



MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y GANADERÍA

REPÚBLICA DE EL SALVADOR, C.A.
SECRETARÍA DE ESTADO

Ref. OAJ/AP/03/20

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, Santa Tecla, departamento de la Libertad, a las ocho horas del día dieciséis de marzo de dos mil veinte.

Vistos en apelación contra la resolución definitiva proveída por el suscrito a las ocho horas del día veinticuatro de enero de dos mil veinte, recaída en el proceso administrativo sancionatorio de multa por mora clasificado bajo la Ref. OAJ/IM/09/17, en la que se impone la multa de cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cinco dólares con noventa y seis centavos de dólar de los Estados Unidos de América a la sociedad Técnica International, Sociedad Anónima de Capital Variable, que se abrevia Técnica International, S.A. de C.V., por el cumplimiento tardío en la instalación de equipos en las subestaciones eléctricas de los pozos 11, 12, 15, 16, 17, 21 y 22, al montaje de los equipos de bombeo de los pozos 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 21 y 22, y al montaje de los tableros de control de los pozos 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 21 y 22, en la forma, plazo y montos contenidos en la tabla de cálculo realizado por el administrador del contrato, incumplimiento recaído en el contrato MAG-BCIE No. 001/2015 "Suministro e instalación de equipos de bombeo y obras de protección en pozos del Distrito de Riego No. 1 Zapotitán" y las órdenes de cambio Nos. 1 y 2 del mismo.

Esta instancia fue iniciada por el licenciado Juan Trece Fortis Echeverría, en su calidad de representante legal de dicha sociedad.

VISTOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:

I) Que la resolución venida en apelación, en definitiva resolvió imponiendo la multa de cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cinco dólares con noventa y seis centavos de dólar de los Estados Unidos de América a la sociedad Técnica International, Sociedad Anónima de Capital Variable, que se abrevia Técnica International, S.A. de C.V., por el cumplimiento tardío en la instalación de equipos en las subestaciones eléctricas de los pozos 11, 12, 15, 16, 17, 21 y 22, al montaje de los equipos de bombeo de los pozos 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 21 y 22, y al montaje de los tableros de control de los pozos 10, 11,

12, 13, 15, 16, 17, 21 y 22, lo cual estaba contemplado en el contrato MAG-BCIE No. 001/2015 "Suministro e instalación de equipos de bombeo y obras de protección en pozos del Distrito de Riego No. 1 Zapotitán" y las órdenes de cambio Nos. 1 y 2 del mismo.

II) Que los Arts. 134 y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos LPA establecen que los actos definitivos que ponen fin al procedimiento pueden ser impugnados mediante recurso de apelación ante el superior jerárquico, dentro del término de quince días contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación, y el trámite del mismo será el establecido en el precitado Art. 135; en vista que el Art. 160 Inc. Últ. de la LACAP contempla la interposición de un recurso diferente al de apelación, contrariando así lo establecido en los Arts. 134 y 135 antes citados, para la interposición del medio impugnativo aplicable, para casos como el que nos ocupa, téngase por derogado conforme al Art. 163 Inc. 1 de la LPA, lo indicado en el Art. 160 Inc. Últ. de la LACAP, solo en lo referente al medio impugnativo a interponer y el plazo de su interposición.

III) Que el día 17-II-2020, el licenciado Juan Trece Fortis Echeverría, en el carácter indicado, interpuso recurso de apelación (el cual corre agregado a fs. 1-2 de esta causa) en tiempo y forma, razón por la cual el mismo fue admitido mediante auto proveído a las catorce horas del día 20-II-2020, en cuyo petitorio solicita (a) la admisión del presente escrito, y (b) la revocatoria de la resolución de multa, así como la cuantificación de manera apropiada conforme lo regula el Art. 85 de la LACAP y se valore contractual y legalmente los tiempos que no son imputables a su representada.

IV) Por interlocutoria proveída por el suscrito a las catorce horas del día 20-II-2020, se admitió el recurso interpuesto por el licenciado Juan Trece Fortis Echeverría en el carácter indicado, notificando la misma en legal forma al recurrente el mismo día 20 (fs. 4-5 de esta causa).

Con dicha admisión, se ha resuelto favorablemente la pretensión del recurrente contenida en la letra a) de su petitorio.

V) Por lo antes dicho, y estando en el término de dictar la resolución definitiva, es procedente fundamentar el caso en ciernes, previo a decidir sobre el fondo del mismo.

VI) En el caso examinado, el recurrente pretende (i) que se revoque la multa impuesta

mediante el proveído de las ocho horas del día 24-I-2020, (ii) se cuantifique de manera apropiada -la multa- conforme lo regula el Art. 85 de la LACAP, y (iii) se valore ~~contractual y legalmente los tiempos que no son imputables a su representada.~~

El punto a dilucidar se constriñe a determinar si el caso venido en apelación se ha sustentado en apego a lo establecido en la ley, con respeto al derecho de audiencia en su manifestación concreta del derecho de defensa y los principios que rigen a ésta como los de legalidad, tipicidad, contradicción y sustanciación (el respeto al derecho de audiencia conlleva lógicamente a la validez de todos los actos de procedimiento y por ende, al proceso en su integridad), para así determinar, la viabilidad de resolver o no conforme lo pretendido por el recurrente en congruencia con la *causa petendi* o causa de pedir y el *petitum* o petición de éste.

Para resolver la situación planteada deben tenerse en cuenta las siguientes valoraciones doctrinarias y legales: En términos generales, recurso es el medio que concede la ley para la impugnación de las resoluciones, a fin de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictarlas. La apelación es definida por la doctrina como un recurso ordinario que la Ley concede a todo litigante cuando crea haber recibido agravio por la sentencia del Juez inferior, para reclamar de ella ante el tribunal superior. Los recursos administrativos son la vía por la cual el administrado -legitimado- pide a la Administración la renovación o modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal. La nota característica de los recursos es la finalidad impugnatoria de actuaciones que se estiman contrarias a derecho. La apelación de actos administrativos, constituye un recurso ordinario mediante el cual, a petición del administrado, el funcionario, órgano o ente superior jerárquico a aquél que emitió el acto que se adversa, conoce del mismo a fin de confirmarlo, modificarlo o revocarlo. Por lo antes dicho es necesario hacer especial énfasis en el siguiente punto: la interposición de un recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo, que si bien es distinto e independiente del que fue seguido para emitir el acto recorrido, es al igual que éste de carácter administrativo, y está por ello sujeto a las mismas normas e inspirado en los mismos principios.

En materia administrativa se establece que el procedimiento para tramitación de un recurso está dividido en diversas fases, siendo la primera de ellas la de *iniciación*, la cual se materializa a través de la interposición de parte del administrado del medio impugnativo, atendiendo a los requisitos y presupuestos que la ley de la materia señale.

En segundo lugar, es necesario que la entidad administrativa admita el recurso interpuesto. Resuelta ésta, el trámite del recurso será el que contemple la ley aplicable al caso, ~~pues ello será la garantía para el administrado que el proceso se encuentra ceñido~~ rigurosamente en respeto al derecho de audiencia y a los principios de legalidad, tipicidad, contradicción y sustanciación, habida cuenta que el Art. 14 de la Constitución de la República impone a la autoridad administrativa la facultad de sancionar, mediante resolución y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes mediante la imposición de las sanciones legalmente establecidas, por lo que todo el proceso impugnativo del caso en ciernes se ha sujetado a lo prescrito en los Arts. 134 y 135 de la LPA.

De ahí que en esta resolución habrá de valorarse únicamente lo relacionado con las alegaciones vertidas en la apelación; empero, vistas las alegaciones del recurrente respecto a la comunicación que tuvo de la contratista con el fabricante (que corren agregadas a fs. 33, 34, 76 y 77 del expediente de la causa principal, en adelante denominado simplemente como expediente, y la conculcación a sus derechos de defensa y del debido proceso (manifestaciones propias del derecho constitucional de audiencia), será necesario en esta instancia, de conformidad a los Arts. 3 No. 8 y 112 Inc. 2 de la LPA, realizar un análisis sobre si existió o no dicha conculcación, por cuanto esto podría devenir en la formación de una convicción diferente a la que en su oportunidad se tuvo en primera instancia y que haría variar los efectos de la resolución en ella recaída.

El recurrente manifiesta en el número 1 del escrito de interposición (fs. 1 fte. de esta causa), que en la sentencia venida en apelación, específicamente en su romano II-*fundamentos de hechos y de derecho*, el análisis expuesto no toma en cuenta lo acontecido en la ejecución del contrato. Con la simple vista de autos, se corrobora a fs. 169 fte. del expediente (en su párrafo segundo), que todas las inconsistencias que se dieron en la ejecución del contrato MAG-BCIE No. 001/2015, constituyeron los elementos indicadores del objeto del proceso de primera instancia, con lo que se comprueba que esa argumentación planteada no son más que consideraciones subjetivas del recurrente. Respecto al cumplimiento de las *garantías constitucionales del debido proceso* como lo ha manifestado, su cumplimiento se constata a fs. 14-15, 18-24, 28-36, 138-167 del expediente, por cuanto las partes procesales en el proceso de primera instancia ejercieron todos los derechos que le asistieron en éste de forma libre, sin limitantes, habiendo ejercidos todos ellos, por lo que se denota el cumplimiento irrestricto de esta garantía.

Respecto a lo esgrimido *que la solicitud de prórroga solicitada debido a los atrasos por la suspensión de labores en el proveedor de los equipos, simplemente porque no fue aceptada en su oportunidad por el supervisor y el administrador del contrato en esa etapa, resulta también improcedente en el proceso de multa*, en cuanto lo planteado por el recurrente tiene que ver con la potestad sancionadora de la Administración Pública, es oportuno señalar que según importantes corrientes doctrinarias, el *ius puniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la Administración al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi*, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración. Como otras potestades de autoridad, ésta se ejerce dentro de un determinado marco normativo. La potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el Art. 86 Inc. 1 de la Constitución de la República.

De similar manera, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido en diversas sentencias que la potestad sancionadora de la Administración Pública puede definirse como aquélla que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico. En similares términos, y parafraseando a Luciano Parejo Alfonso, también ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la Administración a un administrado, como consecuencia de una conducta ilegal, agregando que "la finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general." (Entre otras, sentencia del 24-II-1998, Ref. 29-G-91).

Así pues, en virtud a lo establecido en los Arts. 14 y 86 Inc. 1 de la Constitución de la República y en la sujeción a la ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas parecen antes como un poder atribuido por la ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad. De tal manera, como lo sostiene la Sala de lo Contencioso Administrativo, *la aplicación de sanciones no es una potestad discrecional de la Administración, sino una debida aplicación de las normas*

pertinentes que exige certeza respecto a los hechos sancionados. Esta certeza deberá comprobarla suficientemente el órgano sancionador con los medios probatorios que resulten conducente, pertinentes y útiles para tal fin. (Sentencia del 14-III-2003, Ref. 193-M-2001, sentencia del 19-III-2003, Ref. 120-S-2001, sentencia del 19-III-2003, Ref. 16-2-2000), por lo que, en vista que el proceso de primera instancia inició en virtud a los cumplimientos tardíos en que había incurrido la contratista durante la ejecución contractual, sobre la base de las disposiciones constitucionales antes dichas y en relación al Art. 160 de la LACAP, la Administración no tiene la facultad legal de dejar de proseguir el proceso administrativo sancionatorio, razón por la cual no es legalmente posible permutar o conmutar las sanciones previamente fijadas por la ley –en el caso de primera instancia, éstas están determinadas en el Art. 85 de la LACAP–, so pretexto de finalizarlo anticipadamente por arreglos amigables.

En lo que respecta al señalamiento de la solicitud de prórroga presentada el 17-XII-2015, que en el proceso de primera instancia fue esgrimida respecto a *los atrasos en los tiempos de conexión de la distribuidora eléctrica* y que en esta ocasión son replicados en los alegatos contenidos en el No. 1 del escrito de interposición aunque no sobre dichos *atrasos*, y en el No. 2, conviene manifestar que sobre esto ya se resolvió y fundamentó en el proceso venido a apelación a fs. 169 vto-170 fte, número (ii); no obstante, es de aclararle al recurrente que esta tramitología (la conexión eléctrica) estaba contemplada como una obligación de la contratista libremente aceptada y contenida, entre otros documentos contractuales, en la orden de cambio No. 1, ítem 4 No. 1.20, por lo que su sustentabilidad queda desvanecida con la simple lectura de dichos hitos, no siendo posible por tanto alegar ni desconocimiento tácito ni alegarla en beneficio propio ante su incumplimiento; tal como quedó documentado en el proceso licitatorio del que derivó el contrato MAG-BCIE No. 001/2015, la razón de la denegatoria a esa solicitud de prórroga –que hubiese sido la tercera, pues las dos previas devinieron en las dos órdenes de cambio que se dieron durante su ejecución–, se sustentó en que la causa del atraso no se consideraba como un caso fortuito y la razón por la que se hizo esta solicitud, fue la misma por la que se otorgó la orden de cambio No. 1, y no por la burocracia que lleva adoptar una resolución.

Respecto a la afirmación del recurrente en el No. 3 de su escrito en cuanto al monto de la multa cuyo cálculo no fue detallado, es de precisar que la tabla de cálculo suscrita por el administrador del contrato y entregadas al contratista en el acto de notificación del auto

de apertura del proceso de primera instancia de fecha 18-VIII-2017 (fs. 11-13 del expediente), no es más que la materialización de los parámetros contemplados en el Art. 85 de la LACAP, habiéndose desglosado la composición de la misma a fs. 172 fte. del expediente para una mayor claridad de las partes, la cual quedó debidamente comprobada en todo el proceso al no impugnarse la misma tal como consta en la parte final e inicial de los fs. 172 fte. y vto. del expediente.

En lo que se refiere a la *suspensión del tiempo de penalización* alegado a Nos. 3 y 4 (fs. 1 vto. y 2 fte. de esta causa), es preciso señalar, primero, que esa coordinación con el jefe del Distrito ya estaba planificada y contemplada a página 90 de las bases de licitación (fs. 100 del expediente), por lo que constituía desde el momento de la presentación de ofertas y la ulterior suscripción del contrato MAG-BCIE No. 001/2015, en una obligación contractual (cláusula 4.2 de dicho contrato), y segundo, que el acta de recepción provisional se suscribió el 21-VI-2016 y el plazo contractual fijado en la orden de cambio No. 2 finalizó el 5-III-2016, por lo que era imposible suspender plazo alguno, aun cuando esto fuera legalmente posible; empero, cabe agregar que esto solo puede suceder cuando concurren *retrazos no imputables al contratista*, los cuales no fueron acreditados en ningún momento durante la ejecución del contrato. Por lo antes dicho, es congruente afirmar que tal suspensión de plazos, por no ser de los previstos en el Art. 86 de la LACAP, eran improcedentes.

En el No. 5 de su escrito (fs. 2 fte.) trae a cuenta lo acaecido con las solicitudes de arreglo directo, sobre lo cual, en adición a lo resuelto en el romano II número (v) de la sentencia venida en apelación (fs. 170 vto-171 vto del expediente), es de precisar que el hecho de que el proceso administrativo sancionatorio de multa por mora -en el caso que nos concierne- no haya iniciado, no significa que a la fecha de solicitar los dos arreglos indicados no se haya configurado el incumplimiento contractual, lo cual se comprueba con el hecho de que el plazo contractual fijado en la orden de cambio No. 2 finalizó el 5-III-2016 y el primer arreglo se solicitó el 24-V-2016, es decir, ochenta y un días después de su vencimiento, y la segunda solicitud el 7-IX-2016, es decir, ciento ochenta y siete días después del vencimiento de la orden de cambio No. 2 y diecinueve días después de la suscripción del acta de recepción final.

Respecto a la cita de jurisprudencia *no aplicable al caso*, es de confirmar, contrario a lo esgrimido por el recurrente, la idoneidad de la misma respecto al caso venido en

apelación, por cuanto según se desprende con la simple vista de autos de ambas solicitudes (fs. 20-24 del expediente y nota Ref. OAJ/1052.16 del 8-VIII-2016, de pleno conocimiento de éste tal como lo afirma en escrito agregado a fs. 23 del expediente), las mismas tenían como objeto, entre otros, la exención del pago de la entonces probable multa por el atraso en la entrega del equipo de bombeo, los servicios de conexión con la distribuidora y la coordinación con el jefe del Distrito de Riego -que fueron los incumplimientos contractuales de la causa principal- o, a dicho del recurrente en aquella oportunidad (fs. 18 del expediente), esta ilicitud, referida a la no respuesta de solicitud de arreglo directo del 7-IX-2016, porque está relacionada precisamente con la cuantificación y las razones del atraso, y el único objetivo de intentarlos era para que la Administración no iniciara con el *ius puniendi* legalmente prescrito.

Finalmente, respecto al agravio manifestado sobre la valoración de la prueba aportada (No. 1 parte final, fs. 1 vto de esta causa), respecto a que la comunicación con el fabricante *por ser documentos privados no tienen validez* y que por ende se le han vulnerado sus derechos de defensa y del debido proceso, es preciso aclarar el sentido de lo expresado en el romano II número (i) parte final de la sentencia venida en apelación (fs. 169 vto. del expediente), pues al alegarse que los documentos privados no constituyen prueba fehaciente de que lo contenido en los mismos sea verdadero, no es más que la interpretación literal de lo dispuesto en el Art. 341 Inc. 2 del Código Procesal Civil y Mercantil CPCM, pero que al no constituir prueba de los hechos, actos o estados de cosas que documenten, puesto que la prueba que desfiló en el proceso de primera instancia sólo fue de carácter documental, conforme al Art. 106 Inc. 3 de la LPA, ésta fue valorada conforme la tasación contemplada en el Art. 341 CPCM. Cabe señalar además que la prueba a que alude el recurrente, introducida por éste a fs. 33, 34, 76 y 77 del expediente, no fue ofrecida al proceso conforme lo dispuesto en el Art. 389 CPCM (en relación al Art. 106 Inc. 1 de la LPA), pero no obstante ello, fue valorada conforme a la tasación ya indicada.

POR TANTO:

En virtud a las consideraciones antes dichas y de conformidad a lo establecido en los Arts. 1, 2, 11, 12, 14, 15 y 18 de la Constitución de la República, 123, 124, 134 y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos, este Ministerio **RESUELVE:**

- A) Declárase no ha lugar la revocatoria solicitada por el licenciado Juan Trece Fortis Echeverría, en la calidad en que ha actuado en este proceso, así como las dos pretensiones acumuladas a la misma referente a la cuantificación de manera apropiada [de la multa] conforme al Art. 85 de la LACAP y a la valoración contractual y legal de los tiempos no imputables a su representada;

- B) Confírmase la sentencia pronunciada a las ocho horas del día veinticuatro de enero de dos mil veinte.

- C) Téngase por agotada la vía administrativa de conformidad al Art. 131 de la LPA.

Notifíquese.



Pablo Salvador Anliker Infante
Ministro de Agricultura y Ganadería

