

CÁMARA PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; Santa Tecla, departamento de La Libertad, a las diez horas con cinco minutos del día veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES INTERVINIENTES Y SENTENCIA IMPUGNADA

El presente recurso de apelación ha sido planteado por la sociedad **Tomza Gas de El Salvador, Sociedad Anónima de Capital Variable**, que puede abreviarse **Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V.**, por medio de sus procuradores, los abogados Mario Francisco Valdivieso Castaneda, José Mario Valdivieso Berdugo y María Teresa Berdugo de Valdivieso, en contra de la sentencia pronunciada por el Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo con residencia en esta ciudad, a las quince horas con treinta minutos del día veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, en el proceso abreviado tramitado en primera instancia bajo la referencia 00256-18-ST-COPA-1CO promovido por la sociedad antes mencionada, contra las actuaciones del **Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia**, en adelante **-CD-SC-**, con la finalidad de declarar ilegal los actos administrativos siguientes:

i) *Resolución de fecha 15 de agosto de 2018, emitida en el procedimiento identificado bajo la referencia SC-021-O/OI/NR-2018, por medio del cual se sancionó a la sociedad Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V., por la cantidad de \$43,800.48 en concepto de multa por la comisión de la infracción administrativa tipificada en el artículo 38 inciso 6º de la Ley de Competencia, en adelante -LC-, al haber faltado a su deber de colaboración en el sentido de no haber proporcionado de forma completa la información y documentación requerida en el procedimiento administrativo sancionador con referencia SC-005-O/PI/R-2018.*

ii) *Resolución de fecha 22 de agosto de 2018, pronunciada por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia, por medio de la cual se resolvió declarar ejecutoriada la resolución final de fecha 15 de agosto de 2018.*

iii) *Resolución de fecha 29 de agosto de 2018, pronunciada por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia, mediante el cual declaró improponible los recursos de revisión y revocatoria interpuestos por la sociedad Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V.*

Han intervenido en esta instancia, los abogados **Mario Francisco Valdivieso Castaneda, José Mario Valdivieso Berdugo y María Teresa Berdugo de Valdivieso**, quienes actúan como procuradores de la sociedad apelante; **Blanca Geraldina Leiva**

Montoya y Gabriela Beatriz Alvarenga Perdomo, en calidad de procuradoras de la Administración pública apelada; y, como agente auxiliar del señor Fiscal General de la República, el licenciado **Roberto José Rodríguez Escobar**.

VISTOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

a. En el expediente de primera instancia, constan todas las actuaciones procesales de las partes y del Juez, así como las etapas que culminaron en la sentencia que es objeto de impugnación y esta Cámara conforme a lo establecido en el artículo 238 del Código Procesal Civil y Mercantil, –en adelante CPCM– de aplicación supletoria en el presente proceso de acuerdo a lo establecido en el artículo 123 Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa –en adelante LJCA–, ha realizado el examen de la regularidad jurídica de las actuaciones procesales, observando que durante el desarrollo del proceso en primera instancia no existen nulidades insubsanables que deban ser declaradas.

b. En esta instancia, consta de folios 31 al 35 del expediente judicial, el auto por medio del cual se admitió parcialmente el recurso de apelación interpuesto, ya que únicamente se cumplió con los requisitos de fondo con uno de los motivos de agravio planteados, concerniente a la *revisión e interpretación del derecho aplicado para resolver las cuestiones objeto del debate*.

c. Consecuentemente, se celebró la audiencia de incidente de apelación (según consta en acta a fs. 56); y habiéndose escuchado a la parte recurrente, a la parte apelada y la opinión técnica de la Fiscalía General de la República, el expediente quedó listo para dictar la sentencia.

II. SÍNTESIS DEL AGRAVIO PLANTEADO EN EL RECURSO

En el escrito de exposición de agravios, la parte apelante expresó como motivo de apelación: “*Revisión e interpretación del derecho aplicado para resolver las cuestiones objeto del debate*.”

Al respecto, expuso lo siguiente: “*El procedimiento sancionatorio en el cual se pronunciaron los actos administrativos impugnados, de referencia SC-021-0/01/R-2018, se inició con el auto de instrucción pronunciado por el Consejo Directivo a las 8 horas y 5 minutos del 18 de julio de 2018.*”

En este auto de instrucción, en el párrafo N° 27, se dijo que por tratarse de un procedimiento distinto a los establecidos en la ley de la materia, deberá aplicarse supletoriamente lo establecido en la Ley de Procedimientos para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos, (en adelante -LPIAMA-), como lo señala el art. 73-A del Reglamento de la Ley de Competencia. (en adelante -RLC-).

En consecuencia, el procedimiento sancionatorio en el que impuso la multa a nuestra mandante, no se configuró legalmente, tal como se alegó; y se aclaró que si en verdad en la Ley de Competencia no existieran disposiciones que regulen los procesos para imponer las sanciones previstas en los incisos quinto, sexto y séptimo del art. 38 de la Ley de Competencia, (en adelante -LC-), las normas procedimentales que tendrían que haberse aplicado son las del Código Procesal Civil y Mercantil, y no la Ley de Procedimientos para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos (sic)

La Juez a quo para resolver esta cuestión objeto de debate en vez de aplicar lo que dispone el Código Procesal Civil y mercantil (CPCM) utilizó un criterio nada ortodoxo arguyendo que en este caso la ley supletoria aplicable era la Ley de Procedimientos para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos (LPIAMA).

No existe duda que la Juez a quo violentó el art. 20 CPCM, ya que este dispone en forma expresa, categórica y terminante, que: “En defecto de disposición específica en las leyes que regulan procesos distintos del civil y mercantil, las normas de este código se aplicarán supletoriamente”.

Esto es así, por cuanto que ante la falta de un procedimiento específico, la antinomia que pudiera plantearse entre lo que establece el art. 20 CPCM, el art. 73-A del Reglamento de la Ley de Competencia y un criterio jurisprudencial o criterio judicial, como en el presente caso, la antinomia es aparente, ya que en atención a la jerarquía de las normas, la ley secundaria, como lo es el art. 20 del CPCM, es la que debe de aplicarse con preferencia a una disposición reglamentaria o un criterio jurisprudencial, que, sin cuestionamiento alguno, son de menor jerarquía; y en consecuencia son las normas procedimentales del CPCM las que debieron aplicarse para seguir el procedimiento sancionatorio SC-021-0/01/R-2018 (...).”

“A nuestra mandante en ese procedimiento sancionatorio al no haberse aplicado las normas del CPCM se le negó la oportunidad de recurrir para que fueran revisadas las resoluciones que la perjudicaban (...). -a fs. 6 frente y vuelto del expediente judicial-.

III. DE LA OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

a) Parte apelada

Sobre los argumentos referidos a la oposición al recurso de apelación, únicamente fue ejercido por la licenciada **Blanca Geraldina Leiva Montoya**, en calidad de procuradora del CS-SC, quien, en relación al motivo de impugnación planteado por la sociedad recurrente, en síntesis, manifestó: “*Se opone al recurso de apelación interpuesto por el abogado de la sociedad Tomza Gas de El Salvador S.A de C.V., de acuerdo a la supuesta violación del procedimiento legalmente configurado, en el cual considera que la LPIAMA no era la normativa dispuesta para seguir el procedimiento que impuso la sanción administrativa a la*

sociedad apelante, sino que el derecho aplicable era el CPCM, por estimar que es la norma supletoria.

Sin embargo, como parte apelada reitera lo sostenido en primera instancia que, el procedimiento aplicado a través de la LPIAMA es el legalmente configurado porque así lo establecía en ese momento el artículo 73-A del RLC, como la norma para tramitar los procedimientos para sancionar la infracción del artículo 38 inciso 6° de la LC, por el cual fue sancionado Tomza Gas de El Salvador S.A de C.V., por la falta de colaboración en información requerida.

Asimismo, reitera que, sobre la aplicabilidad de la LPIAMA, existe jurisprudencia sobre la supletoriedad de dicha norma en los procedimientos de naturaleza sancionadora, cuando la ley que contemple la infracción y la sanción no incluya una disposición específica para el trámite a seguir, es más, el artículo 20 del CPCM establece el requisito indispensable para que rija la supletoriedad del CPCM, pues establece que el código será aplicable de manera supletoria cuando en la ley que se establezca procesos distintos al civil y mercantil no tenga disposiciones específicas respecto del trámite, tal como es el caso de la infracción de falta de colaboración tipificada en el 38 inciso 6° de la LC, esto quiere decir, que la norma supletoria que rige bajo el CPCM lo es cuando no existan disposiciones específicas.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que la LPIAMA cuando estuvo vigente, era una norma supletoria aplicable en aquellos casos que el procedimiento tramitado tenía una naturaleza sancionadora; por ejemplo, en la sentencia 248-2009, y otras sentencias que fueron sumándose en el transcurso de los años, la 381-2015, 153-2014 y 352-2016 y 366-2016, establecen en resumen que, la LPIAMA es una ley de carácter especial en su materia, de tal manera que tiene naturaleza administrativa sancionadora y se debe integrar sistemáticamente en el cuerpo normativo que desarrolla infracciones y sanciones que no contemplen el procedimiento a seguir.

Por otra parte, la sociedad recurrente sostiene que se le negó el derecho a recurrir por no aplicar de forma supletoria el CPCM; sin embargo, sostiene que los recursos estaban conminados bajo la LPIAMA y en ese procedimiento administrativo, la sociedad Tomza Gas del El Salvador, dejó transcurrir el plazo de 24 horas para pedir la revocatoria de la resolución final, no interpuso dentro de ese plazo el recurso habilitado; posteriormente, presentó la revocatoria pero el Consejo Directivo declaró ejecutoriada la resolución final en la que se impuso la sanción y declaró improponible la revocatoria por haberse interpuesto fuera del plazo. Seguidamente, interpusieron el recurso de revisión; sin embargo, en el caso de la Superintendencia de Competencia, el Consejo Directivo es el órgano superior y fue la autoridad que emitió el acto, por ello, no operaba el recurso, ya que no hay un órgano

superior que pueda conocer del recurso bajo los artículos 16, 18 y 19 de la LPIAMA. En ese sentido, solicita que se confirme la sentencia venida en apelación”.

b) Opinión técnica fiscal

El agente auxiliar del Fiscal General de la República, licenciado **Roberto José Rodríguez Escobar**, sostuvo en audiencia única de apelación lo siguiente: “Sobre el motivo de apelación planteado, la parte recurrente alega que existe un yerro por parte de la jueza *A quo*, por haber aplicado de forma supletoria el procedimiento contenido en la LPIAMA y que debió aplicarse el procedimiento contenido conforme al CPCM; sin embargo, la representación fiscal es del criterio que debe tomarse en consideración lo estipulado en los artículos 53 de la LC y 73-A del RLC, el cual remite el procedimiento sancionatorio seguido contra la sociedad apelante sobre la base de las disposiciones de la LPIAMA.

La jueza *A quo* hizo uso de ciertos precedentes para determinar si el procedimiento utilizado por la autoridad era o no incorrecto, hizo hincapié de la sentencia 241-2014 de fecha 02 de octubre de 2017, en el cual estableció conclusiones importantes, que el procedimiento debe generar protecciones a los derechos de audiencia y defensa, así como posibilidades para que los administrados puedan generar controversia en sede administrativa; asimismo, utilizó como precedente la sentencia con referencia 259-2017 de fecha 01 de marzo de 2011, en el cual concluye que el procedimiento de la LC no resultaba idóneo para iniciar procedimiento sancionatorio y que el procedimiento contenido en la LPIAMA compete a la Administración y es la norma supletoria a utilizar, siendo los parámetros que utilizó la jueza *A quo* para determinar si era correcto o no, la utilización del procedimiento contenido en dicha norma.

Asimismo, en la sentencia con referencia 153-2014 de fecha 27 de septiembre de 2019, se concluye sobre la necesidad de la aplicación supletoria de la LPIAMA; en primer lugar, el procedimiento contenido en la LC no era el idóneo y se necesitaba identificar cuál era el procedimiento correcto a aplicar, y ante ese vacío debe sopesar con los elementos de acuerdo a la proximidad y naturaleza del procedimiento que se está siguiendo; en ese sentido, el CPCM es de naturaleza jurisdiccional y la LPIAMA es de naturaleza administrativa, más próxima al procedimiento sancionador que tramitó la Administración apelada. La LPIAMA su procedimiento es sancionatorio, contrario al CPCM, y sobre la base de la jurisprudencia citada, se puede intuir que la resolución emitida por la jueza *A quo* es correcta; por lo tanto, considera que debe confirmarse la sentencia apelada”.

IV. ARGUMENTOS DE LA JUEZA A QUO EN LA SENTENCIA APELADA.

En la sentencia impugnada y con relación al motivo de agravio, la jueza *A quo* en síntesis sostuvo: “En ese orden de ideas, dado que el procedimiento establecido en la LC no resulta ser idóneo para sancionar la falta de colaboración de un agente económico en

proporcionar información, es procedente realizar una búsqueda de normas o disposiciones a efecto de solventar ese vacío normativo.

Sin embargo, para tal efecto, es preciso previamente definir ciertos parámetros de búsqueda, tales como el carácter y la naturaleza de la disposición que se pretende aplicar. Sobre este punto la mencionada Sala en la sentencia antes citada -153-2014- ha expuesto que:

“para realizar una integración normativa y dotar de reglas claras a la Administración y a los administrado, se habilitaba -como hoy lo hace el art. 20 CPCM- la supletoriedad de otro cuerpo normativo, al que por su proximidad y naturaleza (administrativa sancionadora) se pretende dar contenido, con el objetivo de solucionar conflicto jurídico determinado, y evitar actuaciones indefinidas o arbitrarias de la Administración.

En esta inteligencia, la LPIAMA, al ser de naturaleza administrativa sancionadora habría de integrarse sistemáticamente a la Ley Orgánica Judicial y a la Ley de Notariado, en lo que al ahora discutido procedimiento sancionatorio compete. [Sin embargo, la regulación] ahí establecida no alcanza a llenar el vacío normativo durante el procedimiento [...] Por ello, con el fin de realizar un correcto control de la legalidad del acto sancionatorio [...] debe realizarse una integración dentro del derecho punitivo, a fin de encontrar una solución a favor de la seguridad jurídica del justiciable como bastión para resolver el presente conflicto y que además sea acorde con el debido proceso.

En esta línea, importa traer a colación la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, quien ha concluido que: «los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales» [Inc. 18-2008, de las doce horas veinte minutos del día veintinueve de abril de dos mil trece].

Esto último es importante, debido que, al concluir que los ilícitos administrativos y penales comparten la misma naturaleza o núcleo esencial emanado del poder punitivo del Estado, es posible advertir que la norma supletoria que más se asemeja conforme a las actuaciones que se realizan en el derecho sancionatorio, después de la LPIAMA, es el Código Procesal Penal -CPP-“.

Es decir que, ante un vacío legal, debe agotarse en primer lugar aquellas normas que en atención a su proximidad y naturaleza puedan ser aplicables; en el presente caso, aquellas normas de carácter procedimental -administrativas- y de naturaleza punitiva -derecho administrativo sancionador-.

Ahora bien, de no existir ninguna disposición que cumpla con dichas características, se debe acudir a aquellas normas que, aunque no sean tan próximas -normas de carácter procesal, sean de la misma naturaleza.

En consecuencia, no es cierta la afirmación sostenida por la actora en el sentido que, para tramitar el procedimiento administrativo sancionador, debía aplicarse supletoriamente el CPCM, en la medida que el ámbito material de aplicación de dicho código no es de carácter punitivo, sino civil y mercantil, materias que son de naturaleza distintas (...). -a fs. 20 vuelto del expediente judicial-.

“En la misma lógica, la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia antes citada (259-2007), se pronunció sobre este mismo punto, habiendo concluido que el

procedimiento establecido en la LC no era el idóneo para sancionar la falta de colaboración de un agente económico en proporcionar información. Señaló que la LPIAMA, de conformidad a su ámbito de aplicación establecido en sus artículos 1 y 2, era la normativa supletoria aplicable, criterio que este Juzgado también comparte.

ii. Ahora bien, la parte actora alegó además que aun suponiendo que el procedimiento a seguir fuese el establecido en la LPIAMA, tampoco ese procedimiento se configuró en forma legal. Sin embargo, respecto de tal conclusión, únicamente realiza una exposición de hechos y mención de alegaciones formuladas en los recursos interpuestos en sede administrativa -vinculadas con la aplicación supletoria de los recursos establecidos en el CPCM- así como las resoluciones que la autoridad demandada dio a tales cuestionamientos; omitiendo exponer en este proceso, los argumentos que justifiquen la vulneración que alega.

No obstante, en atención al resultado del análisis realizado previamente, es pertinente aclarar que, dado que el acceso a los recursos es un derecho de configuración legal, los recursos oponibles en el procedimiento sancionador en cuestión son, en efecto, los establecidos en la LPIAMA (...). -a fs. 21 del expediente judicial-

V.- FUNDAMENTOS DE DERECHO DE ESTA CÁMARA.

Esta Cámara tomando en cuenta los motivos expuestos por la juzgadora en la sentencia recurrida, los argumentos de la parte recurrente y lo manifestado por la parte apelada y demás intervinientes, se limitará a analizar si es procedente o no, revocar el fallo dictado por la Jueza de Primera Instancia, tomando en cuenta que en materia impugnativa la congruencia se rige por dos sub-Principios: “*Tantum Devolutum, Quantum Apellatum*”, es decir, tanto se devuelve como cuánto se apela; y la “*Nec Reformatio In Pejus*”, que consiste en la prohibición para el Tribunal de Alzada de reformar la sentencia recurrida en perjuicio del apelante.

i.- Aspectos generales

El tema *decidendi* radica sobre la *revisión e interpretación del derecho aplicado para resolver las cuestiones objeto del debate*; al respecto, en el recurso de apelación se expone que, el procedimiento administrativo sancionador seguido por el CD-SC para la imposición de la sanción prevista en el artículo 38 inciso 6° de la LC, debió seguirse las reglas contenidas en el CPCM y no, las previstas en la LPIAMA.

Así, la parte recurrente sostiene que el CD-SC para la imposición de la multa en contra de la sociedad Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V., siguió un procedimiento no configurado, utilizando supletoriamente las reglas de la LPIAMA, vulnerado el artículo 20 del CPCM, generando así una antinomia entre lo que establece la disposición citada y el artículo 73 del RLC; por ello, el recurrente alega que ante la jerarquía de normas, la ley

secundaria -CPCM-, tiene preferencia sobre la norma reglamentaria, la cual debió aplicarse al procedimiento administrativo sancionador, y tal aspecto le vulneró el derecho de recurrir, en el sentido que no se le permitió recurrir en sede administrativa.

En el presente caso, el CD-SC impuso a la sociedad Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V., la cantidad de \$43,800.48 en concepto de multa por la comisión de la infracción administrativa tipificada en el artículo 38 inciso 6° de la LC, que regula la conducta siguiente: *“La Superintendencia podrá también imponer multa de hasta diez salarios mínimos mensuales urbanos en la industria por cada día de atraso a las personas que deliberadamente, o por negligencia no suministren la colaboración requerida o que haciéndolo lo hagan de manera incompleta o inexacta; la misma multa se podrá imponer a quienes no acataren una medida cautelar ordenada de conformidad a la presente Ley”*.

Al respecto, la Administración apelada señaló que dicho procedimiento fue seguido por las reglas previstas por la LPIAMA, en razón de ser una normativa de la misma naturaleza a los fines seguidos por la LC, y de acuerdo a la remisión que estipula el artículo 73-A del RLC, que establece lo siguiente: *“Para imponer las sanciones previstas en los incisos quinto, sexto y séptimo del Art. 38 de la Ley, el Consejo deberá actuar de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos”*. -El resaltado es nuestro-.

ii.- Naturaleza del CPCM.

Entre las consideraciones para la entrada en vigencia del CPCM, el legislador estimó que los justiciables con absoluta razón demandaban una completa transformación procesal, coherente con el derecho a la protección jurisdiccional, en virtud de que el anterior código -Código de Procedimientos Civiles “derogado”-, nació en un contexto social y jurídico muy diferente al del siglo XXI y, por ende, inadecuado para una satisfactoria solución a los conflictos propios de la sociedad actual.

Así, entre los principios que rigen en el CPCM, se encuentra el *Derecho a la protección jurisdiccional*, que establece en su artículo 1, lo siguiente: *“Todo sujeto tiene derecho a plantear su pretensión ante los tribunales, oponerse a la ya incoada, ejercer todos los actos procesales que estime convenientes para la defensa de su posición y a que el proceso se tramite y decida conforme a la normativa constitucional y a las disposiciones legales”*.

De esa manera, se destaca que el CPCM es una norma de Derecho procesal que prevé las diferentes reglas relacionadas a la organización y competencia de los Tribunales, a la forma de ejercer el derecho de acción y plantear pretensiones en sedes jurisdiccionales para un eventual juicio, ante los diferentes tipos de procesos que pueda regular la norma.

Así, para la doctrina el Derecho procesal se clasifica en la forma siguiente: *“Derecho procesal orgánico y Derecho procesal funcional. El primero, (...) se refiere a la organización y a las atribuciones de los tribunales y responde a las preguntas sobre -quién conoce- y -qué materias- conoce cada órgano jurisdiccional. El segundo, cuya regulación se encuentra básicamente en los códigos de procedimiento (...), se refiere a los procedimientos y responde a la pregunta relativa a -cómo conocen- los tribunales los conflictos jurídicos sometidos a su conocimiento y decisión.”*¹

Ahora bien, es preciso señalar la disposición controvertida en el presente caso, referente al artículo 20 del CPCM que establece lo siguiente: *“En defecto de disposición específica en las leyes que regulan procesos distintos del civil y mercantil, las normas de este código se aplicarán supletoriamente”*.

Así, la disposición descrita, establece la regla general para la integración del CPCM como cuerpo normativo de derecho común en el ordenamiento jurídico procesal, pues se establece como una norma elemental para complementar o cubrir aquellas lagunas legales existentes en leyes que regulan la actividad jurisdiccional en materias diferentes al civil y mercantil. Aspecto que ha sido sostenido por la Sala de lo Constitucional:

“Tal habilitación legal permite al Código Procesal Civil y Mercantil adquirir el papel de norma general en todas las cuestiones que por su naturaleza y estructura sean comunes a todo proceso, es decir, aquellas que –por su conexión con la estructura básica y esencial de cualquier proceso– puedan ser utilizadas para suplir un vacío en un orden jurisdiccional distinto al civil, sin que ello implique que –como se advirtió anteriormente– deban trasladarse de forma irreflexiva los principios y características de ese ámbito a otros procedimientos”.²

En ese sentido, el CPCM no debe aplicarse como primera opción de norma supletoria en el procedimiento administrativo sancionador debido a su naturaleza, pues, en primer lugar debe buscarse dentro del ordenamiento jurídico administrativo alguna norma que regule situaciones análogas para llenar de contenido el vacío legal y en su defecto, el Código Procesal Penal, ya que este también regula el ejercicio del *ius puniendi* del Estado -artículo 14 Cn.- y sólo como alternativa de una u otra es aplicable como norma supletoria el CPCM, ya que la naturaleza de este es regular los conflictos de derecho privado y no de derecho público administrativo.

De esa manera, la Sala de lo Contencioso Administrativo con relación al tema estableció: *la aplicación supletoria de las leyes no es automática, por estar limitada y*

¹ Vid. ONFRAY VIVANCO, Arturo Felipe, *Derecho Procesal Civil, parte primera, introducción al Derecho Procesal*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, p. 6185.

² Vid. Auto interlocutorio pronunciado con fecha ocho de julio de dos mil once, referencia 54-2010 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

sujeta a determinados requisitos (...) esto es: que la ley a suplir no prevea una institución jurídica o que previéndola no la desarrolle o lo haga parcialmente; y, que para solucionar el caso particular, sea necesaria la aplicación de las disposiciones supletorias”³. -El resaltado es nuestro-.

Asimismo, dicho aspecto se encuentra explícitamente reconocido por el CPCM en el artículo 19 que prescribe: *“En caso de vacío legal se deberá acudir a la regulación y fundamentos de las normas que rigen situaciones análogas, a la normativa constitucional y a los principios que derivan de este código, a la doctrina legal, a la doctrina de los expositores del derecho; y, a falta de todo ello, a consideraciones de buen sentido y razón natural, atendidas las circunstancias del caso.”* -El resaltado es propio-.

Por lo que, en el presente caso el CPCM no es la norma jurídica supletoria que debe aplicarse por las razones expuestas.

iii.- Naturaleza de la LPIAMA

El análisis que se realizará sobre la naturaleza de la LPIAMA en el presente caso, parte en que los actos administrativos impugnados fueron dictados previo a la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA-, norma que derogó expresamente la LPIAMA conforme al artículo 163 inciso 3º letra a) de dicha ley; en ese sentido, el parámetro de control en el presente caso, es la jurisprudencia emanada por la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre la aplicación de la LPIAMA y la remisión expresa del RLC a la referida ley en los procedimientos sancionadores seguidos por el CD-SC.

Habiéndose determinado que el CPCM no es la norma jurídica supletoria aplicable en el presente caso, se procederá a analizar si la LPIAMA era la norma jurídica aplicable, en virtud de ello se hacen las consideraciones siguientes:

La LPIAMA -previo a la entrada en vigencia de la LPA-, señalaba que su promulgación devenía de la **necesidad de contar con una ley que desarrollara, con trámites breves y sencillos, el ejercicio de la facultad de imponer las sanciones que el artículo 14 de la Constitución confiere a las autoridades administrativas.**

En ese sentido, el artículo 1 de la referida ley establecía como objeto lo siguiente: *“Esta ley regula el procedimiento para la imposición de arresto o multa por la contravención de leyes, reglamentos u ordenanzas, cuya aplicación compete a las autoridades administrativas. El procedimiento que aquí se establece no será aplicable cuando en la respectiva ley, reglamento u ordenanza, el trámite de los mismos, garantice los derechos de audiencia y de defensa al presunto infractor”.* -El resaltado es nuestro-.

³ Vid. Auto definitivo pronunciado con fecha seis de junio de dos mil dieciocho, referencia 2-18-AP-SCA (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

Por lo anterior, entre las características de las normas que rigen los procedimientos sancionadores se establece lo siguiente: *“el rasgo característico del procedimiento administrativo sancionador, es que su instauración no se encuentra conferida al Poder Judicial, sino que, en principio, se otorgó al Poder Ejecutivo, quien también fiscaliza el cumplimiento de la normatividad (...)”*.⁴

En ese orden, la LPIAMA se promulgó como una norma para el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, que comprende aquellas facultades de ejercer de manera coercitiva el control y el ordenamiento social con la imposición de consecuencias jurídicas por infracciones administrativas que puedan ser incurridas por los particulares.

En el presente caso, el artículo 73-A del RLC realizaba una remisión expresa, en el sentido que, el CD-SC para imponer las sanciones previstas en los incisos quinto, sexto y séptimo del artículo 38 de la LC, -infracción atribuida a la sociedad apelante-, debía actuar de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos.

Dicha remisión expresa que realizaba el artículo 73-A del RLC a la LPIAMA como norma supletoria, implicaba que ésta debía tener coherencia con la naturaleza de la ley -regular los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado-. Criterio que fue adoptado por la Sala de lo Contencioso Administrativo y retomada por la jueza *A quo*, en los precedentes siguientes: *“en el caso de los procedimientos administrativos sancionatorios sujetos a conocimiento de la Administración pública, y cuando se trate de asuntos de naturaleza estrictamente procedimental que no tuvieran una regulación específica en dicho cuerpo normativo, han de aplicarse supletoriamente las disposiciones de la LPIAMA al ser esta última de naturaleza administrativa sancionadora (...)”*.⁵

De esa manera, para esta Cámara la Ley de Competencia no contemplaba un diseño procedimental en el cual la Administración pública pudiera ejercer la potestad sancionadora contra los agentes económicos que no presten la colaboración requerida en los términos establecidos por la Superintendencia de Competencia, conforme a los incisos quinto, sexto y séptimo del artículo 38 de la LC; por lo que, ante esa ausencia se determinaba la necesidad de aplicar lo previsto en la LPIAMA.

⁴ Vid. POLO PÉREZ, Abraham Antonio, *El procedimiento Administrativo Sancionador*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2021, p. 693.

⁵ Vid. Sentencia definitiva pronunciada con fecha trece de diciembre de dos mil veintiuno, referencia 352-2016 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).
Vid. Sentencia definitiva pronunciada con fecha veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, referencia 153-2014 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

Lo anterior, en razón que el título IV, capítulo II de los procedimientos, el artículo 41 de la LC, únicamente prevé que el Superintendente podrá efectuar con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionatorio, actuaciones previas por parte de funcionarios de la Superintendencia, con facultades para investigar, averiguar, inspeccionar en materia de prácticas anticompetitivas, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de posibles violaciones a la Ley.

En ese sentido, la LC contemplaba un procedimiento administrativo sancionador, la cual **estaba diseñado para ejercer la potestad sancionadora en contra de los agentes económicos por conductas relacionadas a prácticas anticompetitivas**, circunstancia que fue establecido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el orden siguiente:

*“Aquí lo que se requiere del agente económico es su colaboración para lograr que la Superintendencia de Competencia obtenga los datos necesarios para conocer las condiciones de competencia en un determinado sector. Lo que conlleva a concluir que el procedimiento diseñado en la Ley de Competencia para sancionar las posibles prácticas anticompetitivas no resulta idóneo para sancionar una falta de colaboración del agente económico en proporcionar información, pues el objeto de este procedimiento es sancionar la falta de cooperación mientras que aquel la práctica anticompetitiva.”*⁶ -El resaltado es nuestro-

Así, bajo el amparo del principio de legalidad que rige la actuación de la Administración pública, es que podía hacer uso de un procedimiento supletorio, siempre que existiera ausencia en la ley especial, o el previsto en la misma no era el idóneo; criterio sostenido por la referida Sala en la resolución siguiente: *“En virtud de tal disposición es evidente que la LPIAMA puede ser aplicada supletoriamente a aquellos casos donde la normativa especial no regula algún supuesto que sí está contemplado en la referida ley, y cuyo contexto sea el desarrollo de un procedimiento administrativo para la imposición de la sanción administrativa de multa. Esta Sala ya se ha pronunciado sobre la aplicación supletoria de la LPIAMA en los procedimientos desarrollados por la Administración, concretamente, para integrar el procedimiento administrativo previo a la imposición de multas administrativas, ello, cuando la ley de la materia no establece un procedimiento a seguir (...)”*.⁷

Por lo anterior, en el caso *sub judice* no existe la antinomia alegada, ni la preferencia del CPCM como norma supletoria para la aplicación de los procedimientos administrativos sancionadores, *por las razones que existía una remisión expresa del artículo 73-A del RLC para la aplicación de la LPIAMA en el procedimiento en controversia que fue seguido por el CD-SC; la Sala de lo Contencioso Administrativo sostenía el criterio de aplicar la*

⁶ Vid. Sentencia definitiva pronunciada con fecha uno de marzo de dos mil once, referencia 259-2007 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

⁷Vid. Sentencia definitiva pronunciada con fecha veintinueve de junio de dos mil dieciséis, referencia 46-2010 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

LPIAMA como norma supletoria en los procedimientos sancionadores a seguir por la Administración pública; y, no era posible aplicar el CPCM por analogía en razón de la materia y la naturaleza misma de dicho procedimiento.

Por otra parte, en el caso en controversia, se señaló que la remisión a la LPIAMA se encontraba contenida en un reglamento y no en una norma de carácter formal; sin embargo, este aspecto no resulta trascendente, ya que previo a la entrada en vigencia de la LPA, la LPIAMA era la norma supletoria dentro del ordenamiento jurídico administrativo que podía cubrir aquellos vacíos legales sobre situaciones análogas a los procedimientos administrativos sancionadores que eran seguidos por la Administración pública, debido a la materia, principios y naturaleza.

En consecuencia, esta Cámara considera que no existe la infracción alegada, ya que, dada la naturaleza del procedimiento administrativo, la Administración pública apelada, aplicó la LPIAMA, la cual en ese momento estaba vigente para desarrollar en trámites breves y sencillos la facultad de imponer sanciones por parte de las autoridades Administrativas competentes; asimismo, no existe vulneración o limitación al derecho de recurrir, ya que la parte apelante tuvo los medios legales correspondientes para ejercer los medios de impugnación conforme a las reglas previstas en la LPIAMA. Por lo tanto, deberá desestimarse el motivo de apelación planteado por la sociedad Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V.

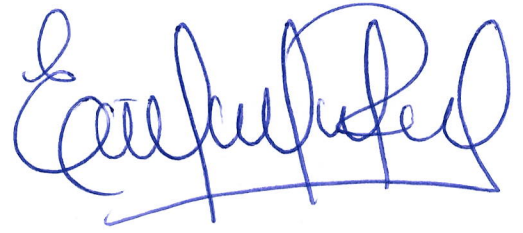
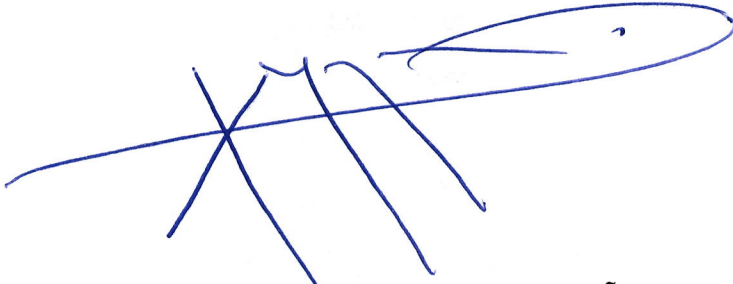
POR TANTO, con base en las razones expuestas, y lo establecido en los artículos 1, 2, 18, 172 y 219 de la Constitución de la República; 1, 4 inciso 1°, 112, 113, 115, 117 inciso 4° y 123 inc. 1° de la LJCA; 2, 14, 20, 316, 510 y 515 del CPCM; 1 de la LPIAMA, 14 y 38 de la LC, y 37-A del RLC, **EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, ESTA CÁMARA FALLA:**

1. SE CONFIRMA la sentencia definitiva pronunciada a las quince horas con treinta minutos del día veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, por la Jueza Primero de lo Contencioso Administrativo con sede en esta ciudad, en el proceso abreviado bajo la referencia de primera instancia NUE 00256-18-ST-COPA-1CO, promovido por la sociedad **Tomza Gas de El Salvador, S.A de C.V.**, en contra de las actuaciones del **Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia**, por los motivos antes expuestos.

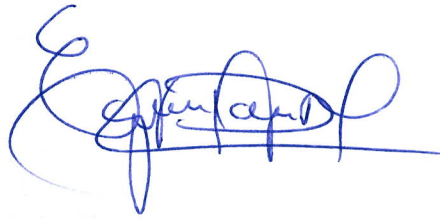
2. OPORTUNAMENTE REMÍTASE el proceso venido en apelación y los expedientes administrativos al Juzgado de origen con las certificaciones de Ley, y líbrese las comunicaciones oficiales respectivas; en consecuencia, **archívese**.

3. NO HAY CONDENA EN COSTAS.

NOTIFÍQUESE



PRONUNCIADA POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS DE LA CÁMARA PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE LA SUSCRIBEN.



5-RA-2023
XP/ER (M1)
R5/XR