



ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial

SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TELEFONO 22718888, FAX 2281-0781

Recibido el: 14 MAR 2022
Hora: 11:53
Por: [Firma]

ea
San Salvador, 9 de marzo de 2022.

ASUNTO: Se comunica sentencia de
inconstitucionalidad referencia 13-2017

Respetable
Asamblea Legislativa
Presente.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Oficio No. 00669

Firma: _____

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició el proceso de inconstitucionalidad con referencia 13-2017, promovido por el ciudadano **Miguel Ángel García Reyes**, a fin de que este tribunal declarara la inconstitucionalidad de los artículos 4 inciso 3°, 9-B inciso 1° y 19-B inciso 1° de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, por la supuesta violación de los artículos 11 y 12 de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las once horas con veinte minutos del 4/3/2022, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

En dicha sentencia, entre otros aspectos, se dispone lo siguiente:

“1. *Sobreséase* el presente proceso respecto de la impugnación del artículo 19-B de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, por la supuesta violación de los artículos 11 y 12 de la Constitución. La razón es que, en la actualidad, en virtud del artículo 107 inciso 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos, el plazo probatorio en los procedimientos sancionatorios de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo ya no es de necesariamente 8 días, pues la administración pública puede conferir hasta 20 días para el ofrecimiento de prueba. En tal sentido, los términos de impugnación del actor ya han desaparecido, por lo que al ser imposible el traslado del objeto de control, su derogatoria deviene en un obstáculo para la continuación del presente proceso.

2. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, que en los artículos 4 inciso 3° y 9-B inciso 1° de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, *no existe la inconstitucionalidad alegada*, por la supuesta violación de los artículos 11 y 12 de la Constitución. Las razones son que: (i) no se ha configurado el presupuesto del test de proporcionalidad en su vertiente de protección deficiente, ya que la falta de notificación previa de una inspección a las empresas envasadoras, incluso si es en establecimientos que no son de su propiedad, no implica una violación a sus

derechos de audiencia y defensa, debido a que dichas empresas tienen la oportunidad real de controvertir el contenido de las actas de inspección en el desarrollo del procedimiento sancionatorio; (ii) no se ha configurado el presupuesto del test de proporcionalidad en su vertiente de protección deficiente, pues las manifestaciones prestacionales de los derechos de audiencia y defensa exigen que el acta de inspección se haga de conocimiento del supuesto infractor en el procedimiento administrativo sancionador, pero no que se entregue inmediatamente el acta de inspección al titular de la planta envasadora, pues, en primer lugar, la inspección no necesariamente deviene en el inicio de dicho procedimiento; y, en segundo lugar, en caso de que sí se inicie uno, el verdadero contexto de investigación es el que acontece en él, por lo que es en ese momento en donde sí es obligatorio hacerla de su conocimiento, y (iii) el principio de inmediación sí exige de que en el procedimiento administrativo sancionador haya inmediación por parte de una autoridad administrativa y el supuesto infractor, pero este deber no puede extenderse hasta la inmediación del segundo en el acto de inspección, pues entonces se partiría de dos premisas erróneas: la presuposición de que el titular de la planta envasadora debe ser avisado con antelación de la inspección que se realizará y que el principio de inmediación tenga el mismo contenido en el ámbito jurisdiccional que en el administrativo.

3. *Notifíquese* a todos los intervinientes.

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicha institución oficial.”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

René Aristides González Benítez
Secretario de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia



13-2017

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las once horas con veinte minutos del cuatro de marzo de dos mil veintidós.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue promovido por el ciudadano Miguel Ángel García Reyes, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 4 inc. 3°, 9-B inc. 1° y 19-B inc. 1° de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo¹ (LRDTDPP), por la supuesta violación de los arts. 11 y 12 Cn.

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

I. Objeto de control.

“Art. 4 [inc. 3°].- Los Delegados, previa identificación, tendrán de inmediato libre acceso, así como facilidades para verificar operaciones, instalaciones y equipos relacionados con la inspección a realizar. Finalizada la inspección, deberán proporcionar copia de la correspondiente Acta de Inspección a los encargados de las operaciones, instalaciones y equipos inspeccionados”.

“Art. 9-B.- Todas las empresas envasadoras de GLP están obligadas a entregar el contenido exacto de gas en cada envase cilíndrico portátil para gas licuado de petróleo, correspondiente al peso establecido en cada presentación; en consecuencia, al realizar inspecciones a distribuidores mayoristas o lugares de venta, la responsabilidad del incumplimiento del peso, es de la planta envasadora, toda vez el sello de inviolabilidad se encuentre intacto.”.

“Art. 19-B.- Para imponer las sanciones establecidas en el artículo 19, se procederá de la manera siguiente: La Dirección, con base en denuncia recibida o de oficio, iniciará el informativo correspondiente, dando audiencia al presunto infractor por el término de ocho días hábiles; en dicho término deberá presentar las pruebas que obren a su favor y concluido, se trasladarán las diligencias al Ministro para que emita la Resolución correspondiente dentro del plazo de los quince días hábiles siguientes.”.

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

II. Argumentos de los intervinientes.

I. A) El actor argumentó que el objeto de control viola los arts. 11 y 12 Cn. Respecto del art. 4 inc. 3° LRDTDPP, adujo que infringe el derecho de audiencia por la deficiente regulación de la intervención de los propietarios de las empresas envasadoras, porque no se les convoca para estar presentes en la inspección y, por ello, no pueden ser oídos durante dichas diligencias

¹ Dicha ley fue emitida mediante el Decreto Legislativo n° 169, de 19 de noviembre de 1970, publicado en el Diario Oficial n° 235, tomo 229, de 23 de diciembre de 1970.

que son la fase preliminar al procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, alegó que viola el derecho de defensa, en tanto que la falta de entrega inmediata del acta de inspección al titular de la planta envasadora dificulta la preparación de su defensa.

B) Por otro lado, el demandante sostuvo que el art. 9-B LRDTDPP infringe el derecho de defensa, pues contiene una regulación deficiente de la inmediación de la prueba recabada en la inspección. La razón sería que este (en relación con el art. 4 inc. 3° LRDTDPP) no prevé la inmediación con la prueba (cilindro, peso, sellos de seguridad, báscula, calibración, etc.), sino solamente con el acta de la inspección, una cuestión puramente documental que impide controvertir lo consignado en ella, lo cual incide en la defensa dentro del procedimiento, porque hace imposible aportar prueba o controvertir lo escrito en el expediente.

C) Finalmente, el actor adujo que el art. 19-B LRDTDPP viola el principio de proporcionalidad en relación con los derechos de audiencia y defensa. Esto, dado que dicho precepto, en integración con el art. 4 inc. 3° LRDTDPP, contendría una regulación deficiente, debido a que el plazo para que el presunto infractor ejerza sus derechos de audiencia y defensa no es proporcional desde la perspectiva interna ni externa, sin que haya alternativas que puedan compensar las inconstitucionalidades evidenciadas.

2. A) La Asamblea Legislativa sostuvo que el art. 4 inc. 3° LRDTDPP no es inconstitucional, ya que a partir de los arts. 4 incs. 2° y 3°, 9-B, 13 letra d, 19-A y 19-B LRDTDPP puede sostenerse que el propietario de una empresa envasadora puede ejercer sus derechos de audiencia y defensa, según el caso, pues tiene plena participación en las fases procedimentales y actos previos que puedan dar inicio al procedimiento sancionador, como en el caso de las inspecciones realizadas en las instalaciones de su empresa. Así, afirmó que si bien la copia del acta no se le entrega personalmente, se le hace llegar mediante el representante de la empresa que debería estar presente en dicha diligencia.

B) Respecto del art. 9-B LRDTDPP, aseveró que tampoco existe la inconstitucionalidad. A su parecer, la deficiente comunicación entre el titular o propietario de la empresa con sus subalternos no implica una regulación defectuosa en la ley. Esto, dado que el cuestionamiento se cifra en la falta de recepción inmediata del acta de inspección, pero esto derivaría de la negligencia de los representantes de la empresa envasadora que participan en ella al no entregar con celeridad la copia del acta al propietario. De igual modo, dicho órgano sostuvo que debe descartarse el argumento consistente en que únicamente se toma en cuenta como prueba al acta levantada en la inspección, debido a que si bien dicha acta es el fiel reflejo de los sucesos acontecidos durante tal acto (incluidos los desacuerdos), solo es un elemento que debe considerarse para emitir la resolución y no impide que el propietario aporte otra prueba de descargo que opere en su favor, las cuales también deberían ser valoradas para decidir.

C) Por último, en relación con el art. 19-B LRDTDPP, expresó que el término para hacer uso de los derechos de audiencia y defensa no es desproporcionado, pues en ninguna ley en la

que se regulen aspectos procedimentales se confiere el mismo plazo para presentar prueba que para emitir resolución.

3. A) El Fiscal General de la República sostuvo que sí existe la inconstitucionalidad alegada. Para justificar esta afirmación, expresó que el art. 4 inc. 3° LRDTDPP viola el derecho de defensa al no exigir la entrega inmediata del acta de inspección a las empresas envasadoras, pues solo prevé la entrega a quienes estén presentes en la diligencia, es decir, el encargado de la distribuidora o lugar de venta en donde se inspeccionan los cilindros, pese a que el procedimiento sancionatorio posterior por la inexactitud del peso inicia contra el titular de la planta envasadora. De igual manera, no se adoptan los mecanismos necesarios para posibilitar que el futuro sujeto pasivo del procedimiento pueda defenderse con base en las fuentes de prueba, ya que esta no se individualiza.

B) Por otro lado, afirmó que el art. 9-B LRDTDPP define como únicos responsables a las plantas envasadoras, lo que resulta en una presunción de responsabilidad administrativa en su contra. No obstante, la inspección no se realiza en dichas plantas, sino en los centros de distribución mayoristas o lugares de venta, por lo que sí es sensible que se omita la obligación de los delegados de citar al que será responsable de la infracción respectiva para que pueda estar presente en la diligencia y ser escuchado.

C) Finalmente, argumentó que el art. 19-B LRDTDPP contiene un plazo de 8 días para que la empresa envasadora ejerza sus derechos de audiencia y defensa, lo cual es desproporcionado, dado que el plazo que tiene la administración para resolver es de 15 días, sin que haya un fin constitucional que justifique la excesiva menor cantidad de tiempo para el administrado, quien debería contar con plazos prudentes, razonables y equivalentes.

III. Resolución de cuestiones previas.

1. Antes del análisis de fondo, es necesario resolver una cuestión previa que servirá para depurar la pretensión y delimitar más acertadamente el objeto de este proceso. Para ello, se debe partir de dos premisas. La primera de ellas es que el argumento por el cual el actor impugna el art. 19-B LRDTDPP es que el plazo de 8 días que la ley confiere para hacer uso de los derechos de audiencia y defensa no es interna ni externamente proporcional y que no hay alternativas que puedan compensar las inconstitucionalidades evidenciadas. Dicha regla tiene una estructura cerrada que impide conferir un plazo distinto al apuntado, esto es, no puede ser ampliado ni restringido por la autoridad encargada de la aplicación de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo (la Dirección de Hidrocarburos y Minas).

La segunda es que en la jurisprudencia constitucional se ha afirmado la importancia de que el objeto de control esté vigente a la fecha en que la demanda es admitida² o al pronunciar sentencia³. En principio, la derogación, reforma o cesación de los efectos del objeto de control es un motivo de improcedencia o sobreseimiento, según el caso⁴. Sin embargo, esta es una regla

² Auto de 28 de julio de 2021, inconstitucionalidad 102-2020.

³ Auto de 10 de diciembre de 2021, inconstitucionalidad 117-2016.

⁴ Auto de 15 de diciembre de 2021, inconstitucionalidad 53-2019.

que admite excepciones. La excepción consiste en el “traslado del objeto de control”, que se produce cuando la disposición impugnada (es decir, el texto) desaparece o se modifica, pero la norma subsiste (esto es, el significado normativo vinculante adscrito al texto)⁵. Esto ocurre cuando, por ejemplo, la disposición se aloja en un cuerpo normativo distinto o se altera su texto de manera que ello no obsta a que se le continúe atribuyendo el mismo significado.

Por consiguiente, el trámite y normal conclusión del proceso de inconstitucionalidad estará condicionado a la existencia del objeto de control⁶. En este sentido, si la disposición, acto o cuerpo normativo impugnado ya ha sido derogado al momento de presentarse la demanda, se deroga durante el desarrollo del proceso o se expulsa del orden jurídico mediante el pronunciamiento general y obligatorio de este Tribunal, el objeto de control deja de existir y el proceso carece de finalidad, terminando de forma anticipada, pues no habría un sustrato material respecto al cual pronunciarse⁷. Lo mismo ocurre cuando cesan sus efectos⁸.

2. Lo dicho anteriormente es relevante para este caso concreto. La razón es que, en la actualidad, ha entrado en vigor la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA)⁹, en cuyo art. 163 inc. 1º se contiene una cláusula derogatoria genérica cuyo texto es el que sigue: “[l]a presente [l]ey será de aplicación en todos los procedimientos administrativos, por tanto, quedan derogadas expresamente todas las [d]isposiciones contenidas en [l]eyes [g]enerales o [e]speciales que la contraríen, incluyendo las que regulen el régimen de procedimientos en la Ley del Seguro Social y la Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa”.

En relación con lo anterior, el Título III de la Ley de Procedimientos Administrativos regula las normas sobre dichos procedimientos y en su Capítulo V se desarrollan las reglas sobre la prueba. Dentro de tal capítulo está comprendido el art. 107 inc. 1º, el cual prevé que “[c]uando la Administración Pública no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, o la naturaleza del procedimiento lo exija, *se acordará la apertura a prueba por un plazo no superior a veinte días ni inferior a ocho*, a fin que puedan ofrecerse y practicarse cuantas se juzguen legales, pertinentes y útiles. Lo anterior solo resultará de aplicación, si los hechos que se pretenden probar resultan relevantes para la decisión que deba adoptarse y no son notorios” (las itálicas son propias).

Así las cosas, en el estado normativo actual, el plazo probatorio en los procedimientos administrativos sancionatorios regulados en la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo ya no es de necesariamente 8 días, pues la administración pública puede conferir hasta 20 días para el ofrecimiento de prueba. En consecuencia, los términos de impugnación sobre el art. 19-B LRDTDPP ya han desaparecido, por lo que al ser

⁵ Sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007 AC.

⁶ Sobre esto, auto de 25 de noviembre de 2009, inconstitucionalidad 14-2008; y auto de 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 45-2011.

⁷ Auto de 21 de abril de 2021, inconstitucionalidad 14-2018.

⁸ Véase el auto de 10 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 6-2020.

⁹ Dicha ley fue emitida 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.

imposible el traslado del objeto de control, su derogatoria deviene en un obstáculo para la continuación de la presente relación procesal. En virtud de lo anterior, *se deberá sobreseer en este proceso respecto de la supuesta inconstitucionalidad del art. 19-B LRDTDPP.*

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

1. El problema jurídico que debe ser resuelto consiste en determinar: (i) si el art. 4 inc. 3° LRDTDPP infringe los derechos de audiencia y defensa por la deficiente regulación de la intervención de los propietarios de las empresas envasadoras, porque omitiría establecer que se les convoque para estar presentes en la inspección y, por ello, no serían oídos durante dichas diligencias que son la fase preliminar al procedimiento administrativo sancionador, así como también porque la supuesta falta de entrega inmediata del acta de inspección al titular de la planta envasadora dificultaría la preparación de su defensa, y (ii) si el art. 9-B LRDTDPP infringe el derecho de defensa, pues contendría una regulación deficiente de la inmediación de la prueba recabada en la inspección, dado que supuestamente no prevé la inmediación con la prueba (cilindro, peso, sellos de seguridad, báscula, calibración, etc.), sino solo con el acta de la inspección, lo cual incidiría en la defensa dentro del procedimiento, porque se haría imposible aportar prueba o controvertir lo escrito en el expediente.

2. Para resolver el problema jurídico aludido, se seguirá este orden temático: primero, (V) se hará referencia al derecho de audiencia; luego, (VI) se examinará el contenido del derecho de defensa; posteriormente, (VII) se abordará la cuestión de la inconstitucionalidad por omisión parcial por protección deficiente. Por último, (VIII) se resolverá el problema jurídico señalado en el presente considerando.

V. Derecho de audiencia.

1. El derecho de audiencia (art. 11 inc. 1° Cn.) es parte del debido proceso o proceso constitucionalmente configurado, que a su vez es una manifestación de la protección jurisdiccional (art. 2 inc. 1° Cn.)¹⁰. Básicamente, su contenido exige que previo a limitar o privar de un derecho a una persona deba tramitarse un proceso o procedimiento en el que se le permita razonablemente su intervención, a fin de que conozca los hechos que lo motivaron y de tal manera tenga la posibilidad de comparecer e intentar desvirtuarlos¹¹. En ese sentido, los procesos administrativos o jurisdiccionales deben encontrarse diseñados de tal manera que potencien la intervención del sujeto pasivo.

Dentro del ámbito protegido por el derecho de audiencia destacan los actos de comunicación procesal. Dichos actos constituyen manifestaciones de tal derecho, puesto que posibilitan la intervención de las partes y terceros en los procesos jurisdiccionales o en los procedimientos administrativos de los que puedan derivar efectos perniciosos para ellos, a la vez que permiten el ejercicio de sus derechos reconocidos en la Constitución, jurisprudencia constitucional, tratados internacionales o la ley¹². Esto se debe a que el derecho de audiencia no

¹⁰ Sentencia de 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009/41-2009.

¹¹ Sentencia de 28 de enero de 2008, amparo 373-2006; y sentencia de 8 de junio de 1999, amparo 115-98.

¹² Véase la sentencia de 6 de enero de 2010, hábeas corpus 93-2009.

se satisface solamente con que haya un proceso o procedimiento previo en el que los sujetos puedan intervenir, sino que también requiere que en él se cumplan todas las formalidades esenciales que tiendan a asegurar la efectividad del derecho en cuestión¹³.

Por ello, la connotación principal de los actos de comunicación procesal (emplazamiento, notificación, citatorios, etc.) es la de la eficacia. Debido a lo anterior, cuando se trata de dichos actos opera el principio finalista, según el cual todo juicio de constitucionalidad que se realice sobre estos debe observar siempre, en definitiva, no solo su concreción desde el punto de vista formal, sino, además, si la diligencia efectuada permitió una real oportunidad de conocimiento de la resolución que se pretendía comunicar, pues de lo contrario sí se podría afectar el derecho de audiencia y defensa en relación con otra garantía constitucional o derecho fundamental¹⁴.

2. El derecho de audiencia, como todos los demás derechos fundamentales, es objeto de desarrollo en sede legal ordinaria, de modo que se concreta en cada proceso o procedimiento (incluidos todos sus grados de conocimiento), adaptándose a la naturaleza de las pretensiones correspondientes y a las normas materiales que sirven a estas de basamento. Es decir, inicialmente se confiere margen al legislador para diseñar los distintos procesos que la realidad social exige, pero esa concreción debe respetar el contenido esencial del derecho de audiencia. Y es que la expresión “con arreglo a las leyes” contenida en el art. 11 inc. 1º Cn. no autoriza al Órgano Legislativo a diseñar en forma arbitraria los procesos, propiciando una excesiva e injustificada reducción de los medios y posibilidades de defensa de la persona. Por el contrario, debe determinar presupuestos que impliquen la concesión de reales oportunidades de defensa. En otras palabras, a dicho órgano le compete la creación de un proceso que proteja eficazmente los derechos de la persona humana¹⁵.

En coherencia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los dos cauces básicos por los que discurre la inobservancia del derecho de audiencia son: a) porque la restricción del derecho se desarrolla sin la existencia de un proceso o procedimiento debido; o b) porque ha existido el incumplimiento de las garantías fundamentales necesarias para el pleno ejercicio de este derecho de ser oído, y de aportar medios de prueba y argumentos de descargo¹⁶. Esto es algo que vincula a quienes se encargan de crear el Derecho (es decir, la Asamblea Legislativa o Presidente de la República, por ejemplo) y a quienes lo aplican (jueces, autoridades administrativas, etc.), en tanto que los derechos reconocidos en la Constitución obligan a toda autoridad, así sea en distinta medida o con diferentes obligaciones correlativas.

VI. Derecho de defensa.

1. El derecho de defensa tiene un arraigo más limitado que el derecho de audiencia, pero es, al igual que él, parte integrante del derecho a la protección jurisdiccional. Este únicamente

¹³ Sentencia de 20 de enero de 2009, inconstitucionalidad 84-2006.

¹⁴ Sentencia de 21 de octubre de 2009, amparo 658-2008.

¹⁵ Sobre lo dicho en este párrafo, véase la sentencia de inconstitucionalidad 84-2006, ya citada.

¹⁶ Sentencia de 24 de julio de 2009, inconstitucionalidad 87-2006.

se manifiesta ante la configuración de una contienda donde exista la necesidad de argüir elementos tendentes al desvanecimiento de las alegatos planteados por la contraparte¹⁷. El ejercicio del derecho de defensa implica las posibilidades de participar en un proceso informado por el principio de contradicción, en que las partes puedan ser oídas en igualdad de condiciones y utilizar las pruebas pertinentes en su defensa, de modo que no se les impida aproximar al juez el material probatorio que considere pertinente para su defensa¹⁸. Esta actividad procesal de parte viene encauzada por las reglas del proceso y se corresponde con la obligación del juez de procurar su regular desenvolvimiento, de modo que no se genere indefensión en ninguna de sus fases y para ninguna de las partes. Por ello, la defensa comprende todo medio de oposición a los argumentos fácticos y jurídicos de la contraparte¹⁹.

Este derecho lleva ínsito la igualdad de armas y el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes²⁰. En efecto, las verdaderas posibilidades de defensa con las que cuenta un sujeto sometido a un proceso judicial vienen determinadas por las opciones probatorias con las que cuenta. En ese sentido, si las posibilidades probatorias de una de las partes sobrepasan injustificadamente a las de la otra se produce una desigualdad procesal que conlleva violación constitucional, pues la igualdad de armas requiere, al menos en principio, de que haya simetría en cuanto a las opciones para probar con que cuentan las partes (por ejemplo, no pueden reconocerse medios probatorios de uso exclusivo de solo una de ellas). Lo mismo ocurre si a las partes les es vedada la posibilidad de utilizar los medios de prueba que estimen pertinentes para la fundamentación de su postura procesal. Ahora bien, es la parte la que corre con el riesgo que conlleva la no presentación de prueba o su presentación deficiente pues debe considerar que su actividad está sujeta a las cargas de la prueba y a los estándares de prueba que sirven para la evaluación de sus resultados²¹.

2. Sin embargo, cabe aclarar que las partes no tienen derecho a que toda prueba propuesta sea admitida. Para que se admita y se produzca la prueba ofertada, es necesario que esta cumpla con determinadas condiciones. Estas son básicamente tres: licitud, pertinencia y utilidad²². La licitud implica que esta debe proponerse y producirse de conformidad con las previsiones legales vigentes y no debe haber sido obtenida con violación a los derechos reconocidos por la Constitución. La pertinencia se traduce en el necesario ligamen que debe existir entre lo que se desee probar y el objeto del proceso. La utilidad es un juicio que se hace sobre la idoneidad de la prueba propuesta para conseguir demostrar los hechos a los que esta se refiere, por lo que tiene una vertiente cuantitativa y otra cualitativa.

La prueba también puede estar limitada por la verosimilitud de las aserciones probatorias (es decir, puede rechazarse cuando lo que se supone que va a probarse con ella sea

¹⁷ Sentencia de 7 de marzo de 2018, inconstitucionalidad 69-2015.

¹⁸ Sentencia de inconstitucionalidad 40-2009/41-2009, ya citada.

¹⁹ Sentencia de 25 de junio de 2009, inconstitucionalidad 102-2007.

²⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 40-2009/41-2009, ya citada.

²¹ Sobre este párrafo, véase la sentencia de inconstitucionalidad 69-2015, ya citada.

²² Auto de 19 de septiembre de 2016, amparo 604-2015.

manifiestamente inverosímil, como por ejemplo hechos completamente opuestos a las leyes de la naturaleza) y por lo repetitivo de los resultados que pretende extraerse de ella, que no es más que un caso de prueba inútil desde la perspectiva cuantitativa (como cuando se proponen demasiados medios de prueba de una misma naturaleza encaminados a demostrar un mismo hecho)²³. Lo antedicho solamente es representativo de las circunstancias excepcionales en que se puede limitar el derecho a la prueba. Ello porque el juez no es un sujeto procesal acríptico y avalorativo, sino que, por el contrario, es el conductor y director del proceso y, por tanto, el encargado del cumplimiento de las reglas y principios procesales.

VII. Inconstitucionalidad por omisión parcial por protección deficiente.

1. La Constitución contiene mandatos constitucionales, que se caracterizan por su estructura relativamente incompleta²⁴. Generalmente, las disposiciones que establecen mandatos se traducen en órdenes al legislador, sin perjuicio de que puedan tener otros destinatarios²⁵. Estas normas, en principio, invocan una remisión hacia un cuerpo jurídico diferente para ser completadas, con el fin de que la circunstancia a la que se refieren pueda cobrar plena eficacia²⁶. No es una exigencia que los mandatos sean expresos, pues pueden derivarse de la jurisprudencia constitucional, cuando la emisión de actos o disposiciones infraconstitucionales sea imprescindible para la eficacia plena de la norma constitucional que los contiene. De igual forma, no es imprescindible que contengan un plazo para su emisión, pues esta Sala, como órgano encargado del control de constitucionalidad, puede determinar la razonabilidad del retardo de los órganos con competencias normativas²⁷.

Esto es así porque si se dejara a los órganos ordinarios o constituidos la opción de cumplir esos mandatos, se les colocaría en el mismo nivel del constituyente²⁸. Por ello, el ordenamiento jurídico debe tener mecanismos y vías de defensa contra la violación de la Constitución por omisión, porque de otra forma esta no acarrearía consecuencia alguna y se negaría su carácter de norma jurídicamente vinculante²⁹. Pero, a diferencia de otros países, la Ley de Procedimientos Constitucionales no prevé expresamente la inconstitucionalidad por omisión como uno de los instrumentos que garantizan la eficacia constitucional³⁰. Aun así, tal instrumento es aplicable por derivación directa de las funciones de la jurisdicción constitucional y el carácter normativo de la Constitución³¹.

Se puede conceptualizar la omisión inconstitucional como la falta de desarrollo, en un plazo razonable, de los mandatos constitucionales, de forma que impida su eficaz aplicación³².

²³ Véase la sentencia de inconstitucionalidad 69-2015, ya citada.

²⁴ Sentencia de 10 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 8-2015 AC.

²⁵ Recientemente, este Tribunal ha reafirmado la vinculatoriedad de los mandatos constitucionales hacia el legislador. Al respecto, véase la sentencia de 18 de febrero de 2022, inconstitucionalidad 33-2016/195-2016.

²⁶ Sentencia de 23 de enero de 2015, inconstitucionalidad 53-2012.

²⁷ Sentencia de 26 de febrero de 2002, inconstitucionalidad 19-98.

²⁸ Sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

²⁹ Sentencia de 26 de enero de 2011, inconstitucionalidad 37-2004.

³⁰ Sentencia de 20 de noviembre de 2007, inconstitucionalidad 18-98.

³¹ Sentencia de inconstitucionalidad 53-2012, ya citada.

³² Véase la sentencia de 28 de abril de 2000, inconstitucionalidad 2-95.

No se trata de una simple negativa de hacer: significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se está constitucionalmente obligado. Esta modalidad de vulneración constitucional se puede llevar a cabo de dos formas: como omisión absoluta, que consiste en la total ausencia de cualquier normativa o acto que dote de eficacia a las normas constitucionales que lo requieren³³; y como omisión parcial, en la cual la normativa o acto de desarrollo existe, pero es insuficiente³⁴. Por ello, en las omisiones relativas se distinguen dos especies: las que infringen el principio de igualdad (exclusión arbitraria de beneficio³⁵) y las que suponen una deficiente regulación de un aspecto que le daría plenitud³⁶.

2. A) Para este caso resulta de interés referirse a la inconstitucionalidad por omisión parcial por regulación o protección deficiente. En primer lugar, se debe partir de que esta constituye una vertiente del examen de proporcionalidad. En los precedentes constitucionales se ha afirmado que dicho test opera como prohibición de exceso o prohibición de protección deficiente³⁷, según se trate de medidas que afecten posiciones de derecho fundamental de defensa o de prestación, respectivamente. El presupuesto del examen es que, en cualquiera de esos dos casos, se trate de una injerencia en dichas posiciones iusfundamentales³⁸.

Cuando se alude a posiciones de defensa o de prestación, se asume que todos los derechos fundamentales tienen una estructura triádica: (i) una disposición de derecho fundamental, es decir, el texto de una fuente de Derecho apta para contenerlos —la propia Constitución o la jurisprudencia constitucional³⁹—; (ii) una norma de derecho fundamental, esto es, lo que la disposición respectiva manda, prohíbe o permite, si se tratase de una norma regulativa —de una sola disposición puede derivar más de una norma⁴⁰—, y (iii) las posiciones de derecho fundamental adscritas a la norma, o como le ha denominado esta Sala, las modalidades de ejercicio del derecho, que pueden consistir en un derecho a algo, libertad, competencia o inmunidad⁴¹.

Pues bien, como un derecho fundamental puede obligar a hacer u omitir frente al derecho a algo, libertad, competencia o inmunidad, las posiciones jurídicas pueden ser de defensa o de prestación. Las primeras serían las que vinculan al destinatario mediante una obligación de abstención o no hacer⁴²; y las segundas, mediante deberes de prestación o de hacer⁴³. El examen de proporcionalidad por regulación o protección deficiente operaría frente a las segundas, esto es, cuando no se brinde la prestación o se omita hacer lo que es obligatorio, con el fin de

³³ Por ejemplo, la sentencia de inconstitucionalidad 53-2012, ya citada.

³⁴ Sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

³⁵ Por ejemplo, la sentencia de 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003.

³⁶ Sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

³⁷ Sentencia de 24 de septiembre de 2010, inconstitucionalidad 91-2007.

³⁸ Sentencia de 8 de junio de 2020, inconstitucionalidad 21-2020 AC.

³⁹ Véase el auto de 29 de mayo de 2015, inconstitucionalidad 32-2015.

⁴⁰ Véase la sentencia de 25 de junio de 2014, inconstitucionalidad 163-2013.

⁴¹ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC, ya citada.

⁴² Sentencia de 1 de febrero de 2013, inconstitucionalidad 53-2005/55-2005.

⁴³ Sentencia de inconstitucionalidad 53-2005/55-2005, ya citada.

determinar si ello es inconstitucional atendiendo a las posibilidades fácticas y jurídicas del caso concreto⁴⁴.

Es necesario reafirmar, como ya se ha dicho en la jurisprudencia constitucional, que todos los derechos tienen una dimensión de abstención y de prestación⁴⁵. En ese sentido, ni los derechos civiles y políticos obligan solo a no hacer, ni los derechos sociales obligan solo a hacer, por lo que todos los derechos fundamentales son susceptibles de examinarse bajo la óptica del principio de proporcionalidad en sus dimensiones de prohibición de exceso o prohibición de regulación o protección deficiente, según sea el modo de ejercicio afectado —de defensa o dimensión de abstención o de prestación o dimensión de hacer—⁴⁶.

B) En sentencias recientes, este Tribunal ha establecido cuáles son las pautas para realizar el examen de proporcionalidad en su vertiente de protección deficiente⁴⁷. Dichas pautas son las que siguen:

a) Presupuesto. El presupuesto del examen es que haya una intervención en alguno o todos los modos de ejercicio de un derecho fundamental, siempre que incida en sus manifestaciones prestacionales⁴⁸. En tal sentido, será procedente si existe una limitación⁴⁹, suspensión o pérdida de derechos en el sentido apuntado, pero no lo será si únicamente existe una regulación, entendiendo esta como la dotación de contenido material, es decir, disposiciones que establezcan sus manifestaciones y alcances, las condiciones para su ejercicio, la organización y procedimientos que sean necesarios para hacerlos efectivos y la estructuración de sus garantías⁵⁰.

b) Subprincipio de idoneidad⁵¹. En los casos de la prohibición de protección deficiente, la normativa será idónea solamente cuando favorezca la realización de algún fin constitucionalmente imperativo, pues la omisión de hacer algo estaría justificada en la medida en que la Constitución imponga un mandato de no hacerlo o la de hacer algo diferente. También es necesario que haya una relación medio-fin entre lo que se busca y el instrumento empleado para conseguirlo, el cual debe tener un fundamento objetivo basado en la ciencia⁵², estadísticas o pronósticos sustentados en algún estudio fiable⁵³. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando la

⁴⁴ Esto es una necesidad que deriva de que los derechos fundamentales se conciben como normas con la estructura de un principio. Sobre el tema, véase la sentencia de 19 de agosto de 2020, controversia 8-2020.

⁴⁵ Sentencia de inconstitucionalidad 53-2005/55-2005, ya citada.

⁴⁶ A manera de ejemplo, el derecho al sufragio obliga al Estado a no interferir en el voto ciudadano y permitir que se ejerza con total libertad — abstención—, pero también a organizar el evento electoral, con todo lo que ello implica hacer: licitaciones, depuración del padrón electoral, campañas informativas, etc. —prestación—.

⁴⁷ Sentencia de 17 de enero de 2022, inconstitucionalidad 190-2016.

⁴⁸ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC, ya citada.

⁴⁹ La limitación de un derecho fundamental consiste en la modificación de su objeto o sujetos de forma que impide o dificulta el ejercicio de las acciones, propiedades o situaciones habilitadas por el derecho afectado. Al respecto, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 13-2012.

⁵⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 13-2012, ya citada.

⁵¹ La fórmula tradicional de la idoneidad como estructura formal en el examen de protección deficiente deriva de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, *BVerfGE 88, 203*, caso aborto.

⁵² Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC. En este caso, la base científica que se necesitaba para determinar si la suspensión de derechos fundamentales era idónea consistía en la existencia de algún grado relevante de contagios por COVID-19 o de un alto peligro de contagio colectivo.

⁵³ En el Derecho Comparado, véanse los siguientes casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina: *Reynoso, Nilda Noemí vs. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*; *Parraga Alfredo*

protección deficiente del derecho de prestación implica correlativamente la no injerencia en un derecho de defensa.

c) Subprincipio de suficiencia. En este caso, se entenderá que una regulación deficiente contradice el mencionado subprincipio de suficiencia si existe otra abstención u otra medida legal alternativa que favorezca la realización del fin del precepto concernido por lo menos con igual intensidad y simultáneamente favorezca más la realización del derecho fundamental cuya protección se requiere⁵⁴. Es decir, debe argumentarse la existencia de medidas legislativas alternas que, por un lado, favorezcan, como mínimo, en igual medida la realización del fin de la normativa objetada; y que, además, favorezcan la realización del derecho prestacional en mayor medida que el objeto de control.

d) Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. La particularidad que muestra la alegación de este subprincipio es que una abstención legislativa o un precepto legal que no proteja un derecho fundamental de manera óptima lo infringe cuando el grado de favorecimiento del fin legislativo o derecho contrapuesto sea inferior al grado de incumplimiento del derecho fundamental prestacional⁵⁵.

VIII. Resolución del problema jurídico.

1. Tal como se dijo en el considerando IV de esta sentencia, el problema jurídico que debe ser resuelto consiste en determinar: (i) si el art. 4 inc. 3º LRDTDPP infringe los derechos de audiencia y defensa por la deficiente regulación de la intervención de los propietarios de las empresas envasadoras, porque omitiría establecer que se les convoque para estar presentes en la inspección y, por ello, no serían oídos durante dichas diligencias que son la fase preliminar al procedimiento administrativo sancionador, así como también porque la supuesta falta de entrega

vs. INSSJ y P (ex PAMI) s/amparo y Papa Estela Ángela vs. INSSJ y P. s/amparo. Todas las sentencias son de 16 de mayo de 2006, y el caso es más o menos el siguiente: había un reclamo respecto de la insuficiente entrega de medicamentos al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. El Programa Médico Obligatorio únicamente preveía la cobertura de un porcentaje de los medicamentos e insumos necesarios para los pacientes. Al decidir, la Corte Suprema ordenó que los remedios reclamados debían ser provistos íntegramente. En todos los casos se había probado que los asociados no podían afrontar el costo de los fármacos e insumos y que sus enfermedades eran graves.

⁵⁴ En el Derecho Comparado, véase la sentencia del caso *Nikolaus-Beschluss* del Tribunal Constitucional Federal de Alemania. El asunto versaba sobre si un seguro público de salud tenía la obligación de cubrir nuevos tratamientos, en estado experimental, en los casos de una enfermedad con riesgo de muerte o con un desarrollo generalmente fatal para la salud. El actor padecía de distrofia muscular de Duchenne y estaba asegurado como familiar. A pesar de que la cura tenía un pronóstico favorable, la caja de salud pública rechazó la solicitud de asumir los gastos de la terapia alternativa. Pues bien, el demandante cuestionaba que existía otra medida alternativa de mayor suficiencia para su derecho a la salud: el reembolso de gastos. De igual modo, véase el salvamento de voto del exmagistrado Carlos Bernal Pulido en la sentencia de 2 de marzo de 2020, C-089/20, pronunciada por la Corte Constitucional de Colombia. El caso se refería a la inconstitucionalidad del art. 90 del Código Civil colombiano, que establece: “La existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre”. Para él, “la Corte Constitucional ha debido reconocer que el Legislador preconstitucional vulneró el principio de respeto a la dignidad humana y la prohibición de protección deficiente de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a no ser sometido a tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, y a la salud y a la igualdad de los niños y niñas en gestación, al no reconocerles la titularidad de estos y otros derechos desde la concepción. Esta vulneración deriva del uso legislativo, en la disposición demandada, de la ficción, según la cual, solo se es persona a partir del nacimiento. Como todas, esta ficción es arbitraria. No existen razones que hoy la fundamenten”. Por ello, el medio alterno más idóneo consistía en prever que “la existencia legal de toda persona principia desde la concepción”. Vale decir que este caso es similar a la sentencia de 15 de febrero de 2017, inconstitucionalidad 22-2011, resuelta por esta Sala.

⁵⁵ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, *BVerfGE* 39, 1 (42); *BVerfG, NJW* 1999, 3399 (3401); *BVerfG, NJW* 2004, 3100 (3101); *BVerfGE* 53, 30 (65).

inmediata del acta de inspección al titular de la planta envasadora dificultaría la preparación de su defensa, y (ii) si el art. 9-B LRDTDPP infringe el derecho de defensa, pues contendría una regulación deficiente de la inmediación de la prueba recabada en la inspección, dado que supuestamente no prevé la inmediación con la prueba (cilindro, peso, sellos de seguridad, báscula, calibración, etc.), sino solo con el acta de la inspección, lo cual incidiría en la defensa dentro del procedimiento, porque se haría imposible aportar prueba o controvertir lo escrito en el expediente.

2. A) Inicialmente se examinará la constitucionalidad del art. 4 inc. 3° LRDTDPP. En cuanto a este asunto, se advierte que su impugnación se basa en dos motivos distintos: por un lado, la omisión de prever que se convoque a los propietarios de las empresas envasadoras a las inspecciones; y por otro, la supuesta falta de entrega inmediata del acta de inspección al titular de la planta envasadora. En lo que sigue se tratarán esos motivos de modo separado.

En relación con el primer asunto, debe empezarse por aclarar que para imponer una sanción a las personas que cometan algunas de las infracciones que se identifican en el art. 18 LRDTDPP se debe seguir un conjunto de trámites que se pueden esquematizar del modo siguiente: primero, se efectúa una inspección a cargo de la Dirección de Hidrocarburos y Minas, quien puede contratar personas para que las realicen previa acreditación. Una vez finalizada la inspección, deben proporcionar copia del acta de inspección a los encargados de las operaciones, instalaciones y equipos inspeccionados (art. 4 LRDTDPP). Segundo, se realiza una investigación por una potencial infracción. Cada acta en la que conste una inspección puede ser la base de dicha investigación (art. 19-A LRDTDPP). Y, tercero, se lleva a cabo un procedimiento administrativo sancionador ante la Dirección de Hidrocarburos y Minas (art. 19-B LRDTDPP).

El procedimiento administrativo sancionador al que se ha hecho referencia inicia mediante denuncia o puede ser de oficio. En ambos casos, es necesario que la Dirección emita un auto de inicio debidamente motivado. Al iniciar el informativo, la Dirección debe dar audiencia al supuesto infractor por un plazo no superior a 20 días ni inferior a 8, dentro del cual este puede alegar lo que estime conducente y presentar las pruebas que estime oportunas en favor suyo —lo que constituiría el plazo probatorio—. Cuando dicho plazo concluye, el Ministro de Economía debe emitir resolución en el término legalmente establecido para tal propósito, la cual debe estar motivada y contener una relación detallada de los hechos, la valoración de las pruebas de cargo y de descargo producidas y los argumentos jurídicos en que se fundamenta la decisión (arts. 19-B LRDTDPP y 107, 151, 152, 153 y 154 LPA).

Partiendo de lo anterior, puede señalarse que hay dos etapas claramente diferenciadas para la imposición de una sanción con base en la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo: la de investigación y la del procedimiento en sentido estricto. Por tal razón, es sumamente decisiva la distinción entre los diversos “contextos” que poseen todo proceso o procedimiento, que pueden ser el contexto de investigación (regido por

normas sobre la averiguación de la verdad —ej., arts. 140 n° 2 y 3, 150 y 153 LPA—), el de decisión (que versa sobre las normas que le indican al aplicador del Derecho cómo decidir el caso a la luz del resultado de la investigación —ej., arts. 139 n° 4, 143, 144, 145, 146 y 147 LPA—) y el de justificación (el que alude a la manera en que debe argumentarse lo aceptable y correcto de lo decidido —ej., art. 154 LPA—)⁵⁶. La inspección tendría un valor más importante en el primero de ellos, pero menos decisivo en los otros dos. En cambio, el procedimiento administrativo sancionador es determinante en todos ellos.

Vistas así las cosas, una inspección es un mero mecanismo de constatación de hechos o circunstancias, es decir, no figura como prueba irrefutable de la comisión de una infracción⁵⁷. Esto es así porque su valor es intenso para averiguar la verdad, ya que sirve para iniciar una investigación más profunda y donde sí opera el principio contradictorio en toda su magnitud —el procedimiento administrativo sancionador—, pero muy leve para sustentar una decisión por sí misma o para justificarla. En tal sentido, si bien los hechos constatados en las actas de inspección gozan de una presunción simple, por lo que admiten prueba en contrario en el desarrollo del eventual procedimiento sancionatorio que se inicie por los hallazgos plasmados en ellas⁵⁸, no generan de ningún modo presunciones inderrotables (se pueden contradecir en el procedimiento sancionador). Al contrario, la jurisprudencia de esta Sala ha sido enfática en cuanto a afirmar que todas las presunciones son derrotables y admiten prueba en contrario, si bien en el caso de las presunciones de Derecho esta derrotabilidad es muy restringida⁵⁹.

En coherencia con ese valor y función de las actas de inspección, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha afirmado que, en el caso concreto de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, la inspección constituye un mecanismo de control por medio del cual se pretende evitar la comercialización de cilindros de gas licuado de petróleo que no cumplan con los variaciones máximas de peso permitido por el ley⁶⁰. Entonces, de manera lógica, comunicar anticipadamente la diligencia en comento haría perder su objeto, ya que implicaría conceder la oportunidad de alterar las condiciones reales del producto, desnaturalizando de este modo la finalidad que persigue la ley: prevenir este tipo de prácticas en detrimento de los administrados (consumidores) y del Estado⁶¹.

Por ello, esta Sala comparte el criterio de la Sala de lo Contencioso Administrativo que consiste en que la falta de notificación previa de una inspección a las empresas envasadoras, incluso si es en establecimientos que no son de su propiedad, no implica una violación a sus derechos de audiencia y defensa. Esto, debido a que dichas empresas tienen la oportunidad real de controvertir el contenido de las actas de inspección en el desarrollo del procedimiento

⁵⁶ Véase la sentencia de 9 de abril de 2018, inconstitucionalidad 133-2015.

⁵⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de octubre de 2020, proceso con referencia 286-2016.

⁵⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 286-2016, ya citada.

⁵⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 133-2015, ya citada.

⁶⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de enero de 2021, proceso con referencia 221-2017.

⁶¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 221-2017, ya citada.

sancionatorio⁶², en donde, además, dichas actas no generan presunciones inderrotables para el administrado (dado su valor leve en los contextos de decisión y justificación)⁶³. En tal sentido, esta Sala debe insistir en que la principal función de las actas de inspección es dar cuenta al organismo competente de la existencia de hechos irregulares —denunciados o de oficio— que son constatados por el inspector⁶⁴. Lo anterior significa que no hay una intervención en alguno o todos los modos de ejercicio prestacionales de un derecho fundamental, de modo que no puede sujetarse a un examen de proporcionalidad. En consecuencia, *se deberá declarar que no existe la inconstitucionalidad alegada en cuanto a este punto.*

B) El segundo motivo de impugnación del art. 4 inc. 3° LRDTDPP es la supuesta falta de entrega inmediata del acta de inspección al titular de la planta envasadora. El texto de esta disposición establece que “[f]inalizada la inspección, [los delegados] deberán proporcionar copia de la correspondiente [a]cta de [i]nspección a los encargados de las operaciones, instalaciones y equipos inspeccionados”. Pero, como las inspecciones no necesariamente deben realizarse en las instalaciones de la empresa envasadora, efectivamente puede ocurrir que el acta no se le entregue inmediatamente al titular de esta, sino que sea vista por primera vez hasta que se ha dado inicio al procedimiento administrativo sancionador.

Para resolver este problema, es necesario profundizar en el contexto de investigación, decisión y justificación de todo proceso o procedimiento a la luz de la estructura de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo. Como se dijo, las inspecciones y actas de inspección tienen un valor más importante en el primero de ellos, pero menos decisivo en los otros dos; y el procedimiento administrativo sancionador es determinante en todos ellos. En efecto, sin decirlo de esa forma, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha aceptado esta idea, pues ha sostenido que una inspección es un mecanismo de constatación de hechos o circunstancias⁶⁵ que pretende evitar la comercialización de cilindros de gas licuado de petróleo que no cumplan con los variaciones máximas de peso permitido por el ley⁶⁶, a fin de dar cuenta al organismo competente de la existencia de hechos irregulares —denunciados o de oficio— que son constatados por el inspector⁶⁷. Pero, simultáneamente dicha Sala ha expresado que, en el procedimiento sancionador, las actas de inspección no son prueba irrefutable de la comisión de una infracción⁶⁸ y que las empresas envasadoras tienen la oportunidad real de controvertir su contenido⁶⁹.

⁶² Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 221-2017, ya citada. En un sentido similar, en la sentencia del proceso con referencia 286-2016, dicha Sala afirmó que la falta de legal notificación del nombramiento de los delegados de la Defensoría del Consumidor no constituye un motivo de ilegalidad del acto administrativo.

⁶³ Por ejemplo, pueden controvertirlas cuando el ejercicio de la función de inspección no devenga de la ley o de un acuerdo de delegación en el que se faculte al inspector. Sobre la delegación en el Derecho Administrativo, véase la sentencia de inconstitucionalidad 84-2006, ya citada.

⁶⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 12 de octubre de 2020, proceso con referencia 139-2017.

⁶⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 286-2016, ya citada.

⁶⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 221-2017, ya citada.

⁶⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 139-2017, ya citada.

⁶⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 286-2016, ya citada.

⁶⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 221-2017, ya citada.

O sea, en el contexto de investigación la inspección es sumamente útil para averiguar la verdad, pero solo si es vista como un acto que da inicio a un contexto de investigación más amplio y completo: el que acontece en el procedimiento administrativo sancionador, en el que hay una estructura procedimental más acabada y posibilidades de defensa y contradicción por parte de quien es señalado como infractor, de manera que es en él en donde las exigencias de averiguación de la verdad son (y deben ser) cumplidas a cabalidad. Y, precisamente por eso, el legislador y la jurisprudencia reconocen que, en el primer ámbito —un contexto de investigación más restringido—, la inspección tiene un valor más intenso (puede dar inicio al procedimiento y es indicio de la verdad). Pero, en el segundo ámbito —el contexto de investigación más amplio y completo que acontece en el procedimiento sancionador—, el acta de inspección es solo un elemento de prueba más, plenamente controvertible, derrotable y controlable inclusive por el cumplimiento de los requisitos de validez que le impone su carácter de acto administrativo.

Debido a lo anterior, las manifestaciones prestacionales de los derechos de audiencia y defensa exigen que el acta de inspección se haga de conocimiento del supuesto infractor en el procedimiento administrativo sancionador. Pero, que no se entregue inmediatamente el acta de inspección al titular de la planta envasadora no infringe tales derechos, pues, en primer lugar, la inspección no necesariamente deviene en el inicio de dicho procedimiento; y, en segundo lugar, en caso de que sí se inicie uno, el verdadero contexto de investigación es el que acontece en él, por lo que es en ese momento en donde sí es obligatorio hacerla de su conocimiento. Por tanto, al igual que con el motivo de impugnación anterior, el actor no aporta razones que justifiquen que la medida sea una intervención en un derecho fundamental, por lo que no se logra superar el presupuesto para aplicar el test de proporcionalidad por protección deficiente. En consecuencia, *se deberá declarar que no existe la inconstitucionalidad alegada en cuanto a este punto.*

3. Ahora corresponde examinar la constitucionalidad del art. 9-B LRDTDPP, pues se ha alegado que infringe el derecho de defensa por una regulación deficiente de la intermediación de la prueba recabada en la inspección, dado que supuestamente no prevé la intermediación con la prueba (cilindro, peso, sellos de seguridad, báscula, calibración, etc.), sino solo con el acta de la inspección, lo cual incidiría en la defensa dentro del procedimiento, porque se haría imposible aportar prueba o controvertir lo escrito en el expediente.

Lo primero que debe decirse al respecto es que este Tribunal ya ha sostenido que “en la [Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo] sí existe un procedimiento para la verificación e imposición de sanciones a las plantas envasadoras de gas licuado de petróleo por la inobservancia de la obligación de entregar el contenido exacto de gas en cada cilindro portátil según su presentación por peso y que en tal procedimiento, para estimar la imposición de la sanción, se escuchan los alegatos del presunto infractor y se le otorga la posibilidad de presentar prueba en su defensa”⁷⁰.

⁷⁰ Auto de 16 de febrero de 2015, inconstitucionalidad 26-2012.

Lo segundo es que, dado que el cuestionamiento del demandante se centra en el principio de inmediación, resulta sumamente relevante retomar el criterio que al respecto ha sostenido este Tribunal en sus precedentes, según el cual “el principio de inmediación opera con mayor intensidad en los procesos jurisdiccionales donde se adopta un sistema oral, y no puede trasladarse irreflexivamente a un procedimiento administrativo”⁷¹. En igual sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que “en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, si bien este principio puede ser aplicable, su adopción no debe ser irreflexiva, automática, o *vis a vis*, como ocurre en los procesos jurisdiccionales; [e]ste debe asumirse con menor intensidad y en atención con los matices propios regulados en las leyes administrativas”⁷².

A partir de lo anterior se infiere que el actor ha incurrido en dos errores en su apreciación de la supuesta inconstitucionalidad: por un lado, ha partido de la presuposición de que el titular de la planta envasadora debe ser avisado con antelación de la inspección que se realizará —algo que, según se dijo con anterioridad, es contrario a los propósitos del acto de inspección⁷³—; y por el otro, ha pretendido que el principio de inmediación tenga el mismo contenido en el ámbito jurisdiccional que en el administrativo. Sin embargo, hay una razón sustantiva que justifica la matización de dicho contenido en ambos ámbitos: solamente en el administrativo es aceptable la delegación o avocación, pero en el jurisdiccional opera con una intensidad considerable la indelegabilidad a la que se refiere el art. 86 inc. 1° Cn.

De lo anterior deriva la exigencia de que en el procedimiento administrativo sancionador haya inmediación por parte de una autoridad administrativa y el supuesto infractor, pero este deber no puede extenderse hasta la inmediación del segundo en el acto de inspección, por las razones ya referidas. Ahora bien, dentro del procedimiento sancionador, a quien se le atribuya la infracción sí debe garantizársele sus derechos de audiencia y defensa y el conocimiento efectivo de la prueba que obra en su contra, pues en él esto sí es determinante. En consecuencia, *se deberá declarar que no existe la inconstitucionalidad alegada en cuanto a este punto.*

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 183 de la Constitución y 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

1. Sobreséase el presente proceso respecto de la impugnación del artículo 19-B de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, por la supuesta violación de los artículos 11 y 12 de la Constitución. La razón es que, en la actualidad, en virtud del artículo 107 inciso 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos, el plazo probatorio en los procedimientos sancionatorios de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo ya no es de necesariamente 8 días, pues la administración pública puede conferir hasta 20 días para el ofrecimiento de prueba. En tal sentido, los términos de

⁷¹ Auto de 7 de octubre de 2011, amparo 305-2011.

⁷² Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 25 de marzo de 2021, proceso con referencia 7-20-PC-SCA.

⁷³ Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del proceso con referencia 221-2017, ya citada.

impugnación del actor ya han desaparecido, por lo que al ser imposible el traslado del objeto de control, su derogatoria deviene en un obstáculo para la continuación del presente proceso.

2. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, que en los artículos 4 inciso 3° y 9-B inciso 1° de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, *no existe la inconstitucionalidad alegada*, por la supuesta violación de los artículos 11 y 12 de la Constitución. Las razones son que: (i) no se ha configurado el presupuesto del test de proporcionalidad en su vertiente de protección deficiente, ya que la falta de notificación previa de una inspección a las empresas envasadoras, incluso si es en establecimientos que no son de su propiedad, no implica una violación a sus derechos de audiencia y defensa, debido a que dichas empresas tienen la oportunidad real de controvertir el contenido de las actas de inspección en el desarrollo del procedimiento sancionatorio; (ii) no se ha configurado el presupuesto del test de proporcionalidad en su vertiente de protección deficiente, pues las manifestaciones prestacionales de los derechos de audiencia y defensa exigen que el acta de inspección se haga de conocimiento del supuesto infractor en el procedimiento administrativo sancionador, pero no que se entregue inmediatamente el acta de inspección al titular de la planta envasadora, pues, en primer lugar, la inspección no necesariamente deviene en el inicio de dicho procedimiento; y, en segundo lugar, en caso de que sí se inicie uno, el verdadero contexto de investigación es el que acontece en él, por lo que es en ese momento en donde sí es obligatorio hacerla de su conocimiento, y (iii) el principio de inmediación sí exige de que en el procedimiento administrativo sancionador haya inmediación por parte de una autoridad administrativa y el supuesto infractor, pero este deber no puede extenderse hasta la inmediación del segundo en el acto de inspección, pues entonces se partiría de dos premisas erróneas: la presuposición de que el titular de la planta envasadora debe ser avisado con antelación de la inspección que se realizará y que el principio de inmediación tenga el mismo contenido en el ámbito jurisdiccional que en el administrativo.

3. *Notifíquese* a todos los intervinientes.

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicha institución oficial.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke.A handwritten signature in black ink, appearing as a series of sharp, intersecting lines and strokes.

...NUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

