

# “Procedimiento administrativo sancionador por prácticas anticompetitivas en la superintendencia de competencia de El Salvador”

Oscar Gerardo Ramírez Marinero  
(El Salvador)



Maestría en  
**Derecho  
Privado**

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA DE EL SALVADOR**

*Oscar Gerardo Ramírez Marinero*

### **RESUMEN**

El desarrollo evolutivo de las sociedades en el marco jurídico siempre ha buscado defender, proteger los intereses fundamentales a su cultura, protección de derechos y tutela de bienes jurídicos, a través de mecanismos de control. Es por ello, que, dentro de las facultades de administrar justicia en el ámbito administrativo, precisamente cuando existen prácticas anticompetitivas, esa potestad de juzgar las infracciones a la Ley de Competencia y su reglamento son atribuciones otorgadas a la Superintendencia de Competencia, por medio de la Constitución de la República de El Salvador en su Artículo 14. Es por ello que la existencia de una potestad sancionadora de la administración es necesaria para el adecuado funcionamiento de la función administrativa. El procedimiento administrativo sancionador por prácticas anticompetitivas comprende analizar las funciones que posee la Superintendencia de Competencia, como la de investigar de oficio o por denuncia casos de posibles prácticas anticompetitivas cometidas por agentes económicos; así como también, es importante destacar que la investigación debe realizarse bajo el marco del debido proceso respetando también el derecho de defensa, en cuanto a comprobación de las presuntas infracciones se desarrolla lo concerniente a la aportación de prueba con su respectiva valoración y sus reglas especiales para la acreditación, finalizando como todo proceso con la sentencia definitiva que comprende la absolución o en su caso la sanción de prácticas anticompetitivas, esto constituye un eje central en el enfoque de protección de la competencia, establecido en el objeto de la Ley de Competencia.

**PALABRAS CLAVE:** Procedimiento Administrativo Sancionador - Prácticas anticompetitivas - Superintendencia de competencia - Denuncia - Prueba - Valoración de la prueba - Sanciones.

## **SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR ANTI-COMPETITIVE PRACTICES IN THE SUPERINTENDENCE OF COMPETITION OF EL SALVADOR**

*Oscar Gerardo Ramírez Marinero*

### **ABSTRACT**

The evolutionary development of societies in the legal environment has always sought to defend and protect the fundamental interests of their culture, the protection of rights and protection of legal assets through control mechanisms. That is why, within the powers to manage justice in the administrative field precisely when there are anti-competitive practices, the power to judge infringements of the Competition Law and its regulations are granted to the Competition Superintendence through the Constitution of the Republic of El Salvador in its Article 14. That is why the existence of a sanctioning power of the administration is necessary for the proper outcome of the administrative function. The administrative sanctioning procedure for anti-competitive practices includes analyzing the functions of the Superintendence of Competition either by its own-initiative inquiry or because the existence of denouncing cases of possible anti-competitive practices committed by economic agents. It is also important to emphasize that the investigation must be carried out under the framework of due process and also respecting the right of defense. For the purpose of verification of the alleged infractions the provision of evidence with its respective assessment and its special rules for accreditation are necessary; ending the procedure with a final sentence that includes the acquittal or, where appropriate, the sanction of anti-competitive practices, this constitutes the central axis in the approach of protection of competition established in the object of the Competition Law.

**KEYWORDS:** Sanctioning Administrative Procedure - Anti-Competitive practices - Superintendence of competition - Complaint - Evidence - Assessment of evidence - Sanctions.

# Procedimiento administrativo sancionador por prácticas anticompetitivas en la superintendencia de competencia de El Salvador

Oscar Gerardo Ramírez Marinero<sup>1</sup>  
(El Salvador)

## Introducción

El artículo tiene como propósito especial abordar algunos aspectos generales sobre el procedimiento administrativo sancionatorio por prácticas anticompetitivas en El Salvador, en el cual, se desarrolla de manera sintetizada y con el propósito de identificar cuáles son los órganos encargados de administrar justicia en dicha sede administrativa, específicamente conocer las autoridades competentes para sancionar, sus características principales y las funciones constitucionales así como también aquellas que por ley les compete; sobre los puntos anteriores, se analizarán algunos criterios emitidos por la Superintendencia de Competencia.

---

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador, Abogado y Notario, Post Grado en Formación Pedagógica para profesionales por la Universidad de El Salvador, Post Grado en Derecho Penal y Procesal Penal Universidad por la Universidad Tecnológica de El Salvador, Curso Especializado en Teoría del Delito por la Universidad Tecnológica de El Salvador, Egresado de la Maestría en Derecho Privado por la Universidad de El Salvador, Docente Universitario en la Universidad Panamericana Regional San Vicente, en las Cátedras del área del Derecho Civil, Derecho Procesal, Técnicas de Oralidad y Derecho Mercantil.

Posteriormente se conocerá acerca del tema de la Denuncia de posibles sanciones, estableciendo sus requisitos mínimos de procedencia, así como también aquellos casos en que se inicia de oficio un procedimiento administrativo sancionador y las consecuencias de su interposición; también se analizará, sobre las formas de rechazo de la denuncia cuando no concurren los requisitos mínimos de interposición, destacando que en este proceso administrativo no existe fase conciliatoria así como también el agente económico denunciado se le debe de garantizar el derecho de defensa conforme a un debido proceso configurado.

Por último, se analizará sobre la aportación de prueba en los procesos de sanción, dentro del cual destaca el papel de la instrucción es decir la correspondiente investigación que realiza el Consejo Directivo, la introducción de la prueba y su correspondiente análisis, así como también la valoración probatoria que es la especialidad en este tipo de procesos, para concluir con la sentencia definitiva en la que se decidirá si se imponen sanciones o se absuelve al investigado.

### I. Aspectos generales sobre el procedimiento sancionatorio por prácticas anticompetitivas

Siempre es importante identificar cuáles son los órganos encargados de administrar justicia, así como también indagar sobre procedimientos muy poco conocidos y la forma en cómo actúan. La Ley de Competencia<sup>2</sup> tiene su base en los artículos 101, 102 y 110 de la Constitución de la República de El Salvador,<sup>3</sup> y está estructurada en V Títulos: El primero, contiene las disposiciones generales; el segundo, prescribe todo lo relacionado con la Superintendencia de Competencia como institución que aplicará dicha ley; el tercero, señala las

---

2 Ley de Competencia (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2004).

3 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

prácticas anticompetitivas (acuerdos entre competidores, prácticas entre no competidores y abusos de la posición dominante); el cuarto, regula las sanciones, procedimientos y recursos; y finalmente el quinto, trata de las disposiciones finales, transitorias, derogatorias y vigencia.

Es así que básicamente el objeto de la Ley de competencia es promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas, que vayan encaminadas a limitar o restringir la competencia o bien a impedir el acceso al mercado a los agentes económicos, con la finalidad de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. También es importante destacar el campo de aplicación de la ley de Competencia en su artículo 2.

Se debe recalcar que no se aplica la ley de competencia en aquellas actividades económicas reservadas por la Constitución de la República de El Salvador y las leyes exclusivamente al Estado y los Municipios;<sup>4</sup> dado que el tipo de modelo salvadoreño de aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia se basa fundamentalmente en la separación entre las funciones de vigilancia del mercado, instrucción de expedientes sancionadores y formulación de acusación por la realización de prácticas anticompetitivas que se encomiendan al superintendente de competencia y a las funciones de adopción de decisiones e imposición de sanciones, que se atribuyen al consejo directivo, que es la máxima autoridad de la Superintendencia.<sup>5</sup>

Tal como se ha venido señalando, la Ley de Competencia crea a la Superintendencia de Competencia, con la finalidad de velar por su cumplimiento; esta señala en su artículo 3 que dicha *“institución es de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria”*,<sup>6</sup> es, una institución autónoma con una función específica de carácter eminentemente técnica, que por ley goza de

4 Aldo Enrique Cáder Camilot, “Introducción al derecho de competencia en El Salvador”, *El Economista* (blog) San Salvador, septiembre 2014 <http://blogs.economista.net/competencia/2014/09/introduccion-al-derecho-de-competencia-en-el-salvador/>

5 Rosa Margarita Romagoza de López Bertrand, *Manual sobre Derecho de Competencia* (El Salvador: Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Dr. José Matías Delgado, 2013).

6 Ley de Competencia.

total independencia del gobierno; y en cuanto al control que ejerce, hay que mencionar acerca de los actos administrativos que emita la Superintendencia de Competencia pueden ser susceptibles de control por los interesados. Por ende, al finalizar el procedimiento administrativo sancionador, estos actos son controlados posteriormente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en relación a la competencia establecida en la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.<sup>7</sup>

De tal manera que la máxima autoridad de la Superintendencia de Competencia es el Consejo Directivo, según lo dispone el art. 6 Ley de Competencia, el cual se conforma por el Superintendente y dos directores, con sus respectivos suplentes; estos son nombrados por el presidente de la República. Los mencionados funcionarios mantienen sus funciones por un período no menor a cinco años, con la posibilidad de su reelección, de conformidad al Art. 8 de Ley de Competencia,<sup>8</sup> siempre y cuando cumplan con los requisitos que exige la ley previstos en el art. 9.<sup>9</sup> El Superintendente, dentro de sus funciones, tiene varias atribuciones las que compete mencionar son: Conocer de oficio o por denuncia, aquellas situaciones en que pueda ser afectada la competencia en el mercado y declarar la admisibilidad, inadmisibilidad o improcedencia de las denuncias presentadas; art. 13 lit. a) y b). La ley específicamente al Consejo Directivo, le brinda atribuciones necesarias para la funcionalidad de la Institución y cumplimiento, por ejemplo, la imposición de sanciones conforme a la Ley de Competencia, art. 14 lit. a) Ley de Competencia.<sup>10</sup>

Es importante advertir, que el superintendente por sí solo no puede sancionar a algún agente económico una vez iniciado el procedimiento sancionador, sino que es el Consejo Directivo el que tiene la potestad de sancionar; el superintendente, únicamente puede darle trámite o no al hacer

---

7 Aldo Enrique Cáder Camilot, "Introducción al derecho de competencia en El Salvador".

8 Ley de Competencia

9 *Ibid.*

10 Roger Armando Hernández Mata, David Edgardo Peña Cruz y Alejandra Elizabeth Sánchez Paz, "El Respeto al Principio de Contradicción en el Procedimiento Sancionatorio ante la Superintendencia de Competencia" (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2018).

diligencias previas. Por ejemplo, el derecho español se fundamenta en la misma separación de funciones, sólo que a diferencia del derecho salvadoreño, las funciones encargadas al superintendente se las encomiendan al servicio de Defensa de la Competencia, y las funciones encargadas al Consejo Directivo se las atribuyen al Tribunal de Defensa de la Competencia, las cuales si bien es cierto han sido advertidas en los párrafos que antecede, es necesario precisar sus funciones de una manera más clara, siendo las siguientes:<sup>11</sup>

- a) “La Superintendencia de Competencia es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria para el ejercicio de las atribuciones y deberes que se estipulan en la ley, constituida por el Consejo, el superintendente y las unidades que se establezcan en el reglamento correspondiente. La Superintendencia deberá tener su domicilio en la capital de la República, pero se le ha facultado para establecer oficinas en cualquier lugar del territorio nacional”.<sup>12</sup>
- b) La Superintendencia tiene relación con el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Economía. La finalidad de la Superintendencia es velar por el cumplimiento de la Ley, mediante un sistema de análisis técnico, jurídico y económico que se complementará con los estudios de apoyo y toda actividad que resulte pertinente para efectuar todas las actividades en forma óptima.
- c) Como se advirtió, la superintendencia estará constituida por un consejo directivo, que se conformará por un superintendente y dos directores nombrados por el Presidente de la República. El superintendente y las unidades deberán establecerse en el reglamento correspondiente. Habrá además tres directores suplentes, quienes asistirán a la junta de directores con voz, pero sin voto, salvo cuando actúen en sustitución de los directores propietarios. La máxima autoridad de la Superintendencia será el Consejo.

---

11 Rosa Margarita Romagoza de López Bertrand, *Manual sobre Derecho de Competencia*.

12 Ley de Competencia

- d) El superintendente tiene la finalidad de velar por el cumplimiento de la Ley de Competencia, le corresponde presidir la junta de directores, será un funcionario de tiempo completo y no podrá ejercer ninguna actividad profesional a excepción de la docencia universitaria, y siempre y cuando dicha actividad no vaya en menoscabo del desarrollo de sus funciones.<sup>13</sup>

Asimismo, también tiene otras funciones dentro de las que destacan las siguientes: Una función de conocimiento, consistente en conocer de oficio o por denuncia, las situaciones en que pueda ser afectada la competencia en el mercado, realizar investigaciones y ordenar la instrucción de expedientes, una función de tutela del mercado, puesto que puede ordenar la instrucción de los expedientes que correspondan en cada caso, ordenar además una función decisoria consistente fundamentalmente en declarar la admisibilidad, inadmisibilidad o improcedencia de las denuncias presentadas; dirigir una función investigativa mediante ordenar y contratar la realización de estudios de mercado y consultorías específicas sobre aspectos técnicos que sean necesarios para cumplir con el objetivo de la Ley.<sup>14</sup>

- e) El Consejo Directivo es el órgano encargado de la vigilancia del mercado y de la instrucción de los expedientes, ordenando el cese de las prácticas anticompetitivas, autorizando, denegando o condicionando las solicitudes de concentración económica, imponiendo sanciones e informando a los entes reguladores.

El Consejo tiene además, como obligación, conocer y resolver sobre el recurso de revisión interpuesto contra sus resoluciones, así como someter a consideración del Órgano Ejecutivo a través del ramo de Economía, propuestas de reformas a la ley, reglamentos y demás normativa aplicable, así como aprobar el presupuesto anual de gastos de funcionamiento de la institución; y como ya se dijo, está conformado por un superintendente, tres directores propietarios y tres

---

13 Rosa Margarita Romagoza de López Bertrand.

14 Luis Ribó Durán y Joaquín Fernández Fernández, *Diccionario de Derecho Empresarial: Con los conceptos económicos complementarios* (Barcelona: Bosch Casa Editorial, S.A. 1998).



directores suplentes, nombrados por el Presidente de la República.<sup>15</sup> En relación con las facultades antes mencionadas, hay que mencionar que las mismas han sido retomadas en los considerandos resolutivos en una diversidad de procesos por lo que vale la pena citarlos. Por ejemplo, la atribución de imponer sanciones conforme a la ley:

*“De la anterior disposición, es evidente que la ley de esta materia establece un máximo para la sanción de multa que corresponde a este ilícito administrativo; por consiguiente, es facultad de este Consejo Directivo establecer la multa que corresponda, a la luz de los parámetros establecidos en la Ley de Competencia”.*<sup>16</sup>

También cabe señalar la atribución para ordenar el cese de las prácticas anticompetitivas:

*“es facultad del Consejo Directivo “Ordenar el cese de las prácticas anticompetitivas de conformidad a los términos establecidos en esta ley”, implica que este Consejo tiene facultades de ordenar el conjunto de actuaciones u omisiones necesarias para restablecer las condiciones de competencia del mercado investigado. En ese sentido, la orden a CAESS de coordinarse inmediatamente con la sociedad B&D y de presentar a este Consejo una programación de la misma, tiene como finalidad restablecer de forma eficaz el bien jurídico tutelado objeto de la Ley de Competencia. Desde otro ángulo, las actividades ordenadas a CAESS son la concreción, para el presente caso, de la atribución que posee este Consejo Directivo de “ordenar el cese de las prácticas anticompetitivas” que se hubieren comprobado, como ha ocurrido en este caso”.*<sup>17</sup>

---

15 Rosa Margarita Romagoza de López Bertrand.

16 Sentencia y Expediente en la *Superintendencia de Competencia de El Salvador* referencia: SC-007-O/PA/R-2007. (El Salvador, Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia, resolución final pronunciada a las 09:00 horas del 11 de septiembre de 2007) [https://www.sc.gob.sv/index.php/sala\\_multimedia/resolucion-final-sc-007-o-pa-r-2007/](https://www.sc.gob.sv/index.php/sala_multimedia/resolucion-final-sc-007-o-pa-r-2007/)

17 Sentencia y Expediente en la *Superintendencia de Competencia de El Salvador* referencia: SC-007-O/PA/R-2007.

Asimismo, se encuentra la competencia del Consejo Directivo:

*“El Consejo Directivo de esta Institución, en materia procedimental, tiene competencia únicamente en la fase final del procedimiento; es decir, el Consejo es la autoridad que tiene a su cargo la decisión definitiva del mismo, de acuerdo a lo señalado en los arts. 14 letras “a” y “d”, y 45 inciso 3° de la Ley de Competencia. Lo anterior quiere decir que, de acuerdo a la ley de la materia, cualquier aspecto, aún incidental, que se suscite al interior de un procedimiento administrativo sancionador que se lleve en esta Superintendencia, tiene que ser resuelto únicamente por la figura del Superintendente, más no por el Consejo Directivo de aquélla”.<sup>18</sup>*

## II. Denuncia de posibles sanciones

Cuando se tiene como pretensión el iniciar un proceso administrativo sancionador por la supuesta comisión de prácticas anticompetitivas, establecidas en la Ley de Competencia, dicho marco normativo en su artículo 40,<sup>19</sup> establece que podrá iniciarse de oficio o por medio de una denuncia. A lo cual, esta fase está dedicada a dar unas nociones sobre los requisitos y consecuencias para la interposición de la denuncia.<sup>20</sup> En relación a la primera cuestión procesal a evaluar sobre la denuncia, es quién o quiénes son las personas legitimadas para interponer una denuncia. El artículo 37 del Reglamento de la Ley de Competencia<sup>21</sup> establece que puede ser cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés personal y directo en relación al hecho o acto que motiva la denuncia.

---

18 Sentencia y Expediente en la Superintendencia de Competencia de El Salvador referencia: SC-004-D/PA/R-2006 Acumuladas - Asdppesso Standard Oil, S.A. Limited (El Salvador, Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia, resolución final pronunciada a las 10:00 horas del 21 de septiembre de 2006) [https://www.sc.gob.sv/index.php/sala\\_multimedia/resolucion-final-sc-004-d-pa-r-2006/](https://www.sc.gob.sv/index.php/sala_multimedia/resolucion-final-sc-004-d-pa-r-2006/)

19 Ley de Competencia El Salvador.

20 Superintendencia de Competencia, “Introducción al estudio del Derecho de Competencia” Modulo 4 Curso virtual on line <https://ecompetencia.sc.gob.sv/moodle/course/view.php?id=2> <http://ecompetencia.sc.gob.sv>

21 Reglamento de Ley de Competencia El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2006).