



Hora: 14:35  
Recibido el: 20 OCT 2021  
Por: *[Firma]*

SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
TEL. 2271-8888 – FAX 2281-0781

ea  
San Salvador, 11 de octubre de 2021.

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Leído en el Pleno Legislativo el:

Respetable  
Asamblea Legislativa  
Presente.

Firma: \_\_\_\_\_

ASUNTO: Se comunica resolución  
Inconstitucionalidad referencia 15-2020.

Of. 2245

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha iniciado proceso de inconstitucionalidad clasificado con la referencia número 15-2020, de conformidad con el artículo 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en virtud de oficio S7N de fecha 15/1/2020 enviado por la Secretaria de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante el cual remite certificación de la sentencia emitida el 6/11/2019 en el proceso contencioso administrativo con referencia 565-2014, por medio del cual dicha Sala declaró inaplicable el artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo n° 867, de 16/10/2009, por la infracción al artículo 131 ordinal 5° de la Constitución.

En el aludido proceso de inconstitucionalidad la Sala de lo Constitucional emitió resolución de las doce horas con veinte minutos del 25/8/2021, la cual se remite íntegramente fotocopiada para su completo conocimiento; junto con la copia del oficio S/N, de fecha 15/1/2020, y de la certificación de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el 6/11/2019, en el proceso contencioso administrativo con referencia 565-2014.

En la resolución mencionada, entre otros puntos, se dispuso lo siguiente:

“1. *Ha lugar* el inicio del proceso de inconstitucionalidad requerido mediante la remisión de la certificación de la sentencia emitida el 6 de noviembre de 2019 en el proceso contencioso administrativo con referencia 565-2014 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, para que esta Sala analice la constitucionalidad del artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, de 16 de octubre de 2009, por la aparente infracción al artículo 131 ordinal 5° de la Constitución. (...)

4. *Hágase* del conocimiento de la Asamblea Legislativa el contenido de la presente resolución, a efecto de que, de considerarlo procedente, realice la actividad legislativa necesaria para evitar un posible vacío normativo en el ámbito sancionador de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. (...)

En virtud a la Pandemia decretada por el COVID-19, se solicita a su autoridad que cualquier información relacionada al presente proceso la remita a través del correo institucional [sala.constitucional@oj.gob.sv](mailto:sala.constitucional@oj.gob.sv).

Asimismo, se requiere a su autoridad que señale medio técnico, como puede ser un número de fax o dirección de correo electrónico, a través del cual se puedan realizar las comunicaciones procesales, con el fin de evitar la movilización del personal a otras dependencias del Estado, como medida de prevención para contener la propagación del COVID-19.

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
DIOS UNIÓN LIBERTAD

**René Arístides González Benítez**  
Secretario Interino de la Sala de lo Constitucional  
Corte Suprema de Justicia



15-2020

## Inconstitucionalidad

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las doce horas con veinte minutos del día veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Por recibida la certificación de la sentencia emitida el 6 de noviembre de 2019 en el proceso contencioso administrativo con referencia 565-2014, por medio de la cual la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró inaplicable el art. 11-A del Acuerdo Ejecutivo n° 867, de 16 de octubre de 2009<sup>1</sup> (en lo sucesivo el “Acuerdo”), por la infracción al art. 131 ord. 5° Cn.

### I. Disposición inaplicada.

“Multa por conexión sin autorización o fraudulenta

Art. 11-A.- Toda persona natural o jurídica que realice una conexión sin autorización de la ANDA o que la hiciera de manera fraudulenta, pagará una multa cuyo monto será de US \$114.29 como mínimo y de US \$3,428.57 como máximo; teniendo como base para establecer el monto de la cuantía a imponer, el Reglamento que al efecto apruebe la Junta de Gobierno de la ANDA. Cuando se tratara de un Condominio y los condóminos no tuvieren conocimiento de la ilegalidad de la conexión, la multa será responsabilidad del administrador del condominio o del desarrollador y titular del proyecto si no hubiere administrador o si el mismo lo fuere en virtud del respectivo régimen.

El pago de esta multa se realizará sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o civil que se pudiera establecer en las instancias judiciales correspondientes.

Todos los usuarios que a partir de la vigencia del presente Acuerdo se encontraren incurriendo en alguna de las circunstancias reguladas en el inciso primero de este artículo sea que ésta haya sido identificada y notificada por la ANDA o no, gozarán de un período de gracia de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigencia del mismo, para regularizar su situación ante la ANDA sin tener que incurrir en el pago de multas.

El beneficio a que se refiere la presente disposición no incluye en pago de las demás obligaciones a que hubiere lugar, en virtud de los servicios que se haya procurado de manera irregular el infractor”.

### II. Argumentos de la inaplicabilidad.

---

<sup>1</sup> Dicha acuerdo se publicó en el Diario Oficial n° 199, tomo n° 385, de 26 de octubre de 2009. Esta Sala debe aclarar que el texto de la disposición inaplicada no aparece en el Diario Oficial descrito, sino que el art. 11-A del Acuerdo fue creado por adición por medio del Acuerdo Ejecutivo n° 197, de 24 de febrero de 2010, publicado en el Diario Oficial n° 38, tomo 386, de 24 febrero de 2010, el que a su vez fue reformado por el Acuerdo Ejecutivo n° 532, de 1 de junio de 2011, publicado en el Diario Oficial n° 106, tomo 391, de 8 de junio de 2011.

En concreto, la Sala requirente aduce que el art. 11-A del Acuerdo viola el principio de reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.). Para justificarlo, sostiene que la disposición inaplicada regula dos supuestos de hecho (realizar una conexión sin autorización de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados —ANDA— o de manera fraudulenta), una consecuencia jurídica (el pago de una multa) y el parámetro para imponer la sanción (el grado mínimo y máximo). Conforme a tales elementos, señala que dicha norma no tiene cobertura legal, porque el art. 78 de la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (LANDA), precepto en que la autoridad demandada en el proceso contencioso administrativo justificó la legalidad de la multa, no describe ningún tipo de comportamiento que suponga la imposición de una sanción o que remita a otro cuerpo normativo el desarrollo de infracciones administrativas. Por tanto, concluye que el precepto inaplicado crea una infracción y una sanción administrativa sin contar con respaldo legal suficiente, lo que supone regular un ámbito reservado al legislador.

### III. Orden temático de la resolución.

Para pronunciar la presente decisión, es necesario: (IV) señalar los requisitos indispensables para el inicio del proceso de inconstitucionalidad vía requerimiento judicial; y (V) analizar la procedencia del requerimiento referido.

### IV. Requisitos de la inaplicabilidad.

Según la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), la inaplicabilidad debe cumplir ciertos requisitos a fin de tramitar y decidir un proceso de inconstitucionalidad (arts. 77-B, 77-C y 77-F inc. 4° LPC). En concreto, tales requisitos son los siguientes: (i) la relación directa y principal que debe tener la ley, disposición o acto con la resolución del caso<sup>2</sup>; (ii) la inexistencia de pronunciamiento de esta Sala sobre la constitucionalidad de la disposición, acto o cuerpo normativo inaplicado<sup>3</sup>; (iii) el agotamiento de la posibilidad de interpretar el objeto de control conforme a la Constitución<sup>4</sup>; y (iv) los elementos indispensables del control de constitucionalidad, esto es, el parámetro y objeto de control<sup>5</sup>, y los motivos de inconstitucionalidad<sup>6</sup>.

### V. Examen de procedencia de la inaplicación.

1. Acerca del primero, se advierte que el art. 11-A del Acuerdo era relevante. En concreto, dicho precepto era el fundamento normativo de las multas impuestas a la parte demandante por la autoridad demandada. Por ello, la autoridad requirente debía analizar la constitucionalidad de tal disposición para resolver la pretensión contencioso administrativa. En consecuencia, el requisito previsto en el art. 77-B letra a LPC fue cumplido.

<sup>2</sup> Para un mejor comprensión, consúltese el auto de 18 de octubre de 2017, inconstitucionalidad 66-2017.

<sup>3</sup> Este requisito se fundamenta en la obligatoriedad de las sentencias de este Tribunal (arts. 183 Cn, 10 y 77-F inc. 4° LPC).

<sup>4</sup> Ejemplo, sentencia de 7 de marzo de 2018, inconstitucionalidad 69-2015.

<sup>5</sup> Auto de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015.

<sup>6</sup> Ej. auto de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015.

2. Sobre el segundo, es preciso señalar que, a la fecha, este Tribunal no ha emitido pronunciamiento definitivo alguno sobre la constitucionalidad del art. 11-A del Acuerdo. Con ello se cumple el requisito establecido en el art. 77-A inc. 3° LPC.

3. En relación con el tercero, la Sala inaplicante no se pronuncia sobre la posibilidad de efectuar una interpretación que fuera compatible con la Constitución. En ese orden, considerando que el contenido del art. 11-A del Acuerdo tiene una estructura lingüística muy cerrada, de modo que no permite, al menos con facilidad, derivar o concretar una pluralidad de significados de entre los cuales dicha Sala haya debido seleccionar aquel que mejor se adecuara al contenido constitucional que considera violado, esta Sala es de la opinión que no le era exigible un esfuerzo de interpretar la disposición inaplicada de un modo coherente con la Constitución. Por tanto, la exigencia prevista en el art. 77-B letra b LPC fue satisfecha.

4. Sobre el cuarto, en la resolución de inaplicación se sugiere como parámetro de control el art. 131 ord. 5° Cn., se señala que el objeto de control es el art. 11-A del Acuerdo y se concluye que la inconstitucionalidad se fundamenta en la violación al principio de reserva de ley, porque la disposición inaplicada no tiene cobertura legal, toda vez que las conductas constitutivas de infracciones y multas deben tener estar previstas en una ley formal o, en su caso, debe haber una ley formal que habilite su creación a través de una normativa infralegal. Por lo anterior, para este Tribunal, la inaplicabilidad reúne todos los requisitos del control de constitucionalidad, pues claramente se han identificado el canon constitucional de enjuiciamiento y objeto de control, además del argumento que justifica la incompatibilidad advertida por la Sala requirente. En consecuencia, el requisito previsto en el art. 77-C LPC fue satisfecho.

5. Con base en lo expuesto, el tribunal requirente ha expuesto en forma adecuada los elementos del control de constitucionalidad indispensables para iniciar el presente proceso, al determinar con claridad el objeto y parámetro de control, así como las razones por las que considera que existe contradicción entre ambos. Por ello, este proceso de inconstitucionalidad se desarrollará para enjuiciar la constitucionalidad del art. 11-A del Acuerdo, por la supuesta transgresión al principio de reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.), a fin de determinar si la disposición inaplicada es compatible con el parámetro de control.

#### **VI. Trámite y concentración de las etapas.**

Los tribunales están obligados a reducir las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conocen, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que correspondan. De ahí que en el proceso de inconstitucionalidad es posible ordenar la concentración de los actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que alteren o anulen la contradicción, de modo que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación del proceso<sup>7</sup>. Y puesto que la audiencia a la autoridad demandada y el informe que debe rendir el

---

<sup>7</sup> Auto de 22 de febrero de 2019, inconstitucionalidad 74-2017.

Fiscal General de la República son actos procesales cuya incompatibilidad no se presenta con la concentración de las decisiones que deben concederlas, se procederá a ordenarlas de manera sucesiva en la presente resolución: primero a la Ministra de Economía y luego al Fiscal General de la República. Esto es así porque la concentración de las decisiones de dar audiencia a dichos intervinientes obedece al principio de economía procesal, tipificado en el art. 182 ord. 5° Cn.<sup>8</sup>. En consecuencia, la secretaría de este Tribunal deberá notificar dicho traslado al fiscal inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Ministra de Economía o de que haya transcurrido el plazo sin que este lo rindiere.

#### VII. Pronunciamiento para mejor proveer.

El art. 9 LPC habilita a este Tribunal para ordenar diligencias para mejor proveer. Aunque este tipo de diligencias tradicionalmente se han circunscrito al ámbito probatorio, esta Sala ha indicado que las mismas abarcan toda aquella actividad jurisdiccional dirigida a exigir a las partes y, en general, a los sujetos vinculados, de forma directa o indirecta, su intervención en el proceso con la finalidad de resolver adecuadamente la pretensión<sup>9</sup>. En ese sentido, una eventual sentencia estimatoria en el presente caso generaría un vacío normativo en el ámbito sancionador de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Por tal razón, se estima necesario hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa el contenido de la presente resolución, a fin de que, en el marco de su libertad de configuración, considere ejecutar la actividad legislativa necesaria para evitar que se produzca el efecto antes mencionado.

Por tanto, con base en las razones antes expuestas y de conformidad con el artículo 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE**

1. *Ha lugar* el inicio del proceso de inconstitucionalidad requerido mediante la remisión de la certificación de la sentencia emitida el 6 de noviembre de 2019 en el proceso contencioso administrativo con referencia 565-2014 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, para que esta Sala analice la constitucionalidad del artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, de 16 de octubre de 2009, por la aparente infracción al artículo 131 ordinal 5° de la Constitución.

2. *Rinda informe* la Ministra de Economía, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, en el cual justifique la constitucionalidad del objeto de control.

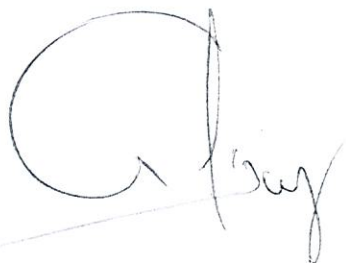
3. *Confiérese traslado* al Fiscal General de la República para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución, se pronuncie sobre la pretensión formulada en la demanda presentada. La secretaría de esta Sala deberá notificar el traslado ordenado en este punto inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Ministra de Economía, o de que haya transcurrido el plazo sin que este lo rindiere.

<sup>8</sup> Sentencia de 24 de noviembre de 1999, inconstitucionalidad 3-95.

<sup>9</sup> Ejs., autos de 16 de febrero de 2015 y 11 de marzo de 2019, inconstitucionalidades 30-2012 y 167-2016, respectivamente.

4. *Hágase* del conocimiento de la Asamblea Legislativa el contenido de la presente resolución, a efecto de que, de considerarlo procedente, realice la actividad legislativa necesaria para evitar un posible vacío normativo en el ámbito sancionador de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

5. *Notifíquese.*

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'A. Bay'.A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'F. J.'.A large, stylized handwritten signature in cursive script, appearing to read 'R. J.'.

**PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN**

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'R. J.'.



Secretaría  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
Corte Suprema de Justicia

Incon- 15-2020

San Salvador, 15 de enero de 2020  
Asunto: Remitiendo certificación  
**565-2014**

**SEÑORES MAGISTRADOS  
SALA DE LO CONSTITUCIONAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
PRESENTE**

De conformidad a lo ordenado por esta Sala, en la sentencia de las quince horas cuatro minutos del seis de noviembre de dos mil diecinueve, remito a ustedes certificación de dicha sentencia, constando de siete folios útiles, correspondiente al proceso contencioso administrativo promovido por **EL SEÑOR PEDRO ANTONIO CRUZ LÓPEZ**, contra **LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**, para los efectos del artículo 77-E de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**


  
**MARÍA ESTER VALLADARES SERMEÑO**  
**SECRETARIA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**



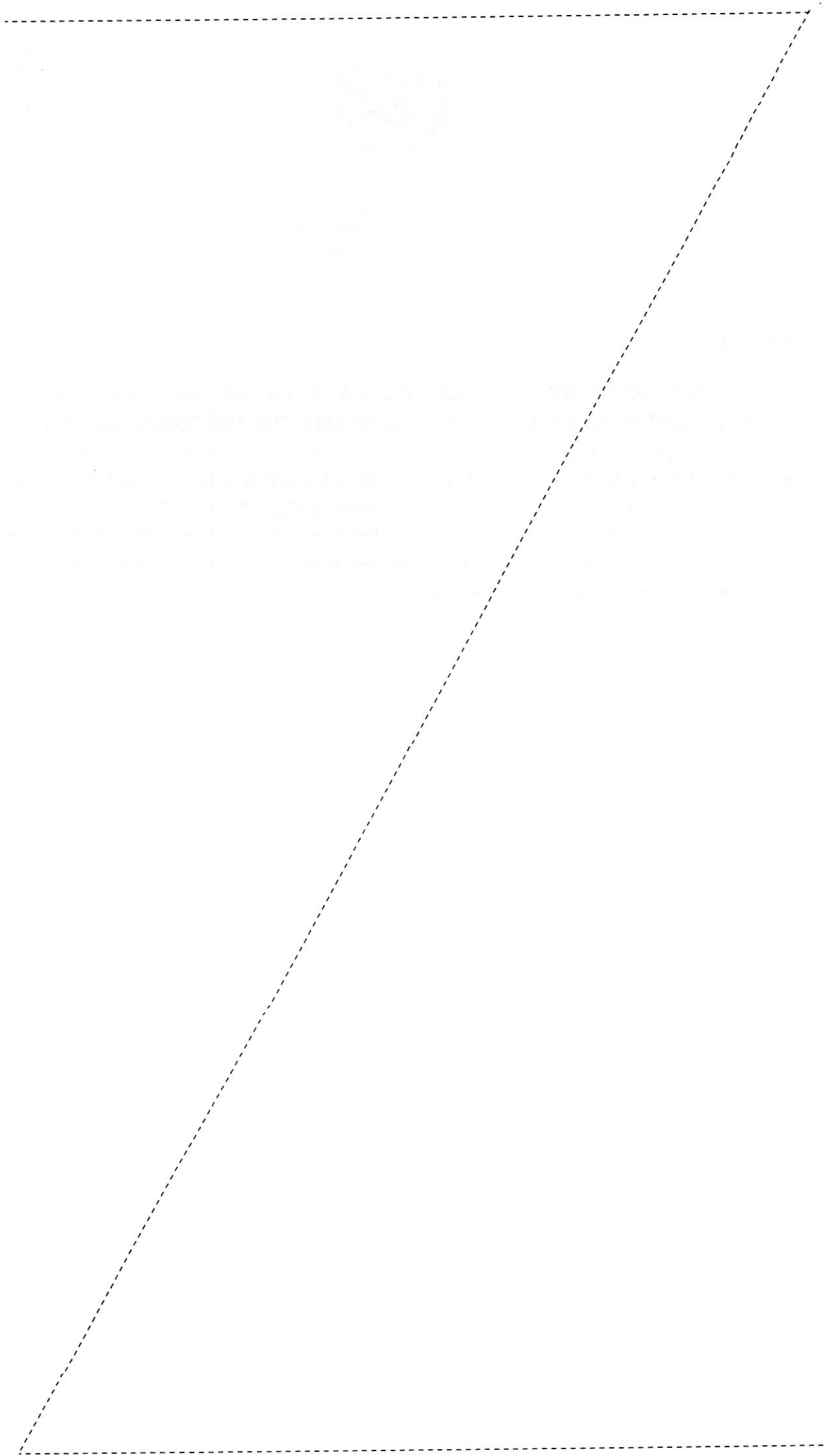
cesg



CIBIDO POR CONDUCTO OFICIAL EXTERNO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. ADJUNTA ÚNICAMENTE LA SIGUIENTE DOCUMENTACIÓN: CERTIFICACIÓN DE FECHA 15/1/2020, SUSCRITA POR LA SECRETARIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSTA DE SIETE FOLIOS. A LAS CATORCE HORAS DIECIOCHO MINUTOS DEL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and lines, positioned to the right of the main text block.





565-2014

JV

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** San Salvador, a las quince horas cuatro minutos del seis de noviembre de dos mil diecinueve.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por el señor Pedro Antonio Cruz López, por medio de su apoderado general judicial, licenciado Juan Pablo Ramos Orellana, contra la Gerencia Comercial de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), por la supuesta ilegalidad de los siguientes actos administrativos.

a) Resolución de suspensión del servicio de agua potable, del cinco de septiembre de dos mil catorce.

b) Resolución del veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, mediante la cual se informa al demandante, que se ha establecido una multa por el uso indebido del suministro de agua potable en la cuenta número 5935466, más el monto de agua no facturada y reconexión del mismo, la cual asciende a la cantidad de un mil cuatrocientos cincuenta y ocho dólares con veintitrés centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$1,458.23).

Han intervenido en el proceso: el señor Pedro Antonio Cruz López, en la forma indicada, como parte actora; el Gerente Comercial de la ANDA, como parte demandada; y, el Fiscal General de la República, por medio de su agente auxiliar y delegado, licenciado Julio César Cueva Trejo.

**LEÍDOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:**

I. El cinco de septiembre de dos mil catorce, personal de la ANDA desarrolló una inspección en un inmueble de la parte actora ubicado en la cuarta calle poniente del municipio de San Pablo Tacachico, departamento de La Libertad.

En tal inspección se constató que el demandante estaba haciendo uso del servicio de acueducto, con la cuenta número 5935466, para abastecer de agua el desarrollo de una construcción (concretamente, la edificación de su vivienda). No obstante, el servicio relacionado, según los registros de la ANDA, correspondía exclusivamente para el “uso domiciliar”.

Concluida la inspección antedicha, se notificó al demandante —*resolución identificada como el primer acto administrativo impugnado*— el incumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para la obtención de permisos e instalación de nuevos servicios; *la suspensión inmediata del servicio de acueducto*; se le anunció la imposición de una multa, por la irregularidad advertida; y, además, se le fijó un plazo de setenta y dos horas para que se presentara al edificio comercial de la ANDA o se contactara vía telefónica, a efecto de obtener mayor información (folio 12 frente y vuelto).

Posteriormente, el diez de septiembre de dos mil catorce, el actor se presentó a las oficinas de la ANDA, donde se le manifestó *verbalmente* que debía pagar un monto total de un mil



cuatrocientos cincuenta y ocho dólares con cincuenta y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$1,458.23), de acuerdo al siguiente detalle: (i) un mil dólares de los Estados Unidos de América (\$1,000.00), en concepto de multa; (ii) cuatrocientos cuarenta y cuatro dólares con sesenta y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$444.67), en concepto de pago de servicio no facturado; y, (iii) trece dólares con cincuenta y seis centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$13.56), en concepto de reconexión.

Ante ello, el once de septiembre de dos mil catorce, la parte actora manifestó su inconformidad y solicitó una disminución de la cuantía determinada.

Finalmente, el veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, se notificó a la parte actora el *segundo acto administrativo impugnado*, suscrito por el Gerente Comercial de la ANDA, mediante el cual se determinó de manera definitiva una multa, por la cantidad de un mil cuatrocientos cincuenta y ocho dólares con veintitrés centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$1,458.23), por el uso indebido del suministro de agua potable, correspondiente a la cuenta 5935466, más el monto de agua no facturada y la reconexión del servicio.

**II.** La parte actora estimó que la autoridad demandada, con la emisión de los actos administrativos controvertidos, vulneró los principios de legalidad y tipicidad, su derecho de audiencia y el deber de motivación (folios 2 vuelto al 3 frente).

**III.** Por medio del auto de las nueve horas cuarenta y siete minutos del cuatro de mayo de dos mil quince (folios 23 y 24), se admitió la demanda, se tuvo por parte al señor Pedro Antonio Cruz López, por medio de su apoderado general judicial, licenciado Juan Pablo Ramos Orellana, se requirió de la autoridad demandada el informe que ordena el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, emitida mediante Decreto Legislativo número ochenta y uno, del catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo número doscientos sesenta y uno, de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, en adelante LJCA, ordenamiento derogado pero aplicable al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente; y, finalmente, se suspendieron cautelarmente los efectos de los actos impugnados en el sentido que, mientras se tramitara este proceso, el demandante no estaría obligado al pago de la multa impuesta y la ANDA debería realizar la reconexión del servicio de agua potable.

Al rendir el informe requerido, la autoridad demandada confirmó la existencia de las actuaciones controvertidas (folios 27 y 28).

Posteriormente, por medio del auto de las nueve horas cuarenta y dos minutos del veintidós de julio de dos mil quince (folio 32), se requirió de la parte demandada el informe que ordena el artículo 24 de la LJCA y se confirmó la suspensión cautelar de la ejecución de los actos impugnados.

Al respecto, por medio del escrito presentado el dieciocho de noviembre de dos mil quince (folios 39 al 41), la autoridad demandada rindió el segundo informe que le fue requerido.



Consecutivamente, por medio del auto de las once horas diecisiete minutos del diecinueve de enero de dos mil dieciséis (folio 43), se tuvo por parte demandada al Gerente Comercial de la ANDA y, además, el proceso se abrió a prueba por el plazo establecido en el artículo 26 de la LJCA.

En esta etapa, ambas partes propusieron como prueba la documentación agregada al expediente administrativo relacionado con el presente caso.

Finalmente, por medio del auto de las once horas quince minutos del veintisiete de abril de dos mil dieciséis (folio 59), se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la LJCA, con los siguientes resultados.

La parte actora reiteró los argumentos expuestos en su demanda.

La autoridad demandada replicó los postulados de derecho contenidos en el informe justificativo de legalidad de la actuación controvertida.

La representación fiscal adujo que «*La Ley faculta a ANDA para que cobre por el servicio y facilidades para proveer del recurso hídrico de acuerdo a las tarifas que le ha aprobado el Poder Ejecutivo, cuyos importes deben cuantificarse respecto de los presupuestos establecidos en la ley (...)*» (folio 69 frente). Así, luego de relacionar los artículos 2, 3 y 78 de la Ley de la ANDA y el artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, en el ramo de economía, de fecha dieciséis de octubre de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial No. 199, Tomo 385, de fecha veintiséis de octubre de dos mil nueve, concluyó que los actos emitidos por la Gerencia Comercial de la ANDA son legales.

**IV.** La parte actora estimó que la autoridad demandada, con la emisión de los actos administrativos controvertidos, vulneró los principios de legalidad y tipicidad, su derecho de audiencia y el deber de motivación (folios 2 vuelto al 3 frente).

Previo a analizar los concretos argumentos deducidos por la parte actora para apoyar sus posiciones, esta Sala, como juez de la Constitución, se encuentra obligada a realizar un juicio de constitucionalidad de la disposición normativa que constituye la base de los actos administrativos impugnados.

**A.** El primer acto administrativo impugnado, emitido por el Gerente Comercial de la ANDA, el cinco de septiembre de dos mil catorce (folio 12), refiere, en lo esencial, el incumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para la obtención de permisos e instalación de nuevos servicios, a cargo del demandante; la suspensión inmediata del servicio de acueducto en su inmueble; y, el anuncio de la imposición de una multa, por la irregularidad advertida.

El segundo acto administrativo controvertido, suscrito también por el Gerente Comercial de la ANDA, en fecha veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, estableció de manera definitiva una multa, contra el actor, por la cantidad de un mil cuatrocientos cincuenta y ocho dólares con veintitrés centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$1,458.23), por el

uso indebido del suministro de agua potable, correspondiente a la cuenta 5935466, más el monto de agua no facturada y la reconexión del servicio.

En el informe de legalidad de la actuación sometida a control en el presente proceso (folios 39 y 40), el Gerente Comercial de la ANDA manifestó lo siguiente: «(...) *el artículo 11-A del pliego tarifario vigente, establece que toda persona natural o jurídica que realice una conexión sin autorización de la ANDA o que la hiciera de manera fraudulenta, pagará una multa cuyo monto será de US \$114.29 como mínimo y de US \$3,428.57 como máximo (...) Que de acuerdo a la Ley de ANDA en su artículo 78, establece: “ANDA, no prestará gratis ningún servicio...”*, y es en relación a lo anterior que ANDA estipula en el artículo 4.6 del citado pliego tarifario que: “*Todo servicio de acueducto de carácter temporal pagará por conexión \$ 70.00 más el impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, más lo costos adicionales de conexión de acuerdo a las obras que la ANDA tenga que realizar...*”, por lo que (...) [la ANDA] estaba en su derecho de sancionar al demandante por la conexión ilegal, ya que de acuerdo a inspección realizada el día 5 de septiembre de dos mil catorce se constató que se abastecía de un servicio identificado como de uso residencial y no para construcción, los cuales tienen diferentes tarifas» (folio 40 frente).

A partir de lo expuesto por la autoridad demandada, es concluyente que las cargas determinadas contra el demandante en virtud de los actos administrativos cuestionados, es decir, la suspensión inmediata del servicio de acueducto y la determinación definitiva de una multa por el uso indebido del suministro de agua potable y que incluye el monto de agua no facturada y la reconexión del servicio; tienen a su base la aplicación del artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, en el ramo de economía, de fecha dieciséis de octubre de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial No. 199, Tomo 385, de fecha veintiséis de octubre de dos mil nueve.

**B.** Precisado el fundamento jurídico de los actos administrativos impugnados por el señor Pedro Antonio Cruz López —*artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867 relacionado supra*—, esta Sala puntualiza lo siguiente.

**1.** El principio de legalidad es un principio fundamental del Derecho Público conforme al cual todo ejercicio del poder público debe estar sometido a la voluntad de la ley. Por tal razón, se dice que el principio de legalidad asegura a los destinatarios que sus conductas no pueden ser sancionadas sino en virtud de una ley promulgada con anterioridad al hecho que es considerado como infracción, tal y como se deriva de la interpretación del artículo 8 de la Constitución, al indicar que «*Nadie está obligado a hacer que la ley no manda ni a privarse de lo ella no prohíbe*».

La doctrina del derecho administrativo sancionador recoge que «*El principio de legalidad se desenvuelve (...) en dos vertientes: una formal, que suele denominarse exigencia de reserva legal, y otra material, conocida de ordinario como mandato de tipificación legal*» (Nieto,



Alejandro. *“Derecho Administrativo Sancionador”*. Tercera Edición Ampliada. Editorial Tecnos. 2002. Pág. 287).

Dicho lo anterior, para el análisis del artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867 relacionado *supra*, esta Sala partirá de la aplicación del principio de reserva legal.

Como primer aspecto, conviene referirnos a las denominadas *zonas de reserva de competencias*, creadas con el propósito de delimitar y controlar el poder público en beneficio de los derechos de los individuos.

La Sala de lo Constitucional de esta Corte, ha sostenido que la reserva de ley *«(...) es una técnica de distribución de potestades normativas a favor de la Asamblea Legislativa, en relación con ciertas esferas de especial interés para los ciudadanos. Así, a partir del art. 131 ord. 5° Cn., la Asamblea Legislativa está llamada a regular diferentes ámbitos jurídicos a través de leyes secundarias —es decir, leyes en sentido estricto—, y es la única autoridad habilitada constitucionalmente para reformar, derogar e interpretar ese tipo de instrumentos normativos»* (sentencia de inconstitucionalidad referencia 87-2010, de las catorce horas quince minutos del uno de octubre de dos mil catorce).

Es válido advertir que, esta potestad normativa ha sido confiada al poder legislativo por ser éste quien goza de mayor representación del pluralismo social, además, por el mecanismo especial que desarrolla para dar vida a un cuerpo normativo —cuyo contenido en algunos casos puede resultar restrictivo de derechos fundamentales de los Administrados— donde previamente el texto ha sido, entre otras cosas, controvertido, debatido y publicitado.

Lo anterior, no implica que la Asamblea Legislativa sea el único órgano del Estado con competencia para dictar normas, puesto que existen otros órganos y entes públicos a los que la Constitución y el ordenamiento jurídico también reconocen potestad normativa. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional ha señalado que *«La reserva de ley significa que otras fuentes normativas (otras vías o maneras de producción de normas), como el reglamento y las ordenanzas municipales, tienen prohibido regular las materias reservadas a la ley y esta tampoco puede delegarles, en lo esencial (...) [A]demás de la propia Constitución, solo mediante ley formal pueden imponerse limitaciones a los derechos fundamentales. Las normas que limiten esos derechos y que estén contenidas en fuentes de producción jurídica distintas a la Constitución y la ley -como es el caso de las ordenanzas municipales- invaden la competencia de la Asamblea Legislativa y por ello son inconstitucionales»* (sentencia de Inconstitucionalidad referencia 11-2012, de las trece horas con cincuenta minutos del veinte de abril de dos mil quince).

Por otra parte, en cuanto al catálogo de materias reservadas a regulación exclusivamente secundaria, la Sala de lo Constitucional ha expresado lo siguiente: *«(...) las materias que se entienden reservadas, así como del alcance de estas reservas, es un ejercicio interno dentro de cada Estado a cargo específicamente de la jurisdicción constitucional, el cual depende muchas veces de lo expreso o tácito que haya sido el constituyente sobre el particular; no obstante, de*



la doctrina constitucional y administrativa se extraen coincidencias respecto de las materias sometidas a reserva, a partir de las cuales se pueden establecer algunas ideas abstractas sobre el tema. B. El punto de partida es la idea que la reserva de ley no está constituida sobre un único objeto, sino que se mueve en diferentes ámbitos formando un conjunto heterogéneo, alcanzando aspectos relacionados básicamente con el patrimonio, la libertad, la seguridad y la defensa. Así, v. gr., los impuestos, sanciones, y la expropiación son materias reservadas a ley. De tal manera que, se encuentra reservados a la ley los supuestos que habilitan al Estado a privar de la libertad, vía pena de prisión, o a afectar el patrimonio, vía sanción de multa; y es que, según la teoría del delito, las conductas delictivas deben estar previamente tipificadas por una ley formal, de manera que no se puedan crear por medio de un decreto ejecutivo, sino que debe concurrir la voluntad del pueblo, a través de sus representantes, señalando el tipo de conductas que se quiere sean sancionadas para el resguardo de la paz social, sea con pena de prisión, con inhabilitación, con una medida de seguridad, o bien con una multa pecuniaria» (el subrayado es nuestro) (sentencia de inconstitucionalidad referencia 17-2003, de las quince horas cuarenta y tres minutos del catorce de diciembre de dos mil cuatro).

En otras palabras, queda clara la importancia que ha de concederse al principio de legalidad en este proceso; y es que, en principio y por regla general, las infracciones y sus sanciones, al imponer limitaciones a los derechos fundamentales, deben estar contenidas en un cuerpo normativo con rango de ley. Además, hemos identificado que esta reserva no es absoluta pues cuando se trata de una sujeción o relación de supremacía especial del administrado con la administración pública, bajo criterios de relatividad y en los supuestos que la ley lo permita, se permite la flexibilización de la misma.

2. En el *sub júdice*, tal como se precisó *supra*, los actos administrativos impugnados tienen a su base la aplicación del artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, en el ramo de economía, de fecha dieciséis de octubre de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial No. 199, Tomo 385, de fecha veintiséis de octubre de dos mil nueve (vigente al momento del acaecimiento de los hechos).

Tal norma regula lo siguiente: «Toda persona natural o jurídica que realice una conexión sin autorización de la ANDA o que la hiciera de manera fraudulenta, pagara una multa cuyo monto será de US \$114.29 como mínimo y de US \$3,428.57 como máximo; teniendo como base para establecer el monto de la cuantía a imponer, el Reglamento que al efecto apruebe la Junta de Gobierno de la ANDA. Cuando se tratase de un Condominio y los condominios no tuvieran conocimiento de la ilegalidad de la conexión, la multa será responsabilidad del administrador del condominio o del desarrollador y titular del proyecto si no hubiere administrador o si el mismo lo fuere en virtud del respectivo régimen. El pago de esta multa se realizara (sic) sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o civil que se pudiera establecer en las instancias judiciales correspondientes. Todos los usuarios que a partir de la vigencia del presente Acuerdo se encontraren incurriendo en alguna de las circunstancias reguladas en el inciso primero de



*este artículo sea que esta haya sido identificada y notificada por la ANDA o no, gozarán de un periodo de gracia de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigencia del mismo, para regularizar su situación ante la ANDA sin tener que incurrir en el pago de multas. El beneficio a que se refiere la presente disposición no incluye en pago de las demás obligaciones a que hubiere lugar, en virtud de los servicios que se haya procurado de manera irregular el infractor».*

Pues bien, del contenido de la disposición antedicha se advierte, entre otros: (i) la existencia de dos supuestos de hecho —realizar una conexión sin autorización de la ANDA o de manera fraudulenta—; (ii) una consecuencia jurídica —el pago de una multa—; y, (iii) el parámetro para la concreta sanción —grado mínimo y máximo—, en el sentido que la cuantía de la multa ha de tener como base el *reglamento* que al efecto apruebe la Junta de Gobierno de la ANDA. Así, se ha hecho una remisión del “análisis de proporcionalidad de la sanción” al referido reglamento. Sin embargo, al examinarse la normativa correspondiente, dicho reglamento, a esta fecha, no ha sido formulado por la Administración.

Como ya hemos expresado, la tipificación de conductas no puede generarse, autónomamente, en un decreto ejecutivo, sino que debe concurrir la voluntad del pueblo, a través de sus representantes (Asamblea Legislativa, por medio de ley en sentido formal), ejecutando el procedimiento para ello. En otras palabras, la Administración no puede crear, por sí misma, infracciones y sanciones administrativas a través de un reglamento, una ordenanza o, para el caso de mérito, en un acuerdo ejecutivo, sin que exista en todo caso la suficiente cobertura legal que implique la habilitación de la misma Administración para imponer los tipos y sanciones en concreto, *situación que en el presente caso no ha concurrido*.

En este punto, esta Sala considera necesario precisar que el artículo 78 de la Ley de la ANDA, invocado por la autoridad demandada dentro de sus argumentos de legalidad, es una norma que hace referencia a la onerosidad de la prestación del servicio de agua potable y a otros aspectos relacionados al tema, al prescribir que la «A.N.D.A., no prestará gratis ningún servicio; y los cargos por servicios rendidos al Estado, a cualquiera de sus divisiones políticas y a los Municipios, serán considerados como gastos ordinarios en los respectivos presupuestos y deberán ser pagados de asignaciones hechas para tales fines, excepto en los casos de calamidad pública y para el riego de jardines, parques y cementerios administrados por las Municipalidades y el servicio de hidrantes, todo dentro de los límites permitidos por los recursos hidráulicos disponibles. Se podrán instalar pilas o grifos públicos, los cuales serán costeados por el Estado. La instalación y supresión de dichas pilas o grifos se hará a solicitud del Ministerio del Interior, el que designará quién habrá de administrarlas».

Vale destacar que en el texto anterior no se describe ningún tipo de comportamiento objetivo que pueda concretarse en una determinada acción u omisión cuya consecuencia jurídica conlleve a una sanción, como tampoco que, por defecto o por exclusión, remita a otro cuerpo legal el desarrollo de infracciones administrativas.

3. Establecidas las anteriores premisas fundamentales acerca del principio de reserva de ley y la imperiosa necesidad de cobertura legal (ley secundaria) para que una ley material, verbigracia, un acuerdo ejecutivo, pueda desarrollar —no crear— infracciones y sanciones administrativas; esta Sala concluye que las sanciones derivadas del artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867 ya relacionado, carecen de cobertura legal y, por lo tanto, generan una ruptura del principio de reserva de ley de rango constitucional.

Así, dado que en el presente caso las actuaciones administrativas impugnadas tienen a su base la aplicación de la mencionada norma material, y habiéndose concluido que tal disposición es contraria a la Constitución por vulnerar el principio de reserva de ley, este Tribunal no puede aplicarla para el análisis de la situación planteada en la demanda.

En consecuencia, esta Sala, en ejercicio de la facultad estatuida en el artículo 185 de la Constitución relativa al control difuso de constitucionalidad concedido a los jueces, decidirá la controversia del presente caso inaplicando el mencionado artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, en el ramo de economía, de fecha dieciséis de octubre de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial No. 199, Tomo 385, de fecha veintiséis de octubre de dos mil nueve.

En este orden, al haber tenido la autoridad administrativa demandada, como base de los actos administrativos impugnados, la mencionada disposición, cuyo contenido se ha advertido es contrario a la Constitución, no cabe otra conclusión más que los referidos actos carecen de fundamento constitucional válido, en consecuencia, su contenido es ilegal.

No debe perderse de vista que las actuaciones de la Administración Pública se sustentan en la atribución de una serie de potestades cuyo ejercicio permite, por una parte, la emisión de actos administrativos. Se forma así la denominada “cadena de la legalidad del acto administrativo” que consiste en el nexo ineludible que debe existir entre acto-potestad-ley. De lo anterior se colige que la validez de un acto administrativo se condiciona al otorgamiento de una potestad para su emisión, con la correspondiente cobertura legal. En este sentido, si la norma jurídica que otorga la potestad administrativa de que se trate es inconstitucional, se produce una ruptura de la cadena de legalidad puesto que el acto administrativo que haya sido emitido tiene como fundamento una norma contraria a la Constitución, circunstancia que precisamente ocurre en el presente caso, tal como se ha expuesto en los apartados precedentes.

V. Determinada la ilegalidad de los actos administrativos impugnados, corresponde analizar si en el presente caso existe la necesidad de emitir alguna medida para restablecer los derechos afectados a la parte actora, según ordena el inciso 2° del artículo 32 de la LJCA.

Al respecto, dado que esta Sala, en el auto de nueve horas cuarenta y siete minutos del cuatro de mayo de dos mil quince (folios 23 y 24), ordenó la suspensión provisional de la ejecución de los actos impugnados, la parte actora no vio alterada su situación jurídica respecto de la obligación de pago establecida en los mismos y la suspensión del suministro de agua potable respectiva. Así, en vista de la ilegalidad establecida en esta sentencia, el referido cobro y suspensión del servicio ya no podrán hacerse efectivos.



**POR TANTO**, con base en las razones expuestas, disposiciones normativas citadas y en los artículos 185 de la Constitución, 216, 217, 218, 272 inciso 1º, 312, 313 y 321 del Código Procesal Civil y Mercantil y 31, 32, 33, 34 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa emitida por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa emitida mediante Decreto Legislativo número ochenta y uno, del catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo número doscientos sesenta y uno, de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, ordenamiento derogado pero aplicable al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente; a nombre de la República, esta Sala **FALLA**:

1. Declarar inaplicable el artículo 11-A del Acuerdo Ejecutivo número 867, en el ramo de economía, de fecha dieciséis de octubre de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial No. 199, Tomo 385, de fecha veintiséis de octubre de dos mil nueve.

2. Declarar ilegales los siguientes actos administrativos emitidos por la Gerencia Comercial de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), contra el demandante, señor Pedro Antonio Cruz López.

a) Resolución de suspensión del servicio de agua potables, del cinco de septiembre de dos mil catorce.

b) Resolución del veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, mediante la cual se informa a la demandante, que se ha establecido una multa por el uso indebido del suministro de agua potable en la cuenta número 5935466, más el monto de agua no facturada y reconexión del mismo, la cual asciende a la cantidad de un mil cuatrocientos cincuenta y ocho dólares con veintitrés centavos de dólar de los Estados Unidos de América.

3. Como medida para restablecer el derecho violado, la Gerencia Comercial de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, deberá abstenerse de exigir el pago de la multa impuesta y el monto de agua no factura y de suspender el servicio de agua potable.

4. Dejar sin efecto la medida cautelar emitida en el presente proceso en el auto de las nueve horas cuarenta y siete minutos del cuatro de mayo de dos mil quince.

5. Condenar en costas a la autoridad demandada, conforme al derecho común.

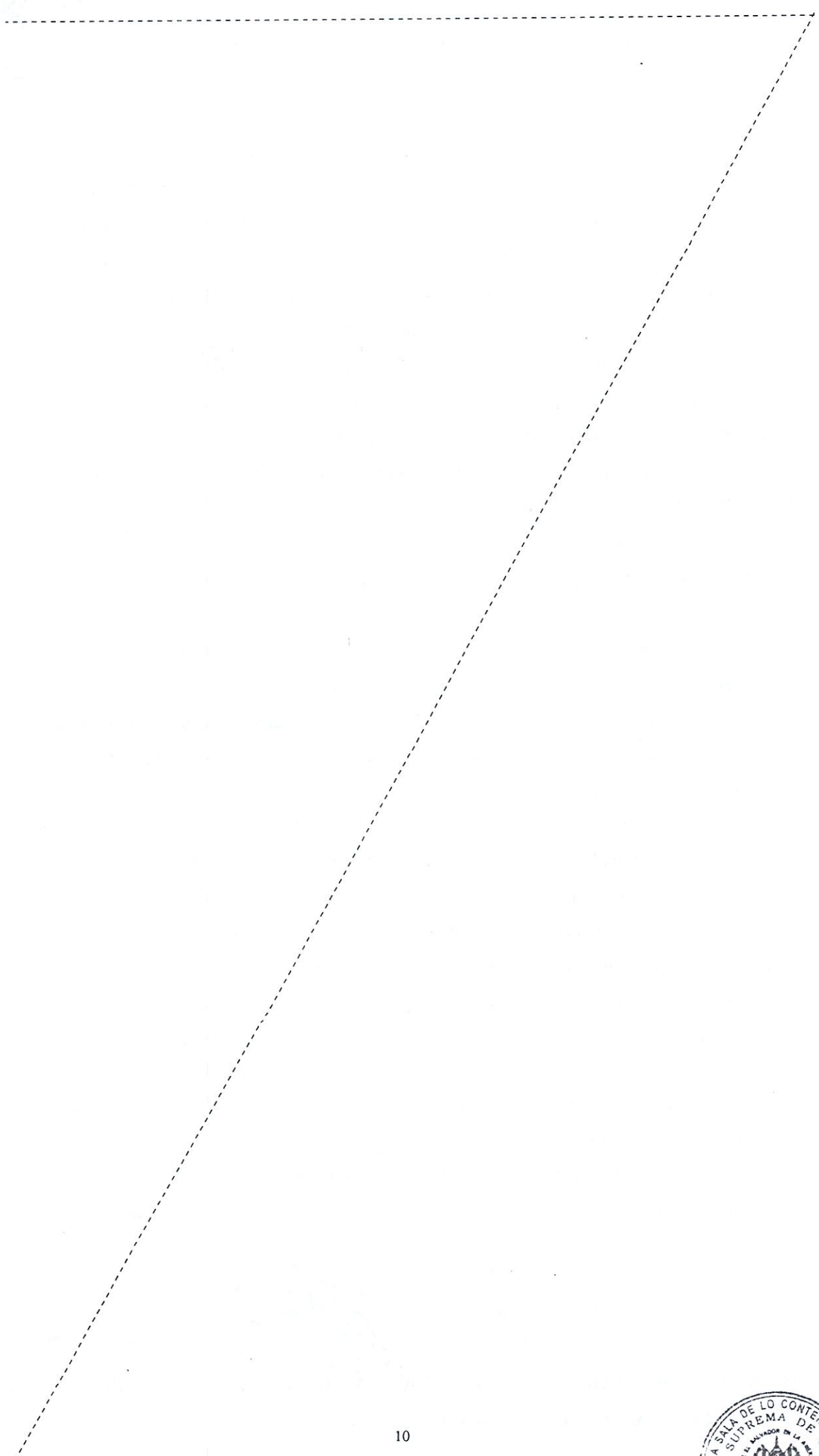
6. Remitir una certificación de esta sentencia a la Sala de lo Constitucional de esta Corte, para los efectos del artículo 77-E de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

7. En el acto de la notificación, entregar una certificación de esta sentencia a las autoridades demandadas y al Fiscal General de la República.

8. Devolver el expediente administrativo a su oficina de origen.

**Notifíquese.**

**PRONUNCIADO POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y LOS SEÑORES  
MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.**



**CONFORME CON SU ORIGINAL**, con el cual se confrontó y para ser entregada **A LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, se extiende, firma y sella la presente **CERTIFICACIÓN**, constando de siete folios útiles, en la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las quince horas treinta y cuatro minutos del quince de enero de dos mil veinte.

  
**MARÍA ESTER VALLADARES SERMEÑO**  
**SECRETARIA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

