apertura de nuestro ordenamiento jurídico al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y a la recepción de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el tiempo la Administración Pública se verá obligada a aplicar el control de convencionalidad, sobre el que la Corte IDH, ya ha señalado que es una atribución que debe ejercerse de oficio por las autoridades de Estado, bajo riesgo de llevarlo a incurrir en responsabilidad internacional en caso de

---

45 *Ibid.*, 208. Al respecto, es importante mencionar, que no precisan motivación algunos actos como: Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento administrativo. Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros. Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

46 Eberhard Schmidt-Assman, "El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo", 207-208.

47 *Ibid.* 207-208. Es importante mencionar que, el derecho a la debida motivación, resulta exigible en el ámbito de los procedimientos administrativos que encausan la formación de los actos administrativos.

omisión.<sup>48</sup>

### C. Bienes públicos

Sobre los bienes públicos resulta interesante advertir que en nuestro medio se considera que los bienes del Estado son inembargables, pues tal como lo contempla la Constitución de la República en el artículo 104, que a su tenor literal establece: “*Los bienes inmuebles propiedad del Estado podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma establecido por esta ley*”.<sup>49</sup> Por su parte, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha contemplado que: “*El dominio público está referido a una masa o conjunto de bienes sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público. Se trata de una afectación de Ley respecto de un conjunto de bienes propiedad del Estado -lato sensu-, cuyo uso se concede a los habitantes del mismo de manera directa o indirecta*”.<sup>50</sup>

En ese orden de ideas, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, ha vislumbrado que: Los bienes de dominio público presentan una construcción teórica fundada en exposiciones doctrinales y jurisprudenciales que tratan de delimitarlos a partir de dos perspectivas: La primera, desde una posición de derecho natural, en la que se argumenta que existen objetos que por naturaleza no pueden ser susceptibles de apropiación del hombre y es sobre los cuales el Estado ejerce actos de dominio; y la segunda; mayoritaria, propugna que existe un dominio del Estado establecido en la ley. Así, desde esta segunda perspectiva se contempla desde la óptica de lo expresado en el párrafo *ut supra*.

Cuatro son los elementos que doctrinariamente se dice configuran el dominio público: Subjetivo, el más importante, para que un bien sea considerado parte del dominio público, debe saberse quién es su titular, en este caso el titular

---

48 *Ibid.*, Para ello, la Administración Pública deberá motivar debidamente las decisiones en las que aplique el referido control normativo sobre las normas estatales.

49 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

50 *Vid.* Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, Referencia: 95-D-2003 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2005).

debe ser el Estado, entendido como tal, toda la estructura de los órganos del Gobierno y entes públicos. Y es que, los bienes del dominio público no son cosas de nadie, porque en ese caso cualquier persona podría apropiárselos e impedir su libre uso, de ello resulta que el titular de los bienes dominicales sea el Estado, entendido en dicho concepto, el Estado en forma centralizada o descentralizada, ya sea por el territorio -municipios- o por sus funciones -instituciones autónomas, es decir, instituciones jurídicas públicas-, en tanto que los bienes sobre los cuales recae parte o la totalidad de su actividad, formen parte de su patrimonio.

Otro elemento es el objetivo, en tanto el dominio público constituye efectivamente un conjunto de bienes que puede ser determinado o indeterminado, pues la condición jurídica de esos bienes depende de la voluntad del legislador, que, tratándose de bienes naturales o de bienes denominados artificiales les declare tal calidad; es por tal razón, que ese conjunto de bienes podrá variar, aumentando o disminuyendo. Dicho conjunto de bienes se caracteriza porque sobre ellos no pueden realizarse transacciones comerciales, ni pueden ejercitarse actos de posesión, mucho menos pueden recaer sobre ellos decisiones judiciales para excluirlos del mercado, pues ya lo están, ni tampoco para asegurar el pago de obligaciones, pues son inembargables.

Teleológico, es el elemento relativo al destino dado a los bienes que conforman el dominio público, el cual se entiende a partir del uso que se haga de los mencionados bienes; así, por tratarse de bienes nacionales, su uso en principio es realizado por el Estado, en estos casos existe un uso público cuando éste Estado utiliza un determinado bien, con el sólo objeto de prestar un servicio público; por otro lado, el uso público también puede ser ejercido por la colectividad, cuando de forma directa o indirecta obtiene del mismo una cierta utilidad, tal es el caso de las calles, puentes, etc.; finalmente, el elemento normativo o legal indica qué bienes son públicos; estableciéndose con ello el sometimiento a un régimen de Derecho Público que sólo proviene de una

decisión de autoridad competente, es decir, el ente de carácter público que con competencia legislativa establece que ciertos bienes son nacionales.<sup>51</sup>

En tal sentido, y conforme lo establece el artículo 571 del Código Civil:  
*“Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales”.*

Es decir, en principio todos los bienes cuyo dominio es ejercido por el Estado se denominan bienes nacionales; pero estos además pueden dividirse en bienes nacionales de uso público, si el uso de los mismos está permitido a los particulares, tales como las plazas, los parques, los jardines, caminos, calles, muelles, etc.; si no lo está, se trata entonces de bienes fiscales.<sup>52</sup>

### III. Breves consideraciones

Concluido este esfuerzo académico, el análisis se ha enfocado a instituciones del Derecho Administrativo, en primer lugar, estableciendo el vínculo o relación existente entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, con especial interés en la constitucionalización de este último. En segundo lugar, se ha realizado una breve referencia sobre los principios constitucionales administrativos, con un destacado estudio del principio de legalidad, que permite vislumbrar su aplicación al Derecho Administrativo Salvadoreño, a la luz de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, por

---

51 *Vid.* Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidad, Referencia: 33-2000Ac (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2001).

52 *Cf.* Código Civil (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1860). En el caso del suelo, puede decirse que sobre éste existe el derecho de propiedad particular, aunque en ocasiones el ejercicio de tal derecho puede verse condicionado por el uso al que se ha destinado el suelo, ya que en ciertos regímenes se le clasifica al suelo por el uso, a saber: suelos agrícolas, suelos destinados a usos urbanos o industriales, etc. Mientras que para el caso del subsuelo se acepta que cada Estado detenta su dominio y que el mismo no es objeto de propiedad privada. Y es que, en esta parte se depositan los recursos naturales que se traducen en minerales, hidrocarburos y otras sustancias que forman parte de la riqueza del Estado.

lo que en ese orden de ideas se desarrollan aspectos teóricos que tienen una íntima relación con la Constitución como la norma suprema configuradora del Derecho Administrativo Salvadoreño; razón por la cual, también ha resultado importante abordar la fuerza normativa de la Constitución y como esta irradia al Derecho Administrativo en el sistema normativo salvadoreño, tema que mantiene estrecha vinculación con el principio de ponderación y el tema de la jurisprudencia vinculante en materia constitucional que desarrolla aspectos enmarcados en el Derecho Administrativo Salvadoreño.

Por último, se lleva a cabo el desarrollo de una temática con fuerte trascendencia jurídica, como lo es, el control constitucional del Derecho Administrativo Salvadoreño, permitiendo así realizar un estudio en profundidad de temáticas relacionadas como el debido procedimiento administrativo, el acto administrativo y los bienes públicos. Sin embargo, resulta indispensable señalar que este artículo puede extenderse y tener complementariedad con otros temas a estudiar, tales como la función pública, es decir, las actividades que realizan aquellos que prestan servicios al Estado; el empleo público, en cuanto al régimen de los servidores al servicio del Estado que tradicionalmente ha sido objeto de regulación por parte del Derecho Administrativo; el contrato administrativo, con referencia a las disposiciones constitucionales que permiten contratar con fines lícitos y la actuación de la Administración Pública enmarcada en el margen de actuación legal; la contratación pública, con referencia a los principios constitucionales que informan dicha figura en materia administrativa; la responsabilidad administrativa funcional, en relación a la gestión de bienes y servicios de forma directa o indirecta a través de los particulares, en el cual tiene participación la Administración Pública. Por tanto, se deja en manos del lector este esfuerzo académico científico con las consideraciones pertinentes para su estudio en el ámbito jurídico.

## Conclusiones.

Como se dijo, el desarrollo de la Constitucionalización del Derecho Administrativo en el plano nacional por la vía jurisprudencial, acarrea nuevas responsabilidades y retos, comenzando por generar un desarrollo con mayor profundidad de las figuras en materia administrativa que se ven fuertemente influenciadas por el Derecho Constitucional.

Como el Derecho Administrativo regula la actividad de interés colectivo ejercida por las autoridades públicas, distintas a las legislativas y judiciales, que vincula a los ciudadanos con el Estado, se puede destacar que es un Derecho vivo; que va teniendo cambios con la evolución del Estado y la Constitución. No obstante que, desde la Constitución de 1824 no incorporaba figuras determinantes en materia administrativa, no así hasta la Constitución de 1983, que incorporó instituciones propias para la Administración Pública, distintas de la clásica regulación del Poder Ejecutivo, se ha venido dando un impulso al Derecho Administrativo a partir de la judicialización de los derechos fundamentales de los administrados frente a la Autoridad Administrativa, como de los procesos constitucionales incluso entre las entidades públicas.

Ello ha permitido que ciertos principios constitucionales como el del debido procedimiento, la interdicción de la arbitrariedad, o, el de la razonabilidad y proporcionalidad al ejercer potestades discrecionales, se hayan ido asentando como parámetros para la exigencia de la Autoridad Administrativa de conductas y decisiones que sean no solo de acuerdo con la legislación, sino también de conformidad con la Constitución.

La progresiva constitucionalización del Derecho Administrativo Salvadoreño debería llevar a replantear a varios institutos clásicos del Derecho Administrativo, como el principio de legalidad, servicio público, contrato público, carrera pública, propiedad pública, etc. Esto, debido a que adquieren una dimensión diferente a la luz de la jurisprudencia constitucional, que procura tutelar los derechos fundamentales de los administrados, como asegurar de