

1824-14

TRIBUNAL SANCIONADOR DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR: Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, a las catorce horas con cuarenta y nueve minutos del día once de diciembre de dos mil catorce.

Por recibido el escrito firmado por la Presidencia de la Defensoría del Consumidor, presentado por conducto oficial interno el día nueve de diciembre de dos mil catorce, y sus anexos de folios 3 al 8.

En el referido escrito, la Presidencia de la Defensoría del Consumidor, en aplicación del artículo 143 letra d) de la Ley de Protección al Consumidor -en adelante LPC-, interpone denuncia contra [redacted], S.A. DE C.V., por supuesta infracción a la Ley de Protección al Consumidor.

I. Antecedentes.

La Presidencia de la Defensoría del Consumidor señala, que [redacted] S.A. DE C.V. mandó a publicar en la página ciento dos del periódico [redacted] de fecha cinco de noviembre de dos mil doce, una promoción de neumáticos de la marca [redacted], la cual consignaba: *"ADELANTA LA NAVIDAD. Compra 4 llantas GRATIS \$50.00 en gasolina. Compra 2 llantas GRATIS \$25.00 en gasolina. Compra hasta con 6 CUOTAS MENSUALES SIN INTERESES"* -en adelante *"ADELANTA LA NAVIDAD"*-, siendo que al pie de la misma se encontraba la frase *"Restricciones Aplican Promoción válida hasta el 30 de noviembre"*.

Que la Defensoría del Consumidor recibió, en fecha siete de noviembre de dos mil catorce, aviso por medio de correo electrónico, en el cual un consumidor manifestaba que al momento de comprar dos llantas marca Dunlop en el establecimiento denominado [redacted], propiedad de la proveedora denunciada, le informaron que no le podrían hacer efectiva la anterior promoción.

II. Relación de los hechos

Menciona la denunciante, que en ejercicio de la potestad conferida en el artículo 58 letra f) de la LPC, delegados de la misma se hicieron presentes en fecha nueve de noviembre de dos mil doce en el establecimiento denominado [redacted], ubicado en Treinta y cinco Calle Oriente y Segunda Avenida Norte, número mil novecientos doce, Colonia Rábida, en la ciudad y departamento de San Salvador, propiedad de [redacted], S.A. DE C.V., lugar en el que fueron atendidos por el señor [redacted], en su calidad de gerente de dicha sucursal, a quien le explicaron el objetivo de la diligencia y consultaron respecto a la promoción publicada en el periódico [redacted] de fecha cinco de noviembre de dos mil catorce, manifestando dicha persona que la promoción en comento estaba disponible en todas las sucursales de [redacted], que ésta no aplicaba para cinco medidas de las llantas [redacted] que esta restricción se informó por medio de memorando

interno a recepcionistas de la empresa, y que las restricciones o condiciones de la promoción le eran informadas a los consumidores de forma verbal antes que los mismos adquirieran las llantas.

III. Calificación de los hechos.

Sobre la base de lo expuesto, la Presidencia de la Defensoría del Consumidor le atribuye a la sociedad denunciada la comisión de la infracción establecida en el artículo 43 letra g) en relación a los artículos 4 letra c), 16 letra a), 27 inciso primero y 31 de la LPC, por la realización de publicidad engañosa o falsa al no estipular en el anuncio publicitario las restricciones a aplicar, omitiendo con ello información esencial y relevante para el cumplimiento de la promoción; lo anterior, de comprobarse, daría lugar a la imposición de la multa estipulada en el artículo 46 de la referida ley.

IV. Ante la denuncia de mérito, este Tribunal debe hacer las siguientes consideraciones.

1. Sobre el *ius puniendi* del Estado.

A. La Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia más reciente -v.gr. la sentencia de fecha 13-VII-2011, en el amparo 16-2009- ha reconocido que el *ius puniendi* del Estado, entendido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo tipificado como *ilícito* -esto es, en sentido amplio, las conductas constitutivas de infracciones penales o administrativas que atentan contra bienes o intereses jurídicamente protegidos- no sólo se manifiesta mediante el juzgamiento de los delitos e imposición de penas por parte de los tribunales penales, sino también cuando las autoridades administrativas ejercen *potestades sancionadoras*.

En efecto, si bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Constitución, corresponde única y exclusivamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas, la autoridad administrativa, amparada en el ejercicio de dicha potestad, puede sancionar “mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas”.

Así, sobre la base del artículo 79 de la LPC, el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor tiene la facultad de intervenir punitivamente en la esfera jurídica de las personas jurídicas o naturales, públicas o privadas, que al dedicarse a la producción, distribución, suministro y comercialización de bienes y servicios, han provocado una lesión o daño en bienes o intereses -de orden colectivo o individual- considerados como fundamentales en la esfera jurídica del consumidor, siempre que tales comportamientos se encuentren tipificados en el referido cuerpo normativo como infracciones merecedoras de una sanción.

B. En efecto, la potestad administrativa sancionadora de la que está investido este Tribunal, tiene fijados sus fines, postulados y principios rectores a *partir de la configuración que de la potestad punitiva realiza la Constitución*; de tal forma que la valoración de los hechos e interpretación de las normas que éste ha de realizar se sujeta, en esencia, a una serie de principios, cuyo respeto legitima la imposición de

la sanción. Entre estos postulados pueden mencionarse: el principio de legalidad, lesividad del bien jurídico, culpabilidad y la garantía de prohibición de doble juzgamiento, entre otros, los cuales, en su conjunto, han sido denominados como el programa penal de la Constitución.

C. Respecto al principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, en la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional, de fecha 20-I-2012, en el amparo 47-2009, se sostuvo que este postulado constituye una garantía política del ciudadano, en el sentido de no ser sometido a sanciones que no hayan sido aprobadas previamente, evitando así los abusos de poder. En razón de ello, se exige que la ley establezca en forma precisa las diversas conductas punibles y las sanciones respectivas.

En ese sentido, el mencionado principio tiene implicaciones en el proceso de elaboración y aplicación de la Ley de Protección al Consumidor en la que se prevén las infracciones cometidas en la relación de consumo, en la medida en que éste impone las siguientes condiciones: i) la ley material en la que se regulan tales infracciones debe ser previa al hecho enjuiciado (*lex praevia*); ii) debe ser emitida exclusivamente por la Asamblea Legislativa y bajo el carácter de ley formal (*lex scripta*); iii) los términos utilizados en la disposición normativa han de ser claros, precisos e inequívocos para el conocimiento de la generalidad, lo cual comprende un mandato de determinación o taxatividad que ha de inspirar la tarea del legislador (*lex certa*); y iv) la aplicación de la ley ha de guardar estricta concordancia con lo que en ella se ha plasmado, evitando comprender supuestos que no se enmarcan dentro de su tenor (*lex stricta*).

Es importante destacar, que para legalizar la actividad sancionadora de la Administración, en primer lugar, es necesario verificar que el acto u omisión sancionable se halle claramente definido como infracción en el ordenamiento jurídico. Una vez comprobada tal situación, se debe adecuar las circunstancias objetivas y personales determinantes de la infracción; este es el ejercicio inherente a la tipicidad.

2. Respecto de la prescripción en general.

La prescripción es el hecho de trascendencia jurídica en virtud del cual por el simple paso del tiempo, en unión a otras circunstancias determinadas por la ley, se alteran las situaciones y las relaciones jurídicas. Dicha figura es regulada en nuestro Código Civil en el artículo 2231, definiéndola como "... un modo de adquirir las cosas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos por haberse poseído las cosas o no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo...".

En ese sentido, de lo preceptuado en el artículo en comento, se desprende que la prescripción puede darse de manera *adquisitiva* o *extintiva*, siendo la primera, un modo de adquirir ciertos derechos reales, siempre que se den las circunstancias establecidas en la ley, como la posesión y el transcurso de

un plazo determinado de tiempo. Este tipo de prescripción implica la extinción del derecho del primitivo titular, por su ausencia de posesión, unida a la posesión ajena.

En cambio, la prescripción extintiva -que es la que nos ocupa a efectos del presente proceso sancionatorio- se da por la *falta de ejercicio del derecho del cual se es titular*, siempre que haya transcurrido el plazo -sin interrupción- establecido en la ley para su concreción, lo cual acarrea la extinción del derecho real o de crédito o de una acción, siendo una característica de ésta la *inacción del titular del derecho*.

El Código Civil regula la prescripción extintiva en su artículo 2253, en el cual se establece "... *la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo, durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la acción o derecho ha nacido.*".

Sumado a lo anterior, doctrinariamente en materia civil se ha establecido que para que proceda la figura de la prescripción extintiva, se requiere no solo que exista un derecho que pueda ejercerse, sino además: 1) que la pretensión sea prescriptible; 2) que sea alegada; 3) que haya transcurrido el término fijado por la ley; 4) que no se haya interrumpido; y, 5) que no esté suspendida; sin embargo, en otras materias, *no es necesario que la prescripción sea alegada*, sino que la misma es observada de oficio por parte del juzgador.

Es así, que una vez concurridas las circunstancias mencionadas en el párrafo que antecede, se tendrá por válida la prescripción extintiva, la cual tiene su *fundamento en el interés público de dar certeza a las relaciones jurídicas*, de tal modo que un derecho subjetivo no ejercido durante un período prolongado, crea la conciencia de que aquél no existe o que ha sido abandonado; en consecuencia, es un medio de obtener la seguridad jurídica consagrada en el artículo 2 de la Constitución de la República, produciendo así *certeza y confianza* no solo en el ciudadano, sino en el orden jurídico.

3. En relación a la prescripción en sede administrativa.

Con la creación de la figura de la prescripción y en aras de la seguridad jurídica, el legislador se ha encargado de establecer un preciso límite al ejercicio del *ius puniendi* de la Administración. Así, al mismo tiempo que confiere a las autoridades públicas la potestad sancionadora, impone a las mismas la obligación de sujetar dicho ejercicio a ciertos plazos, finalizados los cuales la Administración pública se encuentra inhibida de ejercer dicha potestad. Tal obligación de la Administración de someter a plazo el ejercicio de la potestad sancionadora genera, correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o a que no le sea exigida la sanción sino durante la pendency de los plazos de prescripción.

En ese sentido, se ha previsto el plazo de la prescripción respecto de las infracciones y la ejecución de las sanciones, siendo que en las primeras, éste comienza a contarse desde el día en que la

potestad sancionadora puede ser ejercida, es decir, el momento en que es cometida la infracción, que normalmente coincide con la fecha de finalización de la actividad o con la del último acto en que la infracción se consuma -caso de las infracciones continuadas-. Respecto al plazo de prescripción para la ejecución de las sanciones, por regla general se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que adquiere firmeza la resolución por la que se impone la misma.

Como se ha mencionado en los párrafos que anteceden, *el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra sujeto a un plazo de prescripción*, el cual, al igual que ocurre en materia penal, debe ser apreciado de oficio por la Administración Pública con motivo de la tramitación del oportuno expediente administrativo sancionador y sin que, por tanto, deba esperar a que sea invocada o excepcionada por el administrado; lo anterior, debido al carácter de orden público de la cuestión -la imputación de infracciones que de resultar atribuibles al denunciado implicarían la imposición de las respectivas sanciones-, ya que la *Administración debe garantizar la legalidad de los procesos a los cuales son sometidos los administrados*, así como respetar la seguridad jurídica de éstos respecto de sus relaciones o actuaciones, garantizando así que en ningún caso se abrirá expediente alguno en su contra cuando las posibles infracciones que se le atribuyen hayan prescrito.

Como es sabido, entre los principios fundamentales del Derecho administrativo sancionador se encuentran el de legalidad, de tipicidad, de culpabilidad y el de *prescripción*, este último de vital importancia para el caso que nos ocupa.

A nivel jurisprudencial, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia definitiva pronunciada el veinticuatro de septiembre de dos mil nueve, en el proceso referencia 269-2006, señaló que “la prescripción es entendida como una *vía de extinción de la responsabilidad*, elimina un estado de incertidumbre en las relaciones jurídico-penales entre el delincuente y el Estado, fortaleciéndose así la necesaria seguridad jurídica. Es por ello que con el paso del tiempo, la razón de persecución y castigo del hecho delictivo se debilita o, mejor, *se extingue*. [...] Tal principio tiene aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador. Se afirma que en el ámbito del Derecho Sancionador -genéricamente considerado- las normas jurídicas refieren el objeto de la prescripción estrictamente a los ilícitos y a las sanciones.”.

En la misma sentencia, la Sala agregó que la prescripción “supone también el tener que atribuir al mero transcurso de un período de tiempo previamente determinado en la norma *el radical efecto de extinguir o eliminar la posibilidad de que por parte de los poderes públicos se declare o se reprima la responsabilidad penal*. *La infracción prescrita*, al haber quedado extinguida por el transcurso del plazo fijado al efecto, *ni puede ser objeto de un procedimiento sancionador evidentemente abocado al fracaso*, ni, en consecuencia, *puede ser ya sancionada o reprimida*. La sanción prescrita, por la misma razón,

tampoco puede ser exigida o ejecutada al sujeto a quien se hubiera impuesto”.

Finalmente destacó que el fin de la prescripción es tener por extinguido un derecho que por no haberse ejercido *se puede presumir que el titular lo ha abandonado*. Se tiene en cuenta “la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular”.

4. Respetto de la prescripción regulada en la Ley de Protección al Consumidor y su reglamento.

La Ley de Protección al Consumidor en concordancia con los principios, garantías y derechos emanados de la Constitución y en armonía con lo preceptuado en el ordenamiento jurídico regula aspectos generales del procedimiento, dentro de los cuales se encuentra la figura de la prescripción, establecida en el artículo 107 de la referida ley, que literalmente dice:

“Las acciones para interponer denuncias por las infracciones a la presente ley, prescribirán en el plazo de dos años contados desde que se haya incurrido en la supuesta infracción.

Las sanciones impuestas por dichas infracciones prescribirán en el término de cinco años contados desde que hubiere quedado firme la respectiva sentencia.”.

Complementariamente al artículo en mención, el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor en su artículo 51 establece que el Tribunal Sancionador declarará la inadmisibilidad de la denuncia “...c) *En el caso que la acción esté prescrita conforme al artículo 107, inciso primero de la Ley.*”.

En ese orden, este Tribunal, luego de hacer un análisis exhaustivo de la figura de la prescripción como modo de extinguir las obligaciones y, la regulación de dicha figura en la LPC y su reglamento, concluye, sin lugar a dudas, que de conformidad al principio de legalidad, al ser presentada una denuncia, se debe realizar un análisis liminar en relación a determinar si la acción ya se encuentra prescrita o si aún no ha transcurrido el plazo de prescripción regulado en la LPC.

V. 1. Así las cosas, en el presente caso, se parte de la denuncia presentada por la Presidencia de la Defensoría del Consumidor el *día nueve de diciembre de dos mil catorce*, en contra de

S.A. DE C.V., por la posible comisión de la infracción establecida en el artículo 43 letra g) en relación a los artículos 4 letra c), 16 letra a), 27 inciso primero y 31 de la LPC, por la realización de publicidad engañosa o falsa al no estipular en el anuncio publicitario las restricciones a aplicar, omitiendo con ello información esencial y relevante para el cumplimiento de la promoción.

2. En relación al análisis liminar para determinar si la acción ya se encuentra prescrita o si aún no ha transcurrido el plazo de prescripción regulado en la LPC, debe considerarse que el artículo 107 de la

Ley de Protección al Consumidor dispone en el inciso primero que la acción para interponer denuncias por las infracciones a la ley, prescribirán en el plazo de dos años "*contados desde que se haya incurrido en la supuesta infracción*".

La citada disposición recoge la figura de la *prescripción extintiva*, referida a los efectos que tiene el transcurso del tiempo en la pérdida del ejercicio de la acción. En concordancia con el artículo en comento, el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor ordena al Tribunal Sancionador a declarar inadmisibles los casos "*en que la acción esté prescrita conforme al artículo 107 inciso primero de la Ley.*".

Ahora bien, uno de los puntos vitales en análisis recae en la determinación del momento en que comenzará a contarse el inicio de la prescripción. Como se ha expuesto, la LPC establece que el cómputo se realizará desde que se haya incurrido en la supuesta infracción, lo cual significa, desde el momento en que la acción constitutiva de infracción se configure o materialice -caso de la infracción simple-.

Una vez determinado el momento en que comenzará a contarse el plazo de prescripción en los distintos tipos de infracciones, debe señalarse que según lo regulado en el artículo 143 de la LPC, *el procedimiento sancionatorio se inicia* -en los casos de intereses colectivos y difusos o al tener conocimiento la Defensoría del Consumidor por cualquier medio- *por denuncia escrita del Presidente de la Defensoría*, siendo así, que en el presente caso la denuncia fue interpuesta el día *nueve de diciembre de dos mil catorce* por lo que este Tribunal podrá conocer sobre las supuestas infracciones atribuidas a la sociedad denunciada siempre y cuando los hechos hayan ocurrido desde el día *nueve de diciembre de dos mil doce*, es decir, a partir de dos años antes de la interposición de la denuncia.

VI. 1. En el caso de autos, la Presidencia de la Defensoría del Consumidor le atribuye a [redacted], S.A. DE C.V., la posible conducta de realizar publicidad engañosa o falsa, la cual de ser cierta, supondría la comisión de la infracción establecida en el artículo 43 letra g) en relación a los artículos 4 letra c), 16 letra a), 27 inciso primero y 31 de la LPC.

En ese sentido, el momento en que se incurrió en la posible infracción, es el mismo en que se materializó la supuesta publicidad engañosa o falsa. Así, en el caso que nos ocupa, se debe tener en cuenta que dicha conducta tuvo lugar mediante una publicación efectuada en fecha *cinco de noviembre de dos mil doce*, y siendo que el plazo transcurrido desde esa fecha hasta el *nueve de diciembre de dos mil catorce* -fecha de interposición de la denuncia- es de *dos años un mes*, la acción en el momento en que se presentó la denuncia *ya había prescrito*.

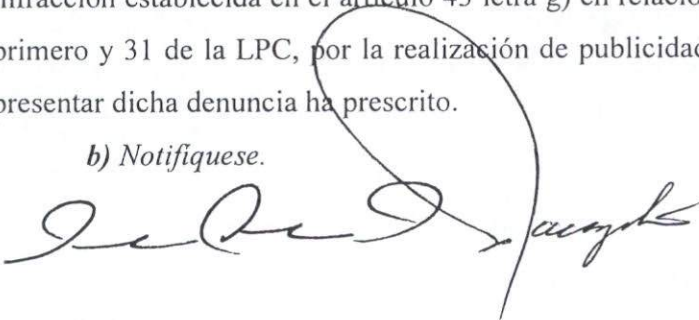
2. En razón de lo anterior, y en observancia al principio de legalidad y seguridad jurídica establecidos en la Constitución de la República y en armonía con el ordenamiento jurídico, en el cual se encuentra regulada la figura de la prescripción como un límite al ejercicio de un derecho o acción que se

ha dejado de ejercer y cuya consecuencia acarrea la extinción del mismo, lo cual conlleva a que éste ya no pueda ser reclamado vía judicial o administrativa *debido a la tardanza del titular del mismo para iniciar el respectivo proceso*, este Tribunal es un órgano que apega sus actuaciones a la leyes, las cuales se establecen con el fin de regular los actos y relaciones de las personas jurídicas y naturales y de los entes de carácter público con el fin de crear un orden basado en el cual, entre otros aspectos, garantiza a los gobernados que no serán perseguidos judicial o administrativamente por hechos que ya han prescrito; en consecuencia, es evidente, que en el presente proceso sancionatorio la *acción para interponer la denuncia ha prescrito*, por lo que el mismo no debe iniciarse, no porque no exista la posible concurrencia de una infracción, sino porque la ley impone el límite de dos años para que sea presentada la denuncia, y de inobservar esta regulación, se estaría transgrediendo pilares fundamentales del Estado de Derecho como son el principio de legalidad y seguridad jurídica, por tal razón y en vista que la prescripción debe ser observada de forma oficiosa, es válido declarar la improcedencia de la denuncia.

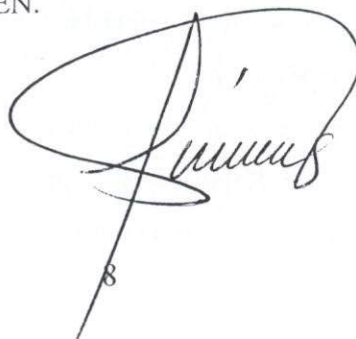
VII. En razón de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 2 de la Constitución de la República, 2231 y 2253 del Código Civil, 107, 143 y 144 de la Ley de Protección al Consumidor y 50 y 51 letra c) del Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Declárese *improcedente* la denuncia presentada por la Presidencia de la Defensoría del Consumidor en contra de _____, S.A. DE C.V. por la presunta comisión de la infracción establecida en el artículo 43 letra g) en relación a los artículos 4 letra c), 16 letra a), 27 inciso primero y 31 de la LPC, por la realización de publicidad engañosa o falsa, debido a que la acción para presentar dicha denuncia ha prescrito.

b) *Notifíquese.*



PRONUNCIADA POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL SANCIONADOR DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR QUE LA SUSCRIBEN.



4H Q