

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las doce horas y treinta minutos del día veinticuatro de octubre de dos mil catorce.

El presente proceso de amparo ha sido promovido por los señores Francisco Díaz Rodríguez, Abraham Mena y Oscar Dámaso Alberto Castillo Rivas, como miembros del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia, en contra de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a una resolución motivada de esa Superintendencia.

Han intervenido en la tramitación de este amparo la parte actora, la autoridad demandada, la sociedad tercera beneficiada Molinos de El Salvador, Sociedad Anónima de Capital Variable (MOL, S.A. de C.V.) –mediante su apoderado, el abogado Eduardo Antonio Árias Rank–, y el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

*Analizado el proceso y considerando:*

I. 1. La parte actora sostuvo que el 1-XII-2011 la Sala de lo Contencioso Administrativo pronunció sentencia en el proceso con ref. 334-2008, mediante la cual declaró la ilegalidad de dos decisiones emitidas por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia: (i) la adoptada el 4-IX-2008, en la que se ordenó a la sociedad MOL, S.A. de C.V., que se abstuviera de seguir cometiendo prácticas anticompetitivas y se le impuso una multa equivalente a un millón novecientos setenta y un mil quince dólares con dieciséis centavos (\$1,971,015.16); y (ii) la emitida el 14-X-2008, en la que se declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la referida sociedad y se confirmó la sanción antes mencionada.

Al respecto, expresó que la sentencia pronunciada por la autoridad demandada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, pues al controlar un acto administrativo también controló la legalidad de un “acto puramente judicial”. Además, alegó que existió falta de motivación de la resolución impugnada, debido a que la Sala de lo Contencioso Administrativo no expuso las razones por las cuales concluyó que el acto en cuestión se encontraba sujeto a su control.

En ese orden, expuso que durante la tramitación del procedimiento administrativo incoado contra la sociedad MOL, S.A. de C.V., el Superintendente de Competencia solicitó al Juez Primero de lo Civil de San Salvador que autorizara el registro con prevención de allanamiento, de conformidad con el art. 13 letra r) de la Ley de Competencia (L.C.). Posteriormente, la autoridad demandada decidió estudiar el trámite y el contenido de la orden de registro conferida, a efecto de determinar la supuesta ilegalidad de las resoluciones adoptadas por la Superintendencia, pese a que dicha orden no es de carácter administrativo.

Así, señaló que la autoridad demandada se limitó a sostener en su sentencia que las decisiones de la Superintendencia de Competencia estaban sustentadas en una actuación judicial irregular, pese a que, por un lado, omitió explicar las razones por las que podía conocer de dicho acto y, por otro, aplicó el Código Procesal Penal vigente en esa época y no la Ley de Competencia (L.C.) y el Código de Procedimientos Civiles –ahora derogado–.

Como consecuencia de lo expuesto, estimó que la actuación reclamada conculcó su derecho a la seguridad jurídica, ya que no se ha afectado un derecho fundamental más específico.

2. A. Mediante auto del 4-VII-2012 se admitió la demanda, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo el 1-XII-2011, en el proceso con ref. 334-2008, mediante la cual declaró la ilegalidad de las referidas decisiones adoptadas por la Superintendencia de Competencia en el procedimiento incoado contra la sociedad MOL, S.A. de C.V.

Dicha admisión se debió a que, a juicio de la Superintendencia de Competencia, el referido acto vulneró su derecho a la seguridad jurídica, por haberse controlado la legalidad de un “acto puramente judicial” al hacerlo también con un acto administrativo y, además, por la supuesta falta de motivación de la resolución judicial impugnada, ya que la autoridad demandada no expuso las razones por las cuales concluyó que el acto en cuestión se encontraba sujeto a su control, ni los motivos por los que decidió aplicar una normativa diferente a la que rige la actuación de la mencionada Superintendencia.

B. En la misma interlocutoria se ordenó la suspensión de los efectos de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo el 1-XII-2011, en el proceso con ref. 334-2008. Además, se pidió informe a la autoridad demandada, de conformidad con el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.), quien alegó que no son ciertos los hechos atribuidos en la demanda incoada en su contra y solicitó la recusación de los Magistrados propietarios José Belarmino Jaime, Florentín Meléndez Padilla, Rodolfo Ernesto González Bonilla, Edward Sidney Blanco Reyes y de la Magistrada suplente Sonia Dinora Barillas de Segovia.

C. Finalmente, se le confirió audiencia al Fiscal de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el art. 23 de la L.Pr.Cn., pero este no hizo uso de ella.

3. En este estado del proceso, la sociedad MOL, S.A. de C.V., compareció y alegó que el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia no está legitimado activamente para promover el presente amparo, por lo que solicitó que este se diera por terminado. Asimismo, pidió que, en caso no se accediese a su solicitud, se aparte del conocimiento de este proceso al Magistrado propietario Florentín Meléndez Padilla, en virtud de que –a su juicio– adelantó criterio con relación al caso planteado.

4. A. Por resolución de fecha 29-X-2012 se declaró sin lugar la recusación solicitada respecto de los Magistrados propietarios Edward Sidney Blanco Reyes, Rodolfo

Ernesto González Bonilla, Florentín Meléndez Padilla, José Belarmino Jaime y de la Magistrada suplente Sonia Dinora Barillas de Segovia, ya que dicha petición se fundamentó en la supuesta existencia de relaciones conflictivas con la autoridad demandada, la cual se limitó a exponer argumentos especulativos referidos a la probable obtención de un fallo desfavorable sin ofrecer alegatos que sustentasen tal posición. Así, se concluyó que los motivos expuestos por la citada autoridad no guardaban relación alguna con el objeto del presente proceso constitucional.

*B.* Asimismo, se declaró sin lugar la solicitud de terminación anticipada de este proceso realizada por la sociedad tercera beneficiada, debido a que, si bien en términos generales gozan de capacidad para ser parte activa en un proceso de amparo las personas de derecho privado, sean físicas o jurídicas, excepcionalmente también pueden serlo instituciones del Estado. En ese sentido, la intervención de instituciones estatales como sujeto activo del proceso de amparo no puede aceptarse de forma abstracta o general, sino que debe recurrirse al caso concreto, ya que es necesario tener presente la forma de actuación de la entidad estatal de que se trata.

*C.* Por otro lado, se llamó a los Magistrados suplentes Francisco Eliseo Ortiz Ruiz y Sonia Dinora Barillas de Segovia para que conformaran Sala y conocieran sobre la causal de abstención que fue planteada por los Magistrados propietarios Florentín Meléndez Padilla y José Salomón Padilla dentro de esa misma decisión, y continuaran conociendo del proceso, en su caso.

5. Seguidamente, la sociedad MOL, S.A. de C.V., solicitó que se inadmitiera la demanda por carecer la Superintendencia de Competencia de legitimación activa en este proceso y por considerar que el reclamo planteado es un asunto de mera legalidad.

6. *A.* Por resolución de fecha 11-II-2013 se declaró que había lugar a la solicitud de abstención formulada por los Magistrados Florentín Meléndez Padilla y José Salomón Padilla y se designó a los Magistrados suplentes Francisco Eliseo Ortiz Ruiz y Sonia Dinora Barillas de Segovia para que continuaran conociendo del presente proceso, en virtud de que los dos primeros manifestaron que emitieron juicios de valor relacionados directamente con el objeto del presente proceso.

*B.* Mediante dicho proveído se declaró sin lugar la solicitud de terminación anticipada del proceso realizada por la sociedad tercera beneficiada, en virtud de que, por una parte, esta se limitó a reiterar los argumentos que ya había expuesto para sustentar la supuesta falta de legitimación de la Superintendencia de Competencia para plantear este tipo de casos, los cuales le fueron denegados mediante auto del 29-X-2012; y, por otra parte, sus demás alegatos se encontraban orientados básicamente a señalar que no existía la vulneración constitucional alegada por la parte actora y que debía desestimarse la pretensión planteada, asunto que corresponde decidir en una sentencia.

C. Además, se confirmó la suspensión de los efectos de la actuación reclamada y se pidió a la autoridad demandada que rindiera el informe justificativo que regula el art. 26 de la L.Pr.Cn.

7. Al rendir su informe, la Sala de lo Contencioso Administrativo solicitó que se emitiera sobreseimiento en este proceso o que, eventualmente, se desestimara la pretensión planteada, debido a que consideraba que no existía la vulneración al derecho a la seguridad jurídica alegada en la demanda.

Sostuvo que el caso planteado supone el análisis de normas infraconstitucionales relacionadas con la orden de registro con prevención de allanamiento ejecutada en sede administrativa, así como con las atribuciones de esa Sala, aspectos que “escapan del objeto de control del proceso de Amparo”.

Asimismo, indicó que la mencionada orden de registro, para efectos del procedimiento administrativo sancionador, no es un acto judicial propiamente dicho, sino de carácter administrativo y su ilegalidad incidió sobre todas las actuaciones realizadas a partir de la referida orden. Agregó que, al no tener la Ley de Competencia ni las leyes civiles correspondientes una regulación expresa sobre registros o allanamientos, la orden del Juez Primero de lo Civil de San Salvador debía remitirse a la ley penal y cumplir con los requisitos estipulados para tales diligencias en el sistema penal.

8. A. Por auto de fecha 23-IV-2013 se declaró sin lugar el sobreseimiento solicitado en este proceso, en virtud de que los argumentos de la autoridad demandada se encontraban orientados a sustentar que no existía la vulneración constitucional alegada, situación que debía decidirse en una sentencia de fondo.

B. Además, se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn. Al evacuar dicho trámite, *la Fiscal de la Corte* manifestó que la autoridad demandada no incurrió en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, ya que su actuar se mantuvo dentro de los límites previstos por la ley y en su sentencia se advierte con claridad el razonamiento que fundamenta la adopción del fallo. La *parte actora* expresó que el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) establece que la autoridad demandada puede conocer de las actuaciones del poder judicial cuando realiza actos excepcionalmente administrativos, por lo que es inadmisibles desnaturalizar sin base legal un acto judicial, como una orden de registro con prevención de allanamiento, para convertirlo en un acto de carácter administrativo solo porque desplegó efectos en un procedimiento administrativo sancionador; agregó que no es cierto que en la Ley de Competencia no exista una regulación sobre los registros o allanamientos, por lo que no estamos en presencia de un vacío normativo ni de una remisión en blanco. Por su parte, *la sociedad tercera beneficiada* no evacuó el traslado que le fue conferido.

9. Mediante resolución de fecha 1-VI-2013 se ordenó la apertura de la etapa probatoria en este proceso por un plazo de ocho días, de conformidad con el art. 29 de la L.Pr.Cn., lapso en el cual únicamente la autoridad demandada ofreció prueba documental.

10. Por auto de fecha 30-VII-2013 se otorgaron los traslados que ordena el art. 30 de la L.Pr.Cn., respectivamente, al *Fiscal de la Corte*, quien se limitó a ratificar lo dicho en su escrito anterior; a la *parte actora*, quien confirmó los alegatos expuestos en sus anteriores intervenciones; a la *autoridad demandada* y a la *sociedad tercera beneficiada*, omitiendo esta última evacuar el traslado que le fue conferido.

11. A. a. En ese estado del proceso, por medio del auto de fecha 19-VIII-2014 se expuso que, según el art. 80 de la L.Pr.Cn., este Tribunal está autorizado para suplir de oficio los errores u omisiones pertenecientes al Derecho en que incurrieran las partes, esto es, para delimitar correctamente el fundamento jurídico que se utilizará para emitir la decisión de fondo, teniendo presente los hechos aportados por las partes. Asimismo, se acotó que la referida atribución no contraviene el principio de aportación procesal, pues mediante esta el órgano jurisdiccional no introduce el fundamento fáctico y la prueba dentro del proceso, sino que únicamente establece la correcta calificación jurídica de los hechos sometidos a su conocimiento. De este modo, la suplencia de la queja deficiente no supone un cambio de la pretensión o de la oposición de las partes sino una declaración que realiza el tribunal sobre el *nomen iuris*, es decir, sobre la correcta denominación de los derechos aparentemente vulnerados al caso concreto, con base en los hechos narrados por las partes.

Con fundamento en lo anterior, en virtud del referido auto se aclaró que a pesar que la parte actora invocó el derecho a la seguridad jurídica en su manifestación de la obligación de motivar las resoluciones judiciales, en la reciente jurisprudencia constitucional –por ejemplo, la Sentencia de fecha 30-IV-2010, pronunciada en el proceso de Amp. 308-2008, entre otras–, se considera que el derecho a la protección jurisdiccional se potencia mediante el *derecho a una resolución motivada*.

De este modo, se indicó que el examen de constitucionalidad del acto impugnado se efectuaría con relación a los derechos: (i) a la seguridad jurídica –por haberse controlado presuntamente la legalidad de un “acto puramente judicial” al hacerlo con un acto administrativo–; y (ii) a una resolución motivada –ya que aparentemente la autoridad demandada no expuso las razones por las cuales concluyó que el acto en cuestión se encontraba sujeto a su control, ni los motivos por los que decidió aplicar una normativa diferente a la que rige la actuación de la mencionada Superintendencia–, lo cual se hizo del conocimiento de las partes y, a efecto de garantizar el respeto a sus derechos, se les concedió audiencia por el plazo común de tres días.

b. Con relación a ello, la *parte actora* señaló que se encontraba de acuerdo con la suplencia efectuada por este Tribunal; mientras tanto, la *autoridad demandada* y la

*sociedad tercera beneficiada* expresaron que no existían las vulneraciones alegadas, agregando que tampoco se configuraba la conculcación a los derechos a la protección jurisdiccional y a una resolución motivada.

B. a. Por resolución del 22-IX-2014 se indicó que el presente proceso seguiría siendo conocido por el Magistrado Propietario Óscar Armando Pineda Navas –como nuevo Presidente de la Sala de lo Constitucional– junto con los Magistrados Propietarios José Belarmino Jaime, Edward Sidney Blanco Reyes y Rodolfo Ernesto González Bonilla, y el Magistrado Suplente Francisco Eliseo Ortiz Ruíz.

b. Asimismo, se ordenó a la Secretaría de este Tribunal que notificara a la *autoridad demandada* el auto de fecha 30-VII-2013, en virtud del cual se confirieron los traslados prescritos en el art. 30 de la L.Pr.Cn., con la finalidad de que la mencionada autoridad pudiera formular sus alegatos finales en este amparo, la cual evacuó el traslado conferido ratificando lo expresado en sus anteriores intervenciones.

C. Concluido el trámite establecido en la Ley de Procedimientos Constitucionales, el presente amparo quedó en estado de pronunciar sentencia.

II. En este apartado, se realizarán ciertas consideraciones previas sobre la titularidad de derechos constitucionales por parte de personas jurídicas de derecho público (1); para, posteriormente, establecer el orden lógico de esta resolución (2).

I. A. En la Sentencia de fecha 6-VI-2014, emitida en el proceso de Amp. 377-2012, se afirmó que el respeto a la dignidad de la persona humana, como base de los derechos fundamentales, justifica que las personas naturales sean titulares de esta clase de derechos. Ahora bien, un tema discutible es la atribución de titularidad de derechos fundamentales a sujetos diferentes de sus titulares por antonomasia, concretamente, a personas jurídicas de Derecho Privado, esto es, aquellas entidades creadas por una pluralidad de personas físicas, que persiguen una finalidad determinada –sea lucrativa o no– y a las que el Derecho concede personalidad jurídica propia, independiente de quienes las conforman. La complejidad de la cuestión radica principalmente en el hecho de que la construcción dogmática de los derechos fundamentales se asienta en la idea de dignidad del ser humano.

Pero, aun teniendo presente la marcada concepción humanista de nuestra Constitución, la persona no puede verse solo desde una perspectiva individualista, sino que también debe concebirse desde una perspectiva social, en la cual el individuo, además de articularse como sujeto de derechos y obligaciones, también se expresa por medio de los diversos grupos en los que se organiza. Es así que el art. 7 de la Cn. establece el derecho de todos los habitantes de El Salvador a asociarse libremente para satisfacer determinadas finalidades o intereses, los que a aquellos, por sí solos, les resultaría de difícil o imposible consecución.

Es lógico por ello que, si una de las funciones de los derechos fundamentales es la protección del individuo –en su carácter individual o colectivo–, las organizaciones que las

personas naturales creen para la satisfacción de sus intereses, en la medida en que efectivamente sirvan a esos intereses, también sean titulares de derechos fundamentales. No se desconoce, sin embargo, que esta tesis, más propia del Derecho Constitucional, implica una extensión de la idea filosófica originaria de los derechos fundamentales.

B. En relación con lo anterior, lo que condiciona la titularidad de derechos fundamentales por parte de personas jurídicas de Derecho Privado no son solo los fines para los que estas se constituyen, sino también la naturaleza del derecho fundamental cuya protección se pretende. Existen derechos respecto de los que, precisamente por su naturaleza, no es posible atribuir su titularidad a personas jurídicas. Tal es el caso, por ejemplo, de los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad física, así como de los derechos políticos.

Así, debido a su naturaleza, en la jurisprudencia de esta Sala se ha admitido que las personas jurídicas de Derecho Privado son titulares, entre otros, de derechos de contenido procesal (audiencia, defensa, protección jurisdiccional, etc.) y de contenido económico (propiedad, libertad de contratación, libertad de empresa, etc.). Sin embargo, en cualquier caso, la no mención de un derecho fundamental por parte de la jurisprudencia como derecho del cual pueda predicarse la titularidad de personas jurídicas no implica necesariamente que ello sea imposible, sino que deberá analizarse en el caso concreto la finalidad de la persona jurídica y la naturaleza del derecho fundamental alegado.

C. a. Por otra parte, respecto de las personas jurídicas de Derecho Público solo puede hablarse de derechos constitucionales, pero no de “derechos fundamentales”, ya que el concepto de estos últimos, tanto por razones históricas como filosóficas, es incompatible con una supuesta titularidad de derechos fundamentales por parte de órganos públicos. Por consiguiente, existen algunos supuestos en los que es posible aceptar la titularidad de este tipo de personas jurídicas –como el Estado, los Municipios y las instituciones autónomas– de algunos derechos protegibles por el proceso de amparo.

Al respecto, una de las características del Estado de Derecho es la sujeción a la ley y sobre todo a la Constitución de los actos de las distintas autoridades u órganos del Estado, por lo que muy frecuentemente estos tienen que intervenir en los procesos o procedimientos en los que se controla la legalidad o constitucionalidad de tales actos y, consecuentemente, asumen la calidad de sujetos procesales dentro de aquellos. Es justamente en virtud de dicha calidad de parte que las personas de Derecho Público tienen en los distintos procesos o procedimientos que intervienen de donde derivan un conjunto de derechos, obligaciones y cargas procesales, algunos de ellos de trascendencia constitucional.

En ese orden, si al Estado, Municipio o institución autónoma en la tramitación de algún proceso o procedimiento en el que interviene le es vulnerado algún derecho de naturaleza constitucional, aquellos poseerán capacidad para ser parte en el proceso de

amparo. No obstante, por regla general, no podemos hacer respecto de este tipo de personas un reconocimiento estático de derechos, es decir, sin referencia a su intervención en un proceso determinado, sino que es necesario vincularlo a una determinada postura procesal. Además, dicho reconocimiento no debe entenderse limitado a los derechos de índole procesal.

Y es que la capacidad de las personas jurídicas de Derecho Público para ser titulares de derechos se encuentra condicionada, en términos generales, por la naturaleza o contenido de estos últimos; sin embargo, en ningún caso podrían hacer uso de tales derechos para ampliar o modificar sus competencias. En ese sentido, el reconocimiento de derechos a este tipo de personas debe realizarse caso por caso, en concreto y no en abstracto, ya que algunos de estos no pueden ser ejercidos por aquellas, al ser exclusivos de personas naturales, como la libertad física.

b. La Superintendencia de Competencia, de conformidad con el art. 4 de la L.C., es una institución de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria para el ejercicio de las atribuciones y deberes.

La referida institución estatal autónoma actuó en calidad de parte demandada dentro de un proceso contencioso administrativo en el que se controvertió la legalidad de su actuación en un procedimiento administrativo sancionador, por lo cual asumió y ejerció derechos, obligaciones y cargas procesales, algunos de ellos de trascendencia constitucional. Es en el marco de dicho proceso que aquella alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a una resolución motivada, los cuales, dada su naturaleza y contenido, pueden ser ejercidos por instituciones de Derecho Público. Por ende, se concluye que la Superintendencia de Competencia posee la capacidad para ser parte dentro del presente proceso de amparo.

2. Establecido lo anterior, el orden lógico con el que se estructurará esta resolución es el siguiente: en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia (III); en segundo lugar, se hará una sucinta exposición sobre el contenido de los derechos constitucionales invocados en el presente amparo (IV); en tercer lugar, se analizará el caso sometido a conocimiento de este Tribunal (V); y, finalmente, se resolverá lo referente al efecto restitutorio de esta decisión (VI).

**III.** En el presente caso, el objeto de la controversia puesta en conocimiento de este Tribunal estriba en controlar la constitucionalidad de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo el 1-XII-2011, en el proceso con ref. 334-2008, en virtud de la cual declaró la ilegalidad de dos decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia en el procedimiento incoado contra la sociedad MOL, S.A. de C.V., en las que –mediante la primera– ordenó a la aludida sociedad que dejara de cometer prácticas anticompetitivas y le impuso una multa equivalente a un millón

novecientos setenta y un mil quince dólares con dieciséis centavos (\$1,971,015.16) y –por medio de la segunda– declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la referida sociedad y confirmó la mencionada sanción.

Dicha admisión se debió a que, a juicio de la Superintendencia de Competencia, el referido acto vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y a una resolución motivada, por haberse controlado la legalidad de un “acto puramente judicial” al hacerlo con un acto administrativo y, además, por la supuesta falta de motivación de la resolución impugnada, ya que la autoridad demandada no expuso las razones por las cuales concluyó que el acto en cuestión se encontraba sujeto a su control, ni los motivos por los que decidió aplicar una normativa diferente a la que rige la actuación de la mencionada Superintendencia.

IV. 1. A. En cuanto al *derecho a la seguridad jurídica* (art. 2 inc. 1° de la Cn.), en las Sentencias de fecha 26-VIII-2011, emitidas en los procesos de Amp. 253-2009 y 548-2009, se reconsideró lo que se entendía por tal derecho, estableciéndose con mayor exactitud las facultades de sus titulares, las cuales pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo según el art. 247 de la Cn.

Así, se precisó que la certeza del Derecho, a la cual la jurisprudencia constitucional venía haciendo alusión para determinar el contenido del citado derecho constitucional, deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales, *v. gr.*, de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes o de supremacía constitucional (arts. 15, 17, 21 y 246 de la Cn.).

Por lo anterior, cuando se requiera la tutela de la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no debe invocarse esta como valor o principio, sino que debe alegarse una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad emitida con la inobservancia de un principio constitucional y que resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica a un individuo. Ello siempre que dicha transgresión no tenga asidero en la afectación al contenido de un derecho constitucional más específico.

B. En general, “legalidad” significa conformidad con la ley. Por ello, se llama “*principio de legalidad*” a la sujeción y el respeto, por parte de las autoridades públicas o privadas, al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende la normativa constitucional y legal aplicable. La concreción de tal principio reafirma la seguridad jurídica del individuo, en lo que se refiere a que su situación no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes previamente establecidas.

2. En la Sentencia de fecha 30-IV-2010, pronunciada en el proceso de Amp. 308-2008, se sostuvo que el *derecho a una resolución motivada* (art. 2 inc. 1° de la Cn.) no persigue el cumplimiento de un mero formalismo, sino potenciar el derecho a la protección jurisdiccional, pues con él se concede la oportunidad a las personas de conocer las razones

que llevaron a las autoridades a decidir en determinado sentido una situación jurídica concreta que les concierne.

Precisamente, por el objeto que persigue la fundamentación –esto es, la exteriorización de las razones que llevan a la autoridad a resolver en determinado sentido–, su cumplimiento reviste especial importancia. En virtud de ello, en todo tipo de resolución se exige una argumentación sobre los hechos y la normativa que debe aplicarse, por lo que no es necesario que la fundamentación sea extensa, sino que basta con que sea *concreta y clara*, puesto que, de lo contrario, no pueden las partes observar el sometimiento de las autoridades al Derecho ni hacer uso de los medios de impugnación correspondientes.

V. Desarrollados los puntos previos, corresponde en este apartado analizar si la actuación de la autoridad demandada se sujetó a la normativa constitucional.

I. A. a. La parte actora presentó como prueba una copia de la certificación de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se declararon ilegales las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia en las que, en la primera, se ordenó a la sociedad MOL, S.A. de C.V., que se abstuviera de continuar cometiendo prácticas anticompetitivas y se le impuso una multa equivalente a un millón novecientos setenta y un mil quince dólares con dieciséis centavos (\$1,971,015.16) y, en la segunda, se declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la referida sociedad y se confirmó la sanción antes referida.

b. Por su parte, la autoridad demandada presentó los siguientes documentos: (i) certificación extendida por el Secretario de la Sala de lo Contencioso Administrativo de pasajes del expediente administrativo con ref. SC-005-O/NR, la cual contiene la solicitud de registro con prevención de allanamiento formulada al Juez Primero de lo Civil de San Salvador, la orden judicial emitida y el acta de realización de dicha diligencia; (ii) certificación expedida por el mismo funcionario de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo en la que declaró ilegales las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Competencia detalladas en el párrafo anterior.

c. La sociedad tercera beneficiada no ofreció medios probatorios relacionados con el fondo del asunto discutido en el presente caso.

B. De acuerdo con el art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (C.Pr.C.M.), las referidas certificaciones expedidas por el Secretario de la Sala de lo Contencioso Administrativo son documentos públicos, ya que fueron emitidos por una autoridad pública en cumplimiento de las funciones que legalmente le fueron conferidas y establecen de manera fehaciente los hechos, actos o el estado de las cosas que consignan. En cuanto a la copia de la certificación de la sentencia impugnada, esta ya se encuentra incorporada en la referida certificación remitida por el Secretario de la autoridad demandada, por lo que es innecesario valorarla separadamente.

C. Con base en los elementos de prueba presentados, valorados conjuntamente y conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los siguientes hechos y datos: (i) que la Superintendencia de Competencia realizó un procedimiento sancionador contra la sociedad MOL, S.A. de C.V., y otro agente económico, a efecto de establecer la posible existencia de una práctica anticompetitiva; (ii) que en dicho procedimiento se solicitó al Juez Primero de lo Civil de San Salvador que autorizara un registro con prevención de allanamiento en el inmueble donde opera la sociedad MOL, S.A. de C.V.; (iii) que el mencionado funcionario judicial autorizó la práctica de la diligencia por medio de resolución de fecha 2-IV-2008, la cual se ejecutó el 3-IV-2008 en las oficinas de la aludida sociedad; (iv) que el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia ordenó el 4-IX-2008 a la sociedad MOL, S.A. de C.V., que se abstuviera de continuar cometiendo prácticas anticompetitivas y le impuso una multa equivalente a un millón novecientos setenta y un mil quince dólares con dieciséis centavos (\$1,971,015.16); (v) que contra dicha decisión la mencionada sociedad interpuso recurso de revisión, el cual fue declarado sin lugar el 14-X-2008, confirmándose la aludida sanción; (vi) que posteriormente la sociedad MOL, S.A. de C.V., promovió proceso contra el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, quien consideró en su sentencia que la autorización judicial de registro o allanamiento no cumplía con lo establecido en la primera parte del art. 173 inc. 2° del Código Procesal Penal vigente en esa fecha, específicamente porque “*no consignó los objetos que se buscarían en la diligencia*”; y (vii) que, como consecuencia de lo anterior, la autoridad demandada declaró ilegales las aludidas resoluciones emitidas por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia y ordenó reponer el procedimiento sancionatorio contra la referida sociedad.

2. A. a. Tal como se señaló en la Sentencia de fecha 13-VII-2011, emitida en el Amp. 16-2009, entre los postulados constitucionales que rigen el sistema económico nacional se encuentra el contemplado en el art. 110 inc. 1° de la Cn., el cual prescribe: por un lado, que no debe autorizarse ningún monopolio, sino a favor del Estado o de los Municipios cuando el interés social lo haga imprescindible; y, por otro, la posibilidad de establecer estancos a favor del Estado. De este modo, la Constitución prohíbe –salvo las excepciones mencionadas– las prácticas monopolísticas, con el fin de garantizar la libertad empresarial y de proteger los intereses de los consumidores.

De la referida disposición constitucional se deduce que al Estado le corresponde ordenar y regular las actividades económicas de las personas –naturales o jurídicas, públicas o privadas– que participan en la producción, distribución, venta, etc., de bienes y servicios, con el objeto de prevenir y, en su caso, de sancionar las situaciones en las que recurren a medios ilegítimos o arbitrarios para obtener una ventaja o ganancia frente a sus competidores, afectando no solo los intereses particulares sino también los colectivos,

entendiendo por estos últimos los derechos de los consumidores, quienes son, en definitiva, los destinatarios de los productos que se ofrecen.

Para alcanzar tales objetivos, la Ley de Competencia establece mecanismos de protección de la competencia en el mercado y designa, como ente encargado de velar por su cumplimiento, a la Superintendencia de Competencia. Este órgano tiene la finalidad de promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma, limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficacia económica y el bienestar de los consumidores (art. 1 de la L.C.) y, para ello, le han sido conferidas ciertas potestades *consultivas, fiscalizadoras y sancionadoras*.

Así, la Superintendencia de Competencia puede realizar estudios técnicos sobre un rubro económico concreto, con el objetivo de comprender la naturaleza y los efectos de las actividades desarrolladas en el mercado nacional, con la posibilidad de iniciar de oficio el procedimiento sancionador respectivo en caso de advertir alguna de las conductas tipificadas en la ley como anticompetitivas.

b. El término “prácticas anticompetitivas” hace referencia a una gama diversa de conductas comerciales en las que puede incurrir una empresa o un grupo de empresas a fin de limitar la competencia en el mercado o impedir el acceso de nuevos competidores, con el objeto de conservar o reforzar su posición relevante en el mercado y elevar sus utilidades sin tener que prever precios bajos ni mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, lo cual no solo afecta el modelo de sistema económico que se busca implementar a partir de la Constitución, sino también el bienestar general.

Dentro de las actividades económicas en las que participan los sujetos en el mercado, es posible identificar y clasificar aquellas conductas consideradas como lesivas de la competencia, entre las cuales pueden mencionarse: (i) *los acuerdos horizontales*, los cuales, en términos generales, se refieren a los pactos o convenios que en la práctica pueden llevarse a cabo por dos o más empresas que se dedican a un mismo rubro para fijar los precios, reducir la producción, distribuirse el territorio o clientes, eliminar productos ofrecidos a bajo costo, a fin de mantener la oferta y los precios altos a su conveniencia; (ii) *las restricciones verticales*, las cuales se refieren a los acuerdos alcanzados, frecuentemente de manera verbal, entre empresas que están en distintos puntos de la cadena productiva con el objeto de afectar los costos de producción, la calidad, el precio, la cantidad, el mercado geográfico y las ganancias de los empresarios; y (iii) *el abuso de la posición dominante*, el cual se refiere a aquellos casos en que las empresas se valen de su poder económico para influir en los precios y restringir la incorporación de nuevas empresas a una actividad, aunque las empresas ya establecidas estén percibiendo utilidades excesivas.

De lo anteriormente reseñado, *se colige que las prácticas anticompetitivas son conductas de difícil comprobación, pues los agentes económicos involucrados cometen este tipo de ilícitos en el anonimato, sin dejar constancia de su realización por algún medio escrito u otro que sea tangible. De ahí la necesidad de que el Legislador deba prever las circunstancias de tiempo y forma en las cuales las referidas prácticas pueden desarrollarse, con el objeto de diseñar e implementar los mecanismos y las vías mediante las cuales la Superintendencia de Competencia pueda procurar de manera efectiva por la libre concurrencia y competencia de los mercados.*

c. En perspectiva con lo expuesto, el art. 40 de la L.C. prevé que la indagación de las prácticas anticompetitivas está a cargo del Superintendente de Competencia, el cual –de acuerdo con los arts. 41 y 42 de la L.C., así como los arts. 61 y siguientes de su Reglamento– se encuentra facultado para efectuar, con la colaboración de los funcionarios que integran la entidad, actuaciones orientadas a investigar, averiguar e inspeccionar los hechos constitutivos de infracciones, con el objeto de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de las posibles contravenciones a la mencionada ley.

En el ejercicio de las referidas atribuciones, el Superintendente de Competencia –de conformidad con el art. 44 de la L.C.– puede requerir cualquier informe o documentación que considere relevante para sus investigaciones, citar a declarar a quienes tengan relación con los casos que investiga y ordenar compulsas o realizar extractos de libros y documentos, incluso de carácter contable, todo ello con la finalidad de determinar si existen indicios que sustenten una posible práctica anticompetitiva y, consecuentemente, fundamenten la tramitación del procedimiento sancionador respectivo.

Las investigaciones realizadas por la Superintendencia de Competencia parten considerando el flujo normal de las actividades que se desarrollan en el rubro comercial en el que se presume la existencia de una práctica anticompetitiva, no solo tomando en cuenta la forma en la que suele actuar el agente económico indagado, sino también los demás sujetos que participan en el proceso económico –esto es, los productores, distribuidores, consumidores, publicitarios y entes públicos reguladores involucrados–, con el objeto de comprender cómo funciona habitualmente el mercado bajo los estándares de la libre concurrencia y competencia, para luego estudiar las irregularidades que puedan evidenciar la existencia de una práctica ilícita.

En este tipo de investigaciones –se insiste–, difícilmente puede contarse con prueba tangible o material de la que pueda establecerse de manera directa la conducta anticompetitiva, por lo que el ente regulador debe auxiliarse de la prueba por indicios o evidencias indirectas para comenzar sus indagaciones y, en caso de tener fuertes sospechas de la comisión de tal ilícito, proceder a constatar por otros medios los hechos que se le atribuyen a determinado agente económico.

*En efecto, de acuerdo con los arts. 13 letra r y 44 de la L.C., el Superintendente de Competencia puede realizar registros o allanamientos en los lugares en los que se encuentra la información requerida, para lo cual debe solicitar la orden judicial y cumplir los criterios contemplados en dicha disposición, pues con base en la prueba recabada podrá establecer la responsabilidad de los indagados en el procedimiento.*

*B. a.* La Constitución reconoce en su art. 20 inc. 1º el derecho a la inviolabilidad de la morada, el cual implica que nadie puede entrar en la morada de una persona sin su consentimiento o sin mandato judicial, salvo ciertas excepciones. Este derecho también se encuentra reconocido en los arts. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La morada o domicilio debe entenderse como la prolongación espacial de la personalidad, ya que es en ese lugar físico donde se desarrolla principalmente la vida privada o íntima del individuo. Se trata de un espacio aislado con relación al mundo exterior en el cual la persona no se encuentra sujeta a los usos y convenciones sociales y respecto del cual es irrelevante, para efectos constitucionales, el título jurídico del sujeto y la estabilidad o habitualidad de su residencia.

El contenido de este derecho se formula desde una perspectiva negativa, en el sentido que, por regla general, el titular tiene la facultad de excluir a otros, sean estos particulares o poderes públicos, de ese ámbito reservado, así como impedir o prohibir la entrada o permanencia en él de cualquier persona. Ahora bien, como todo derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio no es un derecho absoluto, ya que puede ceder ante los supuestos que determina nuestra Constitución: (i) consentimiento de la persona que habita la morada; (ii) mandato judicial; (iii) flagrante delito o peligro inminente de su perpetración; y (iv) grave riesgo de las personas.

*b.* Pese a que el derecho a la inviolabilidad de la morada o domicilio tiene como fundamento la protección de la intimidad y la vida privada de los sujetos, su titularidad no se reconoce únicamente a las personas físicas. Y es que, si bien dicho derecho tutela no solamente un espacio físico sino lo que en él hay de emanación de una persona física y de su esfera privada, también las personas jurídicas son titulares de ciertos espacios que, por la actividad que en ellos se lleva a cabo, requieren una protección de intromisiones ajenas.

En el caso de las personas jurídicas es preciso aclarar que no existe una estrecha vinculación de estas con un ámbito de intimidad en el sentido originario de resguardo de la vida personal y familiar –solo predicable a las personas físicas–, por lo que se trata de un espacio que goza de una menor intensidad de protección.

De este modo, debe entenderse que la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas –como las sociedades mercantiles–, solo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que estas puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, ya sea por constituir su centro de dirección o un establecimiento de

su dependencia, o por servir para la custodia de los documentos u otros soportes de sus operaciones o de su establecimiento que quedan reservados del conocimiento de terceros.

C. a. La potestad sancionadora del Estado o *ius puniendi* debe entenderse como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo tipificado como *ilícito*, esto es, en sentido amplio, las conductas constitutivas de infracciones penales o administrativas que atentan contra bienes o intereses jurídicamente protegidos. Así, el art. 14 de la Cn. establece que, si bien corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas, también prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda *sancionar* mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas (Sentencias de fechas 5-IX-2006 y 3-II-2006, emitidas en los procesos de Amp. 390-2005 y 28-2005, respectivamente).

La Constitución establece un conjunto de postulados que orientan y rigen la actividad punitiva de la Administración Pública. En efecto, esta tiene la obligación de tramitar un procedimiento configurado con estricto apego y respeto a los postulados, principios y garantías de carácter procesal que se derivan de la Constitución, con el objeto de garantizar que la actividad punitiva de la Administración esté orientada en función de la justicia y la seguridad jurídica.

En ese sentido, el diseño y la sustanciación de un procedimiento sancionador configurado conforme a la Constitución debe buscar el equilibrio entre la garantía de protección de los intereses públicos –es decir, los de todos los ciudadanos convivientes en sociedad, dañados por el hecho infractor– y los derechos del sujeto a quien se le atribuye la infracción administrativa.

b. Como se indicó, la Ley de Competencia faculta al Superintendente de Competencia para que, dentro del marco de una investigación por la posible afectación de la competencia en el mercado, pueda realizar registros o allanamientos previa autorización judicial. La solicitud debe presentarse ante el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil o mercantil de la localidad en donde se encuentra el inmueble o inmuebles que se pretenden registrar o allanar y debe reunir los siguientes requisitos: (i) el objeto del procedimiento en el que se desarrolla la diligencia solicitada; (ii) la indicación de las personas que participarán en el registro o allanamiento; (iii) la dirección del inmueble o inmuebles en donde se ejecutará la diligencia; (iv) la fecha y hora a realizarse; (v) los elementos probatorios que pretenden recabarse a través de la diligencia; (vi) la relación de los elementos probatorios que se procuran obtener con el objeto del procedimiento; y (vii) las razones que justifiquen que el registro o allanamiento es el medio idóneo y necesario para recabar los elementos probatorios.

El Juez tiene un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la presentación de la solicitud para resolver y notificar al Superintendente de Competencia. La ejecución del

registro o allanamiento debe iniciar en horas hábiles y ser realizada por el Superintendente y/o las personas autorizadas para ese efecto, quienes pueden auxiliarse de la fuerza pública.

c. La Administración Pública necesita autorización judicial para entrar en moradas o domicilios a efectos de ejecutar actos de investigación enmarcados dentro de un procedimiento administrativo, de modo que el art. 20 de la Cn. constituye un límite a las facultades de la denominada autotutela administrativa. Como se mencionó anteriormente, en el caso de las personas jurídicas, la inviolabilidad de la morada o domicilio comprende el ámbito de su actuación profesional, específicamente en lo concerniente al respeto de su sede social, sus agencias o locales profesionales cuyos espacios no se encuentran abiertos al público.

Desde esta perspectiva, la garantía judicial aparece como un mecanismo de orden preventivo, destinado a proteger el mencionado derecho, pues constituye un método para decidir si debe prevalecer el derecho establecido en el art. 20 de la Cn. u otros valores o intereses constitucionalmente protegidos cuando estos entran en conflicto. Ahora bien, la orden judicial solo puede cumplir su función en la medida que la diligencia a realizar se encuentre justificada, pues ello permite verificar si la injerencia ha operado excepcionalmente y, en todo caso, si ha existido proporcionalidad en la restricción del derecho fundamental.

d. En nuestro ordenamiento jurídico, la autorización judicial para que el Superintendente de Competencia pueda realizar registros y allanamientos debe conferirla el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil o mercantil de la localidad en donde se encuentra el inmueble o inmuebles que se pretenden intervenir. Dicha autorización se solicita en el marco de una investigación que se realiza para determinar la existencia o no de prácticas anticompetitivas a efecto de imponer –de resultar procedente– las sanciones que correspondan y ordenar las medidas para evitar que continúen las conductas infractoras. Por consiguiente, la mencionada orden judicial resulta relevante para recabar información que pueda utilizarse dentro de un procedimiento administrativo sancionador, por lo que resulta necesario determinar si dicha actuación puede ser controlada por la jurisdicción contencioso administrativa.

D. a. En la Sentencia de fecha 19-IV-2005, pronunciada en el proceso de Inc. 46-2003, se indicó que la aproximación constitucional al concepto de jurisdicción ha de comenzar por las razones que llevan a la Constitución a someter esa función –administrar justicia o juzgar y hacer ejecutar lo juzgado– a un determinado tipo de órgano, excluyendo que puedan ejercerla otros que no reúnan las mismas características que concurren en el Judicial. Jurisdicción significa literalmente decir el Derecho; sin embargo, tal actividad no significa que el juez solamente reproduzca en un caso concreto los datos de la premisa mayor en el silogismo contenidos en la norma aplicada, toda vez que aquel debe basarse en un modelo argumental en el cual la fundamentación obedezca, no al criterio personal del

juez, sino a razonamientos con base empírica inmediatamente ligados a las conexiones causales de las opciones normativas posibles.

La aplicación del Derecho no es un criterio suficiente para diferenciar la función jurisdiccional de la administrativa, pues dentro de esta también se realiza tal actividad. Sin embargo, en la aplicación judicial del Derecho concurre la característica de la irrevocabilidad de la decisión que emana de la jurisdicción. Es decir, la decisión jurisdiccional reviste una imperatividad inmutable, en tanto acto de concreción argumentada de la norma a un caso concreto y, por tanto, se excluye la posibilidad de volver a tratar y decidir sobre el mismo objeto ya resuelto.

Ese carácter irrevocable y vinculante de los actos jurisdiccionales deriva, principalmente, del propio ordenamiento jurídico, pues la decisión jurisdiccional no es el resultado de un poder ajeno al Derecho, sino de la ley misma, y no está presidido por más criterios y procedimientos que los previamente reglados. En ese sentido, para determinar constitucionalmente en qué consiste la función jurisdiccional resulta imperativo afirmar que el juez se halla sometido únicamente al ordenamiento jurídico, entendido no solo como sujeción al imperio de la ley, sino también y principalmente a la fuerza normativa de la Constitución. A partir de ello se instauran los principios de independencia e imparcialidad judicial, por medio de los cuales el juez se reviste de un estatus que proscribe la sumisión a cualquier género de instrucción o dependencia distinta al Derecho positivo.

La función jurisdiccional, para calificarse como tal, requiere ser ejercida por órganos sujetos tan solo al Derecho en cuanto tal, sin vinculación a intereses específicos, e independiente de quienes tienen que perseguirlos. Y es que, si la jurisdicción se encomienda al Órgano Judicial no es por ninguna característica esencial de aquella, sino por ciertas cualidades que se garantizan a los Jueces y Magistrados. Así, cuando la Constitución proclama la independencia del juez, es obligado entender que, tal consagración, implica el establecimiento de los mecanismos que garanticen la ausencia de sumisión jurídica a otros órganos estatales, a la sociedad y a las partes en un proceso.

En conclusión, la jurisdicción se puede definir cuando hablamos de jueces independientes, inamovibles y sometidos únicamente al Derecho positivo. En ese sentido jurisdicción consiste en la *aplicación irrevocable del Derecho mediante parámetros objetivamente sustentables y jurídicamente argumentados realizada por jueces independientes e imparciales*, características que son garantizadas por la Ley Suprema solamente al Órgano Judicial.

b. De conformidad con el art. 2 de la LJCA, a la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde conocer de “las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública”. Con base en esa disposición, podría considerarse que la jurisdicción contencioso administrativa es un fuero

jurisdiccional específico de las Administraciones Públicas y que, por consiguiente, su ámbito competencial se define en razón del sujeto y no del tipo de actividad realizada.

Sin embargo, al interpretarse sistemáticamente el referido cuerpo normativo se observa que esa delimitación subjetiva del ámbito competencial es imprecisa. Primero, porque no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa los actos de las Administraciones Públicas que no guardan relación con las normas del Derecho administrativo (art. 4 de la LJCA). Segundo, porque corresponde a esa jurisdicción conocer de los actos materialmente administrativos emitidos por poderes públicos distintos de la Administración Pública, como los Órganos Legislativo y Judicial y los “Organismos Independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos” (art. 2 letra b de la LJCA).

De este modo, la jurisdicción contencioso administrativa no es un fuero propio de las Administraciones Públicas, sino que constituye un orden especializado que debe conocer de las pretensiones judiciales contra funcionarios, entes y órganos de carácter público que actúen con base en el Derecho administrativo.

c. Como se indicó, existen órganos públicos que se encuentran afuera de la estructura de la Administración Pública que emiten actos materialmente administrativos, esto es, emiten declaraciones unilaterales en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos individuales en forma inmediata. Se trata de instituciones del Estado que no se encuentran dentro del Órgano Ejecutivo y cuyas funciones primordiales son distintas de la administrativa: por ejemplo, la Asamblea Legislativa tiene principalmente la función de legislar (art. 121 de la Cn.); la Corte Suprema de Justicia y resto de juzgados y tribunales desempeñan básicamente la función jurisdiccional del Estado (art. 172 de la Cn.); la Fiscalía General de la República se encarga esencialmente de dirigir la investigación del delito, de promover la acción penal y de representar judicialmente al Estado (art. 193 de la Cn.); y la Corte de Cuentas de la República tiene encomendada la fiscalización de la Hacienda pública y la ejecución del presupuesto (art. 195 de la Cn.).

Estas y otras instituciones desempeñan una función principal específica, cuya regulación no corresponde al Derecho administrativo, pero asumen también funciones de carácter instrumental o accesorio en las que aplican normas de carácter administrativo. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa tiene funciones accesorias, de naturaleza jurídica administrativa, como crear y suprimir plazas, asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil (art. 131 ord. 9º de la Cn.); la Corte Suprema de Justicia también desempeña este tipo de funciones, como en los casos de nombramiento y remoción de jueces, magistrados, médicos forenses y empleados de sus dependencias (art. 182 atribución 9ª de la Cn.); el Fiscal General de la República tiene atribuciones para nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones de sus

funcionarios y empleados (art. 193 ord. 8° de la Cn.); y la Corte de Cuentas también realiza este tipo de actuaciones, ya que el art.6 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República establece que, para el cumplimiento de sus funciones administrativas, este órgano se divide en las unidades organizativas que establezca su Reglamento Orgánico-Funcional.

De este modo, cuando las mencionadas instituciones ejercen este tipo de funciones, a través de los órganos pertinentes, los actos emitidos se enmarcan dentro del ámbito competencial de la jurisdicción contencioso administrativa. Dicha concepción es extensiva a cualquier funcionario, órgano u ente público que esté habilitado para realizar actos administrativos de conformidad con la normativa correspondiente.

d. Ahora bien, las actuaciones que emiten los entes jurisdiccionales en el marco de un procedimiento administrativo no necesariamente constituyen actos materialmente administrativos, pues existen situaciones en las cuales se requiere la aplicación del Derecho por parte de una autoridad independiente e imparcial a efecto de dilucidar si procede o no la limitación de un derecho fundamental de acuerdo con los parámetros que establece la misma normativa constitucional.

En este tipo de casos, no le corresponde a la entidad administrativa decidir si es procedente la restricción del derecho, pues la misma Constitución reserva la competencia a la autoridad judicial, quien debe ponderar cuál es el derecho o interés constitucional que debe prevalecer. Este es el caso de los registros o allanamientos (art. 20 de la Cn.), que requieren de un mandato judicial previo para su realización.

Por consiguiente, dicho mandato no constituye un acto materialmente administrativo, pues es emitido por una autoridad jurisdiccional que debe gozar de las características de independencia e imparcialidad en el ejercicio de una competencia que la misma Constitución le confiere: determinar si es procedente o no la limitación del derecho fundamental de la inviolabilidad de la morada o domicilio. De este modo, nos encontramos ante un acto judicial que se encuentra vinculado con un procedimiento administrativo sancionador.

E. Procede entonces determinar si ese tipo de actuaciones judiciales pueden ser controladas *a posteriori* por la jurisdicción contencioso administrativa.

a. El juzgador contencioso administrativo no debe limitarse a controlar el contenido de los actos administrativos, pues tiene potestades para revisar tanto los elementos que conforman el acto propiamente tal, como el procedimiento que sustanció la autoridad administrativa para adoptar la decisión. Así, dicho orden jurisdiccional controla la legalidad del acto final y de las etapas que la entidad administrativa desarrolló para emitirlo. Y es que dado que a dicho juzgador le compete, por regla general, revisar lo concerniente al asunto principal, también le corresponde controlar las incidencias que surgieron en torno a él.

En similares términos, la jurisdicción contencioso administrativa no se encuentra limitada a controlar la mera legalidad de las actuaciones administrativas, sino que, como los demás órganos jurisdiccionales, es un juez de la Constitución que debe procurar que se respete el contenido de los derechos fundamentales. Es decir, adjunto a su competencia ordinaria funcional, como tribunal que aplica el Derecho administrativo, posee la facultad de evaluar o reevaluar, en su caso, las decisiones que afecten los derechos constitucionales.

b. En ese marco, si dentro del procedimiento respectivo la Administración Pública requirió de un mandato judicial para realizar una diligencia en la que procuraba obtener elementos probatorios y, con base en estos últimos, emitir el acto final, todo ello puede ser revisado, a requerimiento del justiciable, por la jurisdicción contencioso administrativa, principalmente porque, como cualquier órgano jurisdiccional, se encuentra obligado a velar por el respeto y el cumplimiento de la Constitución.

En esos términos, la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra habilitada para revisar si las autorizaciones judiciales realizadas dentro de un procedimiento administrativo sancionador se sujetaron a la Constitución, *sin perder de vista que también debe verificar si la Administración Pública obedeció su marco normativo de actuación, tanto para solicitar la mencionada orden judicial, como para ejecutarla una vez esta fuera emitida*. Y es que el referido mandato judicial básicamente se circunscribe a constatar si existen indicios suficientes para limitar la inviolabilidad de la morada o domicilio y, de este modo, avalar o no la diligencia de registro o allanamiento que requiere la autoridad administrativa, por lo que el juzgador contencioso administrativo debe examinar si las actuaciones que esta realizó con relación a tal autorización judicial se encontraban dentro del ámbito de la legalidad y la constitucionalidad.

Estos aspectos son jurídicamente relevantes porque de la actuación de la entidad administrativa puede deducirse si la práctica del registro o allanamiento se encontraba justificada en el supuesto concreto y, además, si aquella fue diligente durante la ejecución de la medida, a modo de no exceder su marco normativo y afectar algún derecho fundamental distinto al que fue autorizado para limitar (la inviolabilidad domiciliar). De este modo, *cuando la actuación de la autoridad administrativa se ha sujetado a la normativa constitucional, así como a los requisitos y procedimientos legalmente establecidos, la consecuencia natural será la validez de los elementos probatorios que se recaben en el trámite de la aludida diligencia*.

3. A. En el caso en estudio, la Sala de lo Contencioso Administrativo consideró que el Juez Primero de lo Civil de San Salvador, al emitir la autorización de registro o allanamiento, omitió cumplir con la primera parte del art. 173 inc. 2° del Código Procesal Penal vigente en esa fecha, específicamente porque *“no consignó los objetos que se buscarían en la diligencia”*.

En ese sentido, indicó que la referida orden no cumplió con los requisitos exigidos por la ley y no debió surtir ningún efecto jurídico, por lo que la Superintendencia de Competencia se extralimitó en su actuación al realizar la diligencia y recabar elementos probatorios sin estar legalmente autorizada. Agregó que la ilegalidad de la autorización del juez se hizo extensiva a las pruebas que derivaron o que estaban vinculadas con la evidencia obtenida mediante la referida actuación judicial y que sirvieron de fundamento para probar las conductas anticompetitivas que se le atribuían a la sociedad MOL, S.A. de C.V.

*B. a.* Como se mencionó anteriormente, la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra habilitada para revisar si las autorizaciones judiciales de registro o allanamiento que se efectuaron dentro de un procedimiento administrativo sancionador se sujetaron a la Constitución. Dicho examen no debe efectuarse de forma aislada, pues dentro de este debe constatarse si la autoridad administrativa actuó de conformidad con los requisitos y procedimientos previstos en la ley, tanto para requerir la orden judicial como para ejecutarla.

No obstante lo anterior, es preciso aclarar que, como máximo intérprete de la Constitución, es a este Tribunal a quien corresponde la última decisión respecto de la constitucionalidad de tales autorizaciones judiciales y sus consecuencias cuando ello sea requerido por algún interesado en un caso concreto por medio del proceso de amparo.

*b.* La Sala de lo Contencioso Administrativo señaló que el Juez Primero de lo Civil de San Salvador no cumplió con la primera parte del art. 173 inc. 2º del Código Procesal Penal vigente en esa fecha, porque *"no consignó los objetos que se buscarían en la diligencia"*. Con relación a dicha afirmación, se advierte que, aparte de que la autoridad demandada no expuso los motivos por los cuales consideraba aplicable la referida disposición del ahora derogado Código Procesal Penal al caso concreto, tampoco tomó en cuenta que tal precepto tenía por finalidad que se especificaran los objetos relacionados con la comisión del ilícito investigado a efecto de proceder a su incautación o secuestro.

De este modo, la referida disposición se encontraba relacionada con el art. 180 inc. 1º del Código Procesal Penal entonces vigente, que regulaba el secuestro de objetos, medida cautelar o asegurativa de carácter real que consiste en la aprehensión de objetos o cosas relacionadas con el delito, bienes sujetos a comiso o cualquier otro elemento que pudiera ser de importancia para la investigación. Dicha medida afecta los derechos constitucionales a la propiedad y a la posesión, debido a que priva a una determinada persona de la disponibilidad o aprovechamiento de un bien (Sentencia de fecha 24-IX-2007, emitida en el proceso de Amp. 91-2006).

Así, es en virtud de la limitación de los referidos derechos de contenido patrimonial que el secuestro de objetos debe realizarse con autorización judicial. Por ello, en materia procesal penal resulta importante que, previo a la realización de un registro o allanamiento,

se determinen los objetos relacionados con la comisión de un hecho punible que podrían encontrarse en el lugar donde se realizará la diligencia, pues ello podría derivar en la limitación de un derecho fundamental distinto a la inviolabilidad de la morada o domicilio: los de propiedad y posesión.

En materia de competencia existe la posibilidad de que el Superintendente de Competencia retenga documentos por un plazo máximo de diez días de ser necesario. De lo contrario, bastará que, en el transcurso de sus inspecciones, los examine, ordene compulsas o realice extractos de libros y documentos, incluso de carácter contable (art. 44 de la L.C. ). Sin embargo, debe entenderse que el juez competente se encuentra obligado a especificar los objetos que se pretenden obtener dentro de la diligencia de registro y allanamiento siempre y cuando se pretenda secuestrarlos por tener relación con el ilícito que se investiga y ello signifique la limitación de alguno de los referidos derechos de contenido patrimonial.

C. En el supuesto concreto, el Superintendente de Competencia expuso en la solicitud de registro o allanamiento que dirigió al Juez Primero de lo Civil de San Salvador que, mediante la referida diligencia, pretendía recabar la siguiente información y documentos que podían servir como prueba en el caso investigado: (i) documentos físicos o electrónicos en donde constara o se relacionara el acuerdo para fijar precios o dividirse el mercado; (ii) libros de entrada y salida de correspondencia, así como de cualquier otra documentación relevante; (iii) documentos electrónicos que se encontraran en cualquier medio de almacenamiento electrónico o informático, o documentos físicos, donde se apreciara el funcionamiento y cumplimiento del acuerdo para asegurar su efectividad; (iv) políticas y/o estrategias comerciales; (v) lineamientos o instrucciones que altos funcionarios de la empresa investigada giraran a sus distribuidores y vendedores; (vi) cartera de clientes de la empresa investigada; (vii) contratos de compra y de venta relacionados con la harina de trigo; y (viii) listado de precios.

Por otro lado, consta en el acta del registro con prevención de allanamiento realizado el 3-III-2008 que cuando las personas autorizadas procedieron a la práctica de la diligencia recabaron la información investigada mediante la copia de archivos que se encontraban en las computadoras de algunos representantes o empleados de la sociedad MOL, S.A. de C.V., en medios magnéticos (DVD+R y CD-R), quedando copia de los mismos en poder de dicha sociedad. Asimismo, las personas autorizadas obtuvieron fotocopias de los documentos y archivos físicos que se encontraban en poder de los representantes o empleados de la referida sociedad. En la referida acta se dejó constancia de que todas las computadoras registradas, así como los archivos físicos se dejaron en el mismo estado en que fueron encontrados. Finalmente se capturó la imagen de una fotografía enmarcada que se encontraba en el despacho del Gerente General.

De lo anteriormente relacionado se observa que el Superintendente de Competencia detalló cuáles eran los elementos probatorios que pretendía recabar a través de la diligencia, no encontrándose dentro de los mismos algún objeto a incautar que implicara la limitación de los derechos a la propiedad o a la posesión. Asimismo, durante el transcurso de la referida diligencia tampoco procedió a secuestrar algún objeto, pues las personas autorizadas se limitaron básicamente a obtener copias de los archivos electrónicos en medios de almacenamiento de información y fotocopias de los documentos físicos que pudieran servir a los fines de la investigación.

D. Por consiguiente, si bien la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para revisar, a requerimiento del justiciable, la autorización judicial para realizar un registro o allanamiento dentro de un procedimiento administrativo sancionador en el que se investigan posibles prácticas anticompetitivas, esa competencia no la habilita para exigir que la orden judicial especifique los objetos que se esperan encontrar cuando no exista la posibilidad de limitar los derechos a la propiedad o a la posesión de la persona investigada.

En ese sentido, dado que es a este Tribunal a quien corresponde pronunciar la última decisión sobre la constitucionalidad o no de tales autorizaciones judiciales y sus consecuencias cuando ello ha sido requerido por alguno de los interesados en el caso concreto, se concluye que la exigencia infundada de especificar objetos en la mencionada orden de registro o allanamiento implicó una modificación injustificada del procedimiento regular que debe seguir la Superintendencia de Competencia para obtener los avales jurisdiccionales que le permitan realizar las diligencias que tienen por objeto establecer las prácticas anticompetitivas que investiga.

En consecuencia, *la actuación de la Sala de lo Contencioso Administrativo ocasionó una transgresión a los derechos a la seguridad jurídica y a una resolución motivada de la Superintendencia de Competencia, en virtud de que, por un lado, inobservó el principio de legalidad al invalidar la orden de registro o allanamiento emitida por el Juez Primero de lo Civil de San Salvador sin encontrarse habilitada en este caso para exigir que dicha autoridad jurisdiccional consignara en su autorización los objetos que se buscaban en la diligencia y, por otro lado, porque no expuso las razones por las que decidió aplicar el art. 173 inc. 2° del Código Procesal Penal ahora derogado –que regulaba la referida exigencia– al supuesto concreto. Por ello, es procedente estimar la pretensión incoada por la parte actora.*

**VI.** Determinada la vulneración constitucional derivada de la actuación de la autoridad demandada, corresponde establecer el efecto restitutorio de esta sentencia.

1. El art. 35 inc. 1° de la L.Pr.Cn. establece que el efecto material de la sentencia de amparo consiste en ordenarle a la autoridad demandada que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la vulneración constitucional. Pero, cuando dicho efecto ya no

sea posible, la sentencia de amparo será meramente declarativa, quedándole expedita al amparado la promoción de un proceso en contra del funcionario personalmente responsable.

En efecto, de acuerdo con el art. 245 de la Cn., los funcionarios públicos que, como consecuencia de una actuación u omisión dolosa o culposa, hayan vulnerado derechos constitucionales deberán responder, con su patrimonio y de manera personal, de los daños materiales y/o morales ocasionados. Solo cuando el funcionario no posea suficientes bienes para pagar dichos daños, el Estado (o el Municipio o la institución oficial autónoma, según el caso) deberá asumir subsidiariamente esa obligación.

En todo caso, en la Sentencia de fecha 15-II-2013, emitida en el Amp. 51-2011, se aclaró que, aun cuando en una sentencia estimatoria el efecto material sea posible, el amparado siempre tendrá expedita la incoación del respectivo proceso de daños en contra del funcionario personalmente responsable, en aplicación directa del art. 245 de la Cn.

2. A. En el presente caso, es viable establecer un efecto restitutorio de carácter material, toda vez que mediante el auto de fecha 4-VII-2012 se adoptó medida cautelar en el sentido de suspender los efectos de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo el 1-XII-2011, en el proceso con ref. 334-2008.

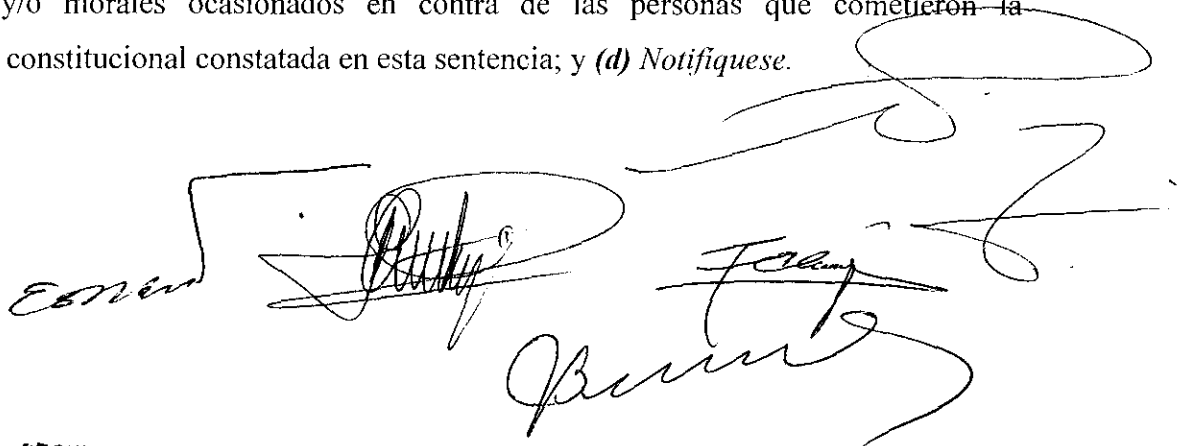
En ese sentido, la actuación impugnada no implicó la adquisición de derechos o la consolidación de situaciones jurídicas a favor de terceras personas, sino únicamente la declaratoria de ilegalidad de dos decisiones de la Superintendencia de Competencia en el procedimiento incoado contra la sociedad MOL, S.A. de C.V., en las que, por un lado, se ordenó a esta última que dejara de cometer prácticas anticompetitivas y se le impuso una multa y, por otro lado, se declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la referida sociedad y se confirmó la mencionada sanción administrativa.

Por ende, el aludido efecto restitutorio consistirá en dejar sin efecto la referida sentencia pronunciada por la autoridad demandada, debiendo las cosas volver al estado en que se encontraban antes de la emisión de dicha providencia. En consecuencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo deberá emitir nuevamente la resolución definitiva en el proceso con ref. 334-2008, para lo cual tendrá que acoplarse a los parámetros de constitucionalidad señalados en esta sentencia.

B. Asimismo, de acuerdo con lo preceptuado en los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1° de la L.Pr.Cn., la parte actora tiene expedita la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales resultantes de la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia, directamente contra las personas que cometieron la trasgresión constitucional.

**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y lo prescrito en los arts. 2 y 245 de la Cn., así como en los arts. 32, 33, 34 y 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República, esta Sala **FALLA:** (a) *Declarase que ha lugar el amparo solicitado por los señores*

Francisco Díaz Rodríguez, Abraham Mena y Oscar Dámaso Alberto Castillo Rivas, como miembros del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia, contra la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a una resolución motivada de dicha Superintendencia; *(b) Vuelvan* las cosas al estado en que se encontraban antes de la emisión del acto reclamado, en el sentido de dejar sin efecto la sentencia en virtud de la cual la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró la ilegalidad de dos decisiones de la Superintendencia de Competencia en las que –mediante la primera– ordenó a la sociedad MOL, S.A. de C.V., que dejara de cometer prácticas anticompetitivas y le impuso una multa equivalente a un millón novecientos setenta y un mil quince dólares con dieciséis centavos (\$1,971,015.16), y –mediante la segunda– declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la referida sociedad y confirmó la mencionada sanción administrativa; como consecuencia, también quedan sin efecto todos los actos derivados de la aludida sentencia, debiendo retrotraerse el proceso contencioso administrativo en cuestión hasta antes de la emisión de la referida resolución con el objeto de que la autoridad demandada resuelva de conformidad con los parámetros de constitucionalidad señalados en esta sentencia; *(c) Queda expedita* a la parte actora la vía indemnizatoria por los daños materiales y/o morales ocasionados en contra de las personas que cometieron la vulneración constitucional constatada en esta sentencia; y *(d) Notifíquese*.

The block contains several handwritten signatures in black ink. On the left, there is a signature that appears to be 'E. Mena'. In the center, there is a large, stylized signature. To the right of the center, there is another signature that looks like 'Francisco'. Below these, there is a long, flowing signature that spans across the middle and right. The signatures are written over the text of the sentence.

PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

A single handwritten signature in black ink, located at the bottom of the page. It is a stylized signature, possibly reading 'F. J. C.' or similar.