

128-2019/138-2019

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del diez de octubre de dos mil veintidós.

El presente proceso acumulado fue iniciado por las certificaciones de las sentencias siguientes: a) sentencia de 31 de octubre de 2019, pronunciada por la Cámara Tercera de lo Civil de la Primera Sección del Centro en el recurso de apelación con referencia 182-EFD-19, y b) sentencia de 29 de noviembre de 2021, pronunciada por esa misma cámara en el recurso de apelación con referencia 198-EFS-19, en las cuales declaró inaplicable el art. 167 inc. 4° de la Ley de Procedimientos Administrativos¹ (LPA), por la supuesta infracción al art. 21 Cn.

Una vez analizados los argumentos, se realizan las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

“Art. 167 [inc. 4°].- Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigencia de esta [l]ey, se regirán para su ejecución por [e]sta”.

En el proceso han intervenido la autoridad requirente, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

II. Argumentos de los intervinientes.

I. La cámara requirente adujo que el art. 167 inc. 4° LPA viola el principio de irretroactividad (arts. 2 y 21 Cn.). Para justificarlo, señaló que los apoderados de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones presentaron una solicitud de ejecución forzosa ante el Juzgado de lo Civil de Delgado para ejecutar las resoluciones n° T-816-2012, de 17 de julio de 2012, y T-0211-2011, de 24 de febrero de 2011. Ante tales peticiones, dicho juzgado declaró sin lugar el inicio de los procesos de ejecución respectivos, argumentando que los actos administrativos no representaban títulos de ejecución, según el art. 554 del Código Procesal Civil y Mercantil. Por esa razón, los apoderados interpusieron recursos de apelación en contra de tales resoluciones, alegando la errónea aplicación del art. 63 de la Ley de Telecomunicaciones (LT).

La autoridad requirente agregó que, para resolver dicha impugnación, era necesario

¹ Dicha ley fue aprobada mediante el Decreto Legislativo n° 856, de 15 de diciembre de 2017, publicado en el Diario Oficial n° 30, tomo 418, de 13 de febrero de 2018.

determinar la naturaleza de las mencionadas resoluciones, esto es, si eran títulos ejecutivos (art. 63 LT) o de ejecución (art. 32 letra a LPA), puesto que la Ley de Telecomunicaciones entró en vigor en 1997 y la Ley de Procedimientos Administrativos en 2019. Así, consideró que este último cuerpo normativo es una ley posterior, debiéndose aplicar esta y no aquella.

Entonces, la referida cámara sostuvo que, de conformidad con el art. 167 inc. 4° LPA, las resoluciones administrativas que estuvieren pendientes de ejecución al momento de entrar en vigor la Ley de Procedimientos Administrativos son títulos de ejecución (art. 32 letra a LPA), lo cual supone aplicar disposiciones actualmente vigentes sobre situaciones o hechos iniciados con anterioridad a dicha vigencia. Por ello, consideró que tal disposición extiende los efectos de la ley hacia el pasado sin ser una ley de orden público, lo que conduce a que las resoluciones administrativas que constituían títulos ejecutivos de acuerdo con el art. 63 LT se conviertan en títulos de ejecución con base en el art. 32 letra a LPA.

2. Por su parte, la Asamblea Legislativa argumentó en ambos informes que no existe la inconstitucionalidad alegada, pues señala que el art. 167 inc. 4° LPA hace referencia a actos y resoluciones pendientes de ejecución, los cuales serán diligenciados con las disposiciones previstas por la Ley de Procedimientos Administrativos, lo que a su juicio no constituye una aplicación retroactiva de la ley, sino de una aplicación inmediata de la ley vigente al momento del hecho procesal, a fin de ejecutar aquellas resoluciones que se encuentren pendientes.

3. Finalmente, el Fiscal General de la República adujo que la disposición impugnada no es inconstitucional, ya que en el caso concreto que suscitó la inaplicación, las resoluciones eran títulos de ejecución firmes al entrar en vigor la Ley de Procedimientos Administrativos. Pero, solo estaban pendientes de ejecución, por lo que debía aplicarse el art. 167 inc. 1° LPA. Asimismo, señaló que la Ley de Procedimientos Administrativos no era aplicable al caso, pues la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones se rige por la normativa vigente al momento en que se pronunciaron las resoluciones.

III. Definición del problema jurídico y orden temático de la sentencia.

De conformidad con los argumentos aducidos por los intervinientes, el problema jurídico por resolver consiste en determinar si el art. 167 inc. 4° LPA viola el art. 21 Cn., por poseer un supuesto carácter retroactivo. Ahora bien, es necesario precisar que este examen se hará de conformidad con la naturaleza abstracta del proceso de inconstitucionalidad², es decir,

² Sobre dicho carácter, véase el auto de 11 de enero de 2000, inconstitucionalidad 5-96.

prescindiendo de las circunstancias del caso concreto que justificaron la inaplicación y atendiendo solamente al contraste normativo planteado.

Para resolver dicho problema, se seguirá el orden temático siguiente: (IV) aspectos de seguridad jurídica en el ámbito de producción de normas; (V) aplicación inmediata de normas procesales; (VI) principio de irretroactividad de las leyes. Finalmente, (VII) se resolverá el problema jurídico.

IV. Seguridad jurídica en el ámbito de producción de normas.

1. Como forma concreta de ejercicio del poder en nuestra sociedad, el Estado descansa en gran medida sobre la idea de la seguridad jurídica. La situación ideal sería la actuación racional y fundada de los otros actores públicos y privados. Sin embargo, la realidad cotidiana demuestra que para lograr este comportamiento de los demás, y específicamente del poder público, es necesario tomar medidas institucionales y reglamentarias, así como articular principios que disciplinen su funcionamiento³.

En cuanto definidora de un status de certeza para el individuo en sus relaciones con el poder público, la seguridad jurídica se manifiesta en los más diversos campos y respecto de todos los Órganos del Estado, lo que resulta una consecuencia lógica y necesaria de su carácter de valor estructural del ordenamiento jurídico, pues pretende asegurar la estabilidad en la actuación pública en relación con las legítimas expectativas de los ciudadanos y la sociedad en el mantenimiento y permanencia de lo ya realizado o declarado. Ahora bien, es preciso afirmar que este valor no es absoluto, pues de lo contrario el ordenamiento jurídico existente se congelaría al impedirse su necesaria renovación y adaptarlo a las circunstancias de tiempo y espacio. La seguridad jurídica como valor no ampara, por tanto, la preservación indefinida del régimen jurídico que se establece en un momento histórico determinado⁴.

2. Una primera aproximación a la seguridad jurídica –como valor estructural– se centra en el proceso previo de creación y articulación del Derecho a fin de conseguir la certeza de este y su mayor calidad técnica. Desde este punto de vista, son varios los principios que se suman a la lista de concreciones de la seguridad jurídica como valor fundamental en la estructuración del Estado. Por ejemplo, la certeza y claridad legislativa y el principio de irretroactividad de las leyes, todos ellos con una relación muy estrecha⁵. En conexión con lo anterior, y sobre la convicción de la

³ Sentencia de 25 de enero de 2016, inconstitucionalidad 132-2013 AC.

⁴ Sentencia de 29 de abril de 2011, inconstitucionalidad 11-2005.

⁵ Inconstitucionalidad 132-2013 AC, ya citada.

necesidad de conocer de una forma previa las consecuencias de los actos estatales, la Constitución salvadoreña recoge en el art. 1 la seguridad jurídica, que sirve de punto de partida al art. 21 Cn., que expresa, de otro lado, la prohibición, por regla general, de retroactividad de las emisiones normativas⁶.

En ese sentido, algunos elementos de las disposiciones jurídicas adquieren relevancia como caracteres representativos de seguridad jurídica. Así, el primer requisito de la norma escrita debe ser el de su validez, pero, junto a ello, debe garantizarse su conexión con el resto del sistema jurídico⁷. Una disposición jurídica es válida cuando ha sido emitida de acuerdo con los cánones de producción normativa establecidos y es compatible con las condiciones sustanciales que impone la Constitución. Por tanto, las normas sobre producción jurídica son las que regulan las competencias normativas de diversos órganos, los procedimientos que deben seguirse para generar las distintas fuentes y la potencialidad material de cada fuente del Derecho⁸. Por otro lado, la única condición sustancial de validez de la norma se reduce a su compatibilidad con las normas superiores a ella, máxime la Constitución⁹.

De modo que la exigencia de certeza impone a los poderes públicos la obligación de que la producción de normas se ajuste a las pautas preestablecidas por el sistema jurídico, lo que redundará en la identificación objetiva de cuáles leyes han sido emitidas y cuáles de sus alteraciones son válidas, así como también se permitiría saber si el ingreso de cualquier modificación legal ha sido regular conforme al sistema¹⁰.

Además, las normas deben ser vigentes, lo que implica la pertenencia actual y activa de una disposición en el orden jurídico, de manera que sean capaces de regular todas las situaciones subsumibles en su supuesto de hecho, toda vez que hayan sido publicadas y concluido su período de *vacatio legis*¹¹. En otras palabras, la vigencia de las disposiciones es el intervalo de tiempo durante el cual pertenecen al sistema y son susceptibles de ser aplicadas. La cualidad de imponer en la realidad las consecuencias previstas en las disposiciones empieza desde el momento de su publicación o difusión oficial del cuerpo normativo que las contiene, más el lapso de *vacatio legis*. A partir de tal suceso, y no antes, las disposiciones contenidas en las leyes se vuelven jurídicamente

⁶ Inconstitucionalidad 11-2005, ya citada.

⁷ Inconstitucionalidad 132-2013 AC, ya citada.

⁸ Inconstitucionalidad 11-2005, ya citada.

⁹ Sentencia de 18 de abril de 2008, inconstitucionalidad 10-2007.

¹⁰ Véase la inconstitucionalidad 11-2005, ya citada.

¹¹ Véase la inconstitucionalidad 11-2005, ya citada.

aplicables, vale decir, producen efectos normativos hacia el futuro¹².

V. Aplicación inmediata de normas procesales.

I. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que “ante la emisión de un nuevo régimen procesal –jurisdiccional o administrativo–, debe tenerse en cuenta que, dada la naturaleza de las normas mencionadas, se consagra un principio general del derecho procesal: la aplicación inmediata de las leyes de este contenido”¹³. En otras palabras, a las normas que regulan el procedimiento les rige el principio de aplicación inmediata, en virtud del cual la norma procesal (o procedimental) se aplica al momento de su entrada en vigor, salvo los casos previstos en el art. 21 Cn.

En esa línea, uno de los puntos fundamentales en esta materia es la distinción entre el hecho jurídico material y el hecho jurídico procesal, ya que la norma procesal regulará el último y no el primero. Es decir, la aplicación de la nueva normativa procesal no queda excluida por la circunstancia de que los hechos sobre cuya eficacia jurídica versa el proceso (esto es, el supuesto de hecho de una norma) hayan ocurrido mientras regía una norma procesal distinta; y esto es así porque la nueva norma procesal regirá los hechos procesales, pero no los hechos de fondo que originaron el proceso o litigio¹⁴.

Pues bien, siguiendo esta idea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la aplicación inmediata de normas que regulan el procedimiento no vulnera el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que se toma como referencia el momento en el que tiene lugar el acto procesal y no aquel de la comisión del ilícito penal, a diferencia de las normas que establecen delitos y penas (sustantivas), en donde el patrón de aplicación es justamente el momento de la comisión del delito. Es decir, los actos que conforman el procedimiento se agotan de acuerdo a la etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula. En virtud de ello, y al ser el proceso una secuencia jurídica en constante movimiento, la aplicación de una norma que regula el procedimiento con posterioridad a la comisión de un supuesto hecho delictivo no contraviene por sí misma el principio de legalidad¹⁵.

¹² Véase la inconstitucionalidad 11-2005, ya citada.

¹³ Sentencia de 7 de febrero de 2014, inconstitucionalidad 71-2010.

¹⁴ Sentencia de 30 de marzo de 2004, hábeas corpus 60-2003.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, sentencia de 30 de enero de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 69.

Esto se debe a que el desarrollo de un proceso supone el transcurso de determinado espacio temporal, en el cual las leyes pueden cambiar por decisión del legislador. De manera que el control constitucional efectuado por esta Sala debe ejercerse sin constreñir indebidamente la función de la Asamblea Legislativa, que está habilitada para modificar la normativa vigente y optar por la que mejor estime, debiendo acatarse de inmediato los mandatos legales establecidos por la norma creada conforme a la Constitución¹⁶.

Sin embargo, debe reconocerse que la derogación de una ley o de un precepto normativo puede suscitar un conflicto en cuanto a su aplicación en el tiempo. En tal caso, ha de determinarse hasta dónde llegan los efectos de la norma derogada. Así, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado que, bajo ciertas circunstancias, la derogatoria de un precepto normativo podría reñir con la seguridad jurídica, que desde la perspectiva del Derecho Constitucional implica una garantía para los derechos fundamentales de la persona, y a la vez una limitación a la arbitrariedad del poder público, en el sentido de que el destinatario del Derecho tenga la certeza de que su estatus jurídico podrá ser modificado exclusivamente a través de procedimientos regulares y autoridades competentes establecidos previamente¹⁷. Así, la seguridad jurídica es una actitud de confianza en el Derecho vigente y una razonable previsibilidad sobre su futuro, que permite anticipar las consecuencias jurídicas de las acciones del ser humano y las garantías de orden constitucional de que gozan tales actos¹⁸.

2. Consecuentemente, la regla general es la aplicación inmediata de las normas y que sus efectos sean desplegados hacia el futuro. Sin embargo, en algunos casos surgen circunstancias que precisan efectuar un análisis particular en cuanto a la norma que ha de aplicarse para resolver la cuestión, pues en algunos supuestos la aplicación de una nueva norma puede reñir con otros intereses constitucionales cuya preservación requiere de una ponderación específica para escoger aquella que resguarde de mejor manera todos los intereses constitucionales concernidos¹⁹.

Por tanto, no pueden afectar situaciones de hecho consumadas con anterioridad a la modificación del texto jurídico de que se trate²⁰; e incluso tampoco pueden extenderse a aquellas situaciones jurídicas no consolidadas, pero que objetivamente estén prontas o inmediatas a

¹⁶ Sentencia de 18 de diciembre de 2009, hábeas corpus 124-2004.

¹⁷ Auto de 4 de noviembre de 2009, hábeas corpus 130-2005.

¹⁸ Sentencia de 11 de julio de 2022, inconstitucionalidad 101-2016.

¹⁹ Sentencia de 7 de mayo de 2010, hábeas corpus 152-2009.

²⁰ Hábeas corpus 152-2009, ya citado.

consumarse, pues la seguridad jurídica se ve afectada cuando la nueva ley incide en la adquisición de un derecho cuya situación jurídica presentaba un razonable nivel de proximidad o inminencia²¹.

VI. Principio de irretroactividad de las leyes.

1. Todas las disposiciones jurídicas se refieren a intervalos temporales, ya sea en su supuesto o en su consecuencia²². El momento en que acontecen los supuestos relevantes para un caso es determinante para la aplicabilidad de sus disposiciones. Así, el ámbito temporal abstracto que contiene la disposición debe coincidir con el momento en que acontece la acción que habilitaría su aplicación. De manera que todo lo que ocurra fuera de ese ámbito temporal debe considerarse irrelevante para ella. Por tanto, para establecer si determinada circunstancia de hecho es merecedora de la consecuencia jurídica prevista en un texto normativo, es necesario establecer en qué momento es realizada la acción y el intervalo de tiempo al que la primera se refiere²³.

En ese sentido, desde el punto de vista del aplicador de la norma, el sistema jurídico vigente presente al momento de su decisión ocupa una posición privilegiada en cuanto a la aplicabilidad al caso concreto. Sin embargo, no es el único susceptible de aplicación actual, ya que existirán casos en los que quien aplica la norma debe optar por disposiciones que ya han sido derogadas, pero que retienen su aplicabilidad, porque los hechos a los que se refiere se consumaron durante su vigencia (ultractividad). Así también, existirán otros supuestos en que se deberán aplicar disposiciones actualmente vigentes sobre situaciones o hechos iniciados o acontecidos con anterioridad a dicha vigencia (retroactividad).

2. Ahora bien, en el sistema jurídico salvadoreño, uno de los criterios de aplicabilidad de las normas en el tiempo es el principio de irretroactividad de las leyes (art. 21 Cn.) Al respecto, hay que subrayar que la Constitución no garantiza un principio de irretroactividad absoluto o total, sino que sujeta la excepción a dicho principio a los casos de leyes favorables en materia penal y en materias de orden público (este último, declarado expresamente en la ley y avalado por la jurisdicción constitucional²⁴). Como límite al legislador, la irretroactividad implica que las emisiones normativas futuras no pueden calificar jurídicamente los actos o hechos pretéritos de los individuos o instituciones públicas, de manera que se altere la regulación que correspondería aplicar según el ordenamiento que estuvo vigente en el momento en que aquella tuvo lugar o se

²¹ Hábeas corpus 152-2009, ya citado.

²² Sentencia de 6 de junio de 2008, inconstitucionalidad 31-2004 AC.

²³ Inconstitucionalidad 31-2004 AC, ya citada.

²⁴ Inconstitucionalidad 31-2004 AC, ya citada.

consumó.

Desde este punto de vista, la retroactividad se verificaría en la afectación o modificación de situaciones jurídicas consolidadas, es decir, en la traslación de consecuencias jurídicas a un momento anterior a la vigencia de la nueva ley. De ahí que, en definitiva, para comprobar si una ley es o no retroactiva, sea determinante verificar, primero, si las situaciones iniciadas en el pasado son reguladas por la nueva ley, y segundo, si las consecuencias de esta se extienden a esas situaciones consumadas.

Como se dejó apuntado, ya sea de forma expresa o tácita, todos los enunciados jurídicos se refieren a intervalos temporales en su supuesto y en su consecuencia. Cuando la afectación de la nueva disposición se da en el supuesto de hecho, el intervalo de tiempo se refiere a la subsunción, mientras que si el ámbito temporal se da en la consecuencia, se refiere al efecto. En virtud de ello, cabe distinguir dos requisitos para verificar la retroactividad: que el enunciado jurídico nuevo se refiera a supuestos de hecho pasados; y que, además, desplace a las consecuencias jurídicas que el ordenamiento anterior preveía²⁵. En conclusión, ninguna ley es retroactiva si solo se refiere a hechos pasados (por ejemplo, el derecho intertemporal, en la sucesión de normas procesales). Lo determinante es calificar si pretende extender las consecuencias jurídicas del presente a situaciones de hecho que se produjeron en el pasado²⁶. Asimismo, para determinar en definitiva si existe o no aplicación retroactiva de una ley, se debe precisar si la situación jurídica a regular se ha constituido durante la vigencia de la norma anterior o bien durante la de la nueva norma²⁷. Si se aplica esa noción a las normas que rigen los procedimientos, es indispensable hacer una bifurcación respecto de la naturaleza del hecho regido por la nueva normativa: hecho jurídico procesal y hecho jurídico material²⁸.

Como se dijo, esta distinción es uno de los puntos fundamentales en lo que concierne a la aplicación inmediata de normas procesales, pues habría retroactividad cuando una norma sustantiva posterior despliegue sus efectos hacia el pasado en lo que respecta a un hecho jurídico material²⁹. Sin embargo, no la habría si un hecho material ya consumado o concretado, pero pendiente de su debate procesal (en un sentido amplio de la expresión “debate”), se sujeta al proceso o

²⁵ Inconstitucionalidad 31-2004 AC, ya citada

²⁶ Inconstitucionalidad 31-2004 AC, ya citada.

²⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 6 de noviembre de 2014, referencia 6-2008.

²⁸ Corte Suprema de Justicia en pleno, resolución de 16 de enero de 2020, conflicto de competencia 180-COM-2018.

²⁹ Sentencia de 16 de noviembre de 2005, hábeas corpus 33-2005.

procedimiento que regula una nueva normativa procesal (así esta sea posterior al hecho material, el cual se regirá en todos sus efectos sustantivos por la ley sustantiva vigente al momento en que acaeció), siempre que este no se hubiera iniciado antes que la nueva norma entrara en vigor (en cuyo caso la norma procesal se volverá ultractiva), pues en este punto lo decisivo es cuándo acontece el hecho jurídico procesal y cuál es la norma vigente en ese momento. Así, una solicitud, demanda o requerimiento (hechos jurídicos procesales) y su trámite sucesivo están sujetos a la ley que se encuentra en vigor al momento en que se presentan, con la excepción de la ultractividad ya referida.

En ese sentido, para este caso es relevante establecer si la disposición impugnada es de naturaleza procesal o sustantiva, porque la norma procesal regulará el hecho jurídico procesal y no el hecho jurídico material³⁰. Es decir, la aplicación de la nueva norma procesal no queda excluida por la circunstancia de que los hechos sobre cuya eficacia jurídica versa el proceso hayan ocurrido mientras regía una norma procesal distinta; y esto es así porque la nueva norma procesal regirá los hechos procesales, pero no los hechos de fondo que se analizan en el proceso, o sea la norma procesal rige el proceso, no el objeto del litigio³¹.

VII. Resolución del problema jurídico.

I. Como se dijo, el problema jurídico por resolver consiste en determinar si el art. 167 inc. 4° LPA viola el art. 21 Cn., por poseer un supuesto carácter retroactivo. Ahora bien, es necesario reiterar que este examen se hará de conformidad con la naturaleza abstracta del proceso de inconstitucionalidad, es decir, prescindiendo de las circunstancias del caso concreto que justificaron la inaplicación y atendiendo solamente al contraste normativo planteado³². En ese orden, a la luz de lo expuesto hasta este punto, es necesario determinar la naturaleza (procesal o

³⁰ Sentencia de 30 de marzo de 2004, hábeas corpus 60-2003.

³¹ Sentencia de 16 de junio de 2004, hábeas corpus 174-2003. En dicha sentencia se sostuvo que las normas procesales “[...] por su propia naturaleza, no admiten tener en caso alguno efecto retroactivo. En efecto, toda ley procesal, al entrar en vigencia es de aplicación inmediata, cualesquiera sea el estado en que se hallaren los procesos iniciados con anterioridad; por esa razón, el legislador previene los conflictos de leyes procesales en el tiempo, mediante el régimen transitorio, extendiendo la vigencia de la ley derogada respecto los procesos pendientes, ya sea en forma total o parcial. Pero en ningún caso, la nueva ley procesal puede regular fases procesales ya precluidas o consumadas. Caso contrario se introduciría un elemento verdaderamente perturbador o de desorden. En consecuencia, toda ley procesal surte efectos hacia delante, a partir de su vigencia únicamente. Entonces, no es posible afirmar, ni siquiera hipotéticamente, la retroactividad de la ley procesal”.

³² Esto se debe a que el caso concreto planteado en la inaplicación corresponde a un conflicto normativo de segundo grado: una ley especial anterior (Ley de Telecomunicaciones) frente a una ley general posterior (Ley de Procedimientos Administrativos). En el caso concreto, dicho conflicto debió ser resuelto conforme con las reglas que se han brindado en la jurisprudencia constitucional para supuestos como ese. Al respecto, véase la sentencia de 14 de diciembre de 2020, inconstitucionalidad 159-2015 AC.

sustantiva) de la materia regulada por el art. 167 inc. 4° LPA.

2. A) Para abordar y resolver dicho problema, es relevante aclarar la naturaleza de la Ley de Procedimientos Administrativos en general. En cuanto a ello, dicha ley contiene disposiciones con reglas o principios procedimentales, como por ejemplo sus arts. 119 (procedimiento para la revisión de oficio de actos administrativos o normas que adolezcan de nulidad absoluta) y 120 (procedimiento de declaración de lesividad de los actos favorables que adolecen de nulidad relativa), entre otros. Pero, su objeto no es resolver controversias como en el ámbito jurisdiccional, sino que son aquellos que se definen en su art. 1³³, lo cual a su vez es una materia controlable por los jueces competentes.

En ese sentido, es posible concluir que la Ley de Procedimientos Administrativos es, en general, de naturaleza sustantiva, ya que regula los derechos y garantías que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, así como el régimen material de los actos, normas o resoluciones administrativos y de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y de la administración. Pero, como se apuntó, dentro de su contenido también hay reglas y principios procedimentales para dictar actos, normas o decisiones administrativas, así como otros aspectos complementarios a ellos (entre estos, su eficacia –art. 26 y siguientes LPA–). Así, dicha ley también regula procedimientos administrativos, pero con esta regulación no se agotan todas las leyes sectoriales ni sus elementos (por ejemplo, cuál es el órgano o ente competente para un asunto). Más bien, es una norma común aplicable a toda la administración pública y sus actuaciones.

B) Una vez aclarado este asunto, debe establecerse la naturaleza específica de la materia regulada en el art. 167 inc. 4° LPA, dado que, si bien la Ley de Procedimientos Administrativos es en general sustantiva, contiene algunas disposiciones procedimentales o que inciden directamente en cuestiones ligadas con los procesos judiciales en materia contencioso-administrativa. Así, el art. 167 inc. 4° LPA prevé que “[l]os actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigencia de esta [l]ey, se regirán para su ejecución por [e]sta”, por lo que puede afirmarse que no regula un asunto sustantivo de ninguna clase. Al contrario, los asuntos sustantivos estarían

³³ El art. 1 LPA señala: “Las [d]isposiciones de la presente [l]ey tienen por objeto regular: 1. [l]os requisitos de validez y eficacia de las actuaciones administrativas de toda la Administración Pública; 2. [l]os derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública; 3. [e]l régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de sus funcionarios; y, 4. [e]l ejercicio de la potestad normativa, así como los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador”.

previstos por las leyes sectoriales que en su momento determinaron los requisitos de validez y eficacia de los actos o resoluciones que requieren de ejecución, previo un procedimiento administrativo en el que se tiene la oportunidad de controvertir la cuestión que da lugar a ella.

Con base en ello, es posible afirmar que se trata de una norma de remisión a reglas procesales o procedimentales que regulan la forma de proceder en la fase de ejecución de actos o resoluciones administrativos emitidos con leyes anteriores. *Es decir, el hecho jurídico material no se ve afectado de ninguna forma por el art. 167 inc. 4° LPA (pues las leyes sectoriales vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley de Procedimientos Administrativos rigieron al hecho material que origina su estatus de “pendiente de ejecución”), sino que sus efectos se despliegan hacia hechos jurídicos procesales o procedimentales sobre tales actos o resoluciones pendientes de ejecución –esto es, que aún no se han iniciado a debatir procesalmente–, pero ya consumados en lo que respecta a sus aspectos sustantivos. De manera que tal disposición tampoco tiene la vocación de afectar situaciones procesales en donde se requiere de ultractividad por haber sido iniciadas conforme con leyes anteriores, pues la frase “pendientes de ejecución” sugiere que el acto o resolución ya se ha concretado y solamente resta hacerlo efectivo, sin que se haya iniciado el trámite procesal o procedimental necesario para esto último.*

Esto explica por qué el art. 167 inc. 4° LPA se ubica dentro del acápite de “disposición transitoria”: los actos o resoluciones administrativos sobre los que tiene efectos jurídicos son los consumados plenamente con anterioridad a su entrada en vigor, lo que significa que los hechos jurídicos materiales se concretaron conforme a las leyes vigentes en ese momento. Pero, por su estatus de “pendiente de ejecución”, tal disposición define que el hecho jurídico procesal consistente en ejecutarlos se deberá regir por las normas vigentes a la fecha en que tal hecho tendrá lugar. Esto no es muy distinto a lo que ha dicho la Corte Suprema de Justicia en pleno al resolver conflictos de competencia surgidos por la controversia entre la aplicación de un régimen procesal anterior (Código Procesal Civil y Mercantil) y uno nuevo (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa): “seguir [el nuevo] cause procedimental no implica su aplicación retroactiva, sino por el contrario, de emplearse la vía procesal anterior, se estaría haciendo de forma [ultractiva], sin que exista justificación jurídica para ello”³⁴.

En resumen, el art. 167 inc. 4° LPA estatuye una regla de remisión acerca de circunstancias especiales y temporales. De ahí que, por ser una norma de remisión procesal y transitoria, no se

³⁴ Corte Suprema de Justicia en pleno, resolución de 23 de enero de 2020, conflicto de competencia 260-COM-2018.

aplique a supuestos o momentos distintos de los comprendidos expresamente en ella. Así, es una prescripción que ordena un determinado comportamiento para los sujetos del proceso, y en este caso no es posible afirmar en abstracto que tales sujetos procesales recaerían en el ámbito de aplicación de una “ley menos favorable”. En conclusión, el art. 167 inc. 4° LPA no contraviene el art. 21 Cn. En consecuencia, *se deberá declarar que no existe la inconstitucionalidad alegada.*

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones citadas y los artículos 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA:**

1. *Declárase,* de un modo general y obligatorio, que en el artículo 167 inciso 4° de la Ley de Procedimientos Administrativos *no existe la inconstitucionalidad alegada en las decisiones de inaplicabilidad,* por la supuesta violación del artículo 21 de la Constitución. La razón es que el hecho jurídico material no se ve afectado por tal disposición legal, pues las leyes sectoriales vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley de Procedimientos Administrativos rigieron al hecho material que origina el estatus de pendiente de ejecución del acto o resolución administrativo, sino que sus efectos se despliegan hacia hechos jurídicos procesales o procedimentales sobre tales actos o resoluciones pendientes de ejecución –esto es, que aún no se han iniciado a debatir procesalmente–, pero ya consumados en lo que respecta a sus aspectos sustantivos. Esto es compatible con los precedentes constitucionales referidos a la cuestión de la retroactividad de las leyes.

2. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de ella al director de dicho órgano oficial.

“““““-----
-----A. L. J. Z.-----J. A. PÉREZ-----LUIS JAVIER SUÁREZ MAGAÑA-----H. N. G.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----RENÉ ARISTIDES GONZÁLEZ BENÍTEZ-----RUBRICADAS-----
-----”””””