

138-2015

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas con cincuenta y un minutos del día trece de enero de dos mil diecisiete.

El presente proceso de amparo fue promovido por la señora Yanci Guadalupe Urbina González, en calidad de Presidenta de la Defensoría del Consumidor (DC) y en defensa de los intereses de los consumidores de servicios financieros del Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., en contra de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (SCA), por la vulneración de los derechos de los referidos consumidores a la propiedad, a una resolución motivada, a la seguridad jurídica –por infracción al principio de irretroactividad de las leyes– y a recibir una protección especial de parte de los poderes públicos.

Han intervenido en la tramitación de este amparo la parte actora, la autoridad demandada, el Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., en calidad de tercero beneficiado, y la Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. La peticionaria sostuvo que la consumidora Olivia Plácida A. P. denunció ante la DC al Banco Salvadoreño, S.A. –ahora Banco Davivienda Salvadoreño, S.A.–, en virtud de un recargo que este le realizó por el pago anticipado de dos créditos que había adquirido con él en el año 2004. Inicialmente la referida consumidora intentó resolver su situación en el Centro de Solución de Controversias de la referida institución pública, pero debido a que no fue posible llegar a un acuerdo con la aludida sociedad dicho centro certificó sus actuaciones y las remitió al Tribunal Sancionador de esa misma entidad (TSDC), para que este se pronunciara sobre la supuesta infracción a la Ley de Protección al Consumidor (LPC) cometida por Davivienda.

Al concluir el procedimiento administrativo sancionador el referido tribunal determinó que Davivienda había incurrido en la infracción prevista en el art. 42 letra b) de la LPC, que consiste en “[h]acer cargos al recibir del consumidor pagos anticipados en cualquier operación de crédito o bancaria”. Dicha infracción era correlativa al incumplimiento de la obligación prevista en el art. 19 letra m) de la citada ley, que establece que los proveedores de servicios de crédito, bursátiles o financieros en general deben recibir pagos anticipados de sus clientes sin cobrarles por ello cargo alguno, excepto en los casos previstos en esa misma disposición. Por consiguiente, el TSDC sancionó con una multa a Davivienda. Dicha sociedad, inconforme con esa decisión,

interpuso recurso de revocatoria contra la referida sanción, pero el referido tribunal confirmó su resolución.

Sin embargo, Davivienda impugnó ambas resoluciones ante la SCA debido a que consideró que el TSDC infringió el principio de irretroactividad de las leyes al aplicar las citadas disposiciones. Ello en virtud de que el art. 168 de la LPC establece que los contratos que fueron otorgados previo a su vigencia se mantendrían hasta que finalizaran los plazos previstos en ellos y de que los contratos que habían otorgado Davivienda y la referida consumidora contenían una cláusula que le permitía a esa sociedad efectuar cobros por los pagos anticipados que aquella realizara. En ese sentido, Davivienda sostuvo que las referidas cláusulas seguían siendo aplicables pues no habían sido modificadas por la LPC y, por consiguiente, la sanción que le impuso el TSDC era el resultado de una aplicación retroactiva de la mencionada ley. Finalmente, la SCA estimó los argumentos de Davivienda y declaró ilegales las dos resoluciones del TSDC citadas con anterioridad.

A juicio de la peticionaria, la decisión de la SCA vulnera a los consumidores de servicios financieros sus derechos a una resolución motivada, a la seguridad jurídica y a recibir una protección especial de los poderes públicos. Ello en virtud de que: *(i)* carece de motivación, pues pasa directamente a una conclusión que basa en hechos y fundamentos distintos a los motivos que dieron lugar a que el TSDC sancionara al banco; *(ii)* su conclusión es errónea, pues, contrario a lo que interpretó la SCA, el TSDC sancionó a Davivienda porque sus actuaciones estaban prohibidas por la LPC y no porque los cobros derivaran de cláusulas contractuales previas a la entrada en vigencia de la ley; y *(iii)* coloca a los consumidores de servicios de crédito en situación de desprotección, ya que deben asumir la obligación de pagar a sus proveedores recargos por los pagos anticipados de sus deudas, aun cuando ello está prohibido legalmente.

2. Mediante el auto de fecha 14-X-2015:

A. Se suplió la deficiencia de la queja planteada por la institución demandante, de conformidad con el art. 80 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.), en el sentido de que, si bien aquella no alegó vulnerado el derecho a la propiedad de los consumidores de servicios de crédito, de los argumentos expuestos se concluyó que, además de los derechos que esta había invocado, la pretensión también se encontraba enfocada en una probable vulneración al derecho a la propiedad de dichos consumidores.

B. Se admitió la demanda, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la

sentencia de la SCA de fecha 5-II-2014, emitida en el proceso con ref. 376-2007 –en la cual se declararon ilegales las resoluciones del TSDC de fechas 8-XII-2006 y 28-VI-2007–, en los términos planteados por la demandante.

C. Se ordenó, como medida cautelar, que el Banco Davivienda, S.A., se abstuviera de cobrar recargos por pagos anticipados de deudas a sus clientes, que se basaran en cláusulas contractuales previas a la vigencia de la LPC.

D. Se pidió informe a la autoridad demandada, de conformidad con el art. 21 de la L.Pr.Cn., la cual se limitó a reconocer que efectivamente emitió el acto reclamado.

E. a. Finalmente, se confirió audiencia a la Fiscal de la Corte, de conformidad con el art. 23 de la L.Pr.Cn., pero esta no hizo uso de ella, y al Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., con el fin de posibilitar su intervención como tercero beneficiado con el acto reclamado.

b. La mencionada entidad bancaria alegó que la autoridad demandada había actuado conforme a Derecho al declarar la ilegalidad de las resoluciones del TSDC, pues este había infringido el principio de irretroactividad de las leyes al aplicar la sanción prevista en el art. 42 letra b) de la LPC y con ello le había causado perjuicio, en la medida que le impedía cobrar los cargos que se habían estipulado en cláusulas contractuales que prevalecían frente a las nuevas regulaciones de la LPC, pues el art. 168 de dicha ley establecía que los contratos otorgados antes de la vigencia de la citada ley conservarían su vigencia.

3. Por resolución de fecha 2-III-2016 se requirió a la autoridad demandada que rindiera el informe justificativo que establece el art. 26 de la L.Pr.Cn. En su informe, la SCA se adhirió a la postura de la sociedad tercera beneficiada, pues, a su criterio, las resoluciones del TSDC infringieron el principio de irretroactividad de las leyes, ya que en ese caso correspondía aplicar las cláusulas contractuales que se otorgaron previo a la vigencia de la LPC y no las disposiciones de dicha ley, en tanto que los acuerdos sobre recargos por pagos anticipados eran válidos de conformidad al art. 168 de la LPC, por haberse otorgado antes de su vigencia.

4. Por medio del auto de fecha 25-VII-2014 se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn. Al evacuar dicho trámite, la Fiscal de la Corte expresó que a la institución demandante le correspondía establecer la vulneración alegada. La parte actora reiteró los argumentos de sus anteriores intervenciones y señaló que la autoridad demandada se había allanado a su demanda, pues se limitó a transcribir los fundamentos que expuso en la sentencia que constituye el acto reclamado de este proceso. Finalmente, la sociedad tercera beneficiada

reiteró los argumentos que expuso con anterioridad, cuestionó la falta de legitimación de la Presidenta de la DC para interponer el amparo en defensa de intereses supraindividuales, cuando en realidad el reclamo proviene de una única consumidora afectada, por lo cual solicitó que se sobreseyera en este proceso, y sostuvo que la autoridad demandada no se había allanado a la pretensión de amparo.

5. Mediante resolución de fecha 20-X-2016 se declaró sin lugar el sobreseimiento solicitado por la sociedad tercera beneficiada, se omitió el plazo probatorio y se ordenó traer el proceso para sentencia.

II. 1. A. Con fecha 3-XI-2016 los apoderados de la sociedad tercera beneficiada interpusieron un recurso de revocatoria contra la resolución de fecha 20-X-2016, mediante la cual se omitió el plazo probatorio, ya que, a su juicio, la resolución impugnada le causa agravio en virtud de que la omisión de dicho plazo conlleva que también se omita la etapa de traslados previstos en el art. 30 de la L.Pr.Cn., en la cual podría hacer alegaciones sobre los extremos acreditados por la peticionaria. A tal efecto señaló que este Tribunal ha establecido que la etapa de los traslados procede para: *(i)* fijar, concretar y ajustar los hechos alegados y la pretensión; *(ii)* relatar en forma clara y ordenada los hechos que se consideran probados; *(iii)* argumentar sobre la falta o insuficiencia de prueba respecto de los hechos aducidos por la parte contraria; y *(iv)* referirse a los fundamentos de derecho aplicables, de conformidad con el resultado de las pruebas referidas.

B. Con relación a lo anterior cabe señalar que, en efecto, este Tribunal ha sostenido que los traslados previstos en el art. 30 de la L.Pr.Cn. deben ser utilizados para los fines indicados en el párrafo que antecede. En definitiva, de ello se desprende que dichos traslados son procedentes cuando se ha abierto el plazo probatorio y en este las partes han aportado elementos probatorios que no habían incorporado en sus intervenciones previas. En ese sentido, con la omisión del referido plazo no se causa indefensión a las partes, pues no se presentaron nuevos elementos de prueba al proceso y las partes tuvieron la oportunidad de pronunciarse en sus anteriores intervenciones sobre los ya incorporados, por lo que no existe el supuesto agravio señalado por la sociedad recurrente. De lo anterior se extrae que no se cumplió el requisito previsto en el art. 501 inc. 1° del Código Procesal Civil y Mercantil (C.Pr.C.M.), de aplicación supletoria al proceso de amparo, que se refiere a la existencia de un agravio derivado de la resolución recurrida. En consecuencia, al no existir tal agravio procede rechazar la revocatoria interpuesta por la sociedad

tercera beneficiada.

2. El orden lógico con el que se estructurará esta resolución es el siguiente: se determinará el objeto de la controversia (III), luego se expondrá el contenido de los derechos constitucionales invocados (IV), posteriormente se analizará el caso concreto (V) y por último se determinará el efecto de la decisión (VI).

III. I. A. a. Uno de los motivos de vulneración alegados por la peticionaria consiste en la supuesta afectación al derecho a la seguridad jurídica como resultado de la errónea interpretación del principio de irretroactividad de las leyes por parte de la autoridad demandada. Ello en virtud de que dicha autoridad consideró que, de conformidad con el art. 168 de la LPC, no era aplicable la sanción prevista en el art. 42 letra b) de esa misma ley, aun cuando las infracciones se cometieron durante su vigencia, pues la consumidora antes mencionada había adquirido con Davivienda la obligación de pagarle recargos por pagos anticipados con anterioridad a la vigencia de la LPC. Así, a juicio de la autoridad demandada, no correspondía sancionar a Davivienda debido a que ello constituía una aplicación retroactiva de la citada ley.

b. Al respecto, se advierte que la autoridad demandada no aplicó retroactivamente la LPC; más bien, alegó la vigencia de cláusulas contractuales previas a dicha ley. En consecuencia, la referida autoridad no podía infringir el principio de irretroactividad de las leyes, de modo que *se configura un supuesto que impide la terminación normal del presente proceso respecto al derecho a la seguridad jurídica, debiendo sobreseerse el proceso con relación a ese derecho.*

B. Por otro lado, se advierte que la demanda también fue admitida por la supuesta vulneración al derecho de los referidos consumidores a una especial protección de los poderes públicos. Ahora bien, los argumentos ofrecidos por la peticionaria con relación a ese derecho giran en torno a la fundamentación de la sentencia impugnada. En ese sentido, dado que uno de los motivos que dio lugar a la admisión de la demanda se centra en la deficiente motivación de dicho acto, se entenderá que la supuesta vulneración al referido derecho se refiere en realidad al derecho a una resolución motivada, por el cual también fue admitida la demanda.

2. Así delimitada la pretensión, el objeto de la controversia es determinar si la SCA, al pronunciar la sentencia de fecha 5-II-2014 en el proceso con ref. 376-2007, en la cual declaró la ilegalidad de las decisiones del TSDC de fechas 8-XII-2006 y 28-VI-2007, vulneró a los consumidores de servicios financieros del Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., sus derechos a una resolución motivada y a la propiedad. Ello en virtud de que, a juicio de la peticionaria, dicho

acto reclamado: (i) se basa en hechos y fundamentos distintos a los motivos que dieron lugar a que el TSDC sancionara al banco; (ii) concluyó erróneamente que la supuesta ilegalidad de las resoluciones del TSDC derivaba de la no aplicación de cláusulas contractuales que, a juicio de la autoridad demandada, prevalecían frente a la LPC; y (iii) da lugar a que los bancos cobren a sus clientes recargos por los pagos anticipados de deuda, aun cuando ello está prohibido por la LPC.

IV. 1. A. El art. 2 de la Cn. establece una serie de derechos considerados fundamentales para la propia existencia de la persona humana y, por tanto, inmanentes a su esfera jurídica. Sin embargo, para que tales derechos no constituyan simples declaraciones abstractas es imperioso el reconocimiento, también a nivel supremo, de un derecho que posibilite su realización pronta y efectiva. En virtud de ello, en el inc. 1º de tal disposición constitucional se encuentra comprendido *el derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional*, esto es, el derecho a la tutela en la conservación y defensa del resto de derechos fundamentales.

En ese orden, el derecho a la protección jurisdiccional conlleva, entre otras cosas, la posibilidad de que el supuesto titular de un derecho o de un interés legítimos pueda acceder al órgano jurisdiccional a plantear sus pretensiones –en todos los grados y niveles procesales–, a oponerse a las ya incoadas por otras personas, a ejercer todos los actos procesales en defensa de su posición y, finalmente, a que el proceso se tramite y decida de conformidad a la Constitución y a las leyes correspondientes obteniendo una respuesta fundada en el Derecho.

B. Cabe acotar que los precitados alcances del derecho a la protección jurisdiccional también son predicables, con todas sus implicaciones, del *derecho a la protección no jurisdiccional*, puesto que tanto los jueces y magistrados, al ejercer la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que les encomienda el art. 172 de la Cn., como las autoridades no jurisdiccionales, al resolver los casos concretos que son sometidos a su conocimiento mediante la aplicación del Derecho, *tienen el deber de motivar sus decisiones y resolver de manera congruente a lo pedido por las partes dentro de un determinado proceso o procedimiento*, según sea el caso.

C. Una de las derivaciones del derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional es el *derecho a obtener una resolución debidamente motivada*. En ese sentido, se ha sostenido en abundante jurisprudencia –v. gr., la Sentencia de fecha 30-IV-2010, pronunciada en el proceso de Amp. 308-2008– que el derecho a la motivación no es un mero formalismo procesal o procedimental, sino que se apoya en el derecho a la protección jurisdiccional, pues con él se

concede la oportunidad a las personas de conocer los razonamientos necesarios que lleven a las autoridades a decidir sobre una situación jurídica concreta que les concierne.

Precisamente, por el objeto que persigue la motivación y fundamentación –esto es, la explicación de las razones que mueven objetivamente a la autoridad a resolver en determinado sentido– es que su cumplimiento reviste especial importancia. En virtud de ello, en todo tipo de resolución se exige un juicio de reflexión razonable y justificable sobre la normativa legal que deba aplicarse, por lo que no es necesario que la fundamentación sea extensa o exhaustiva, sino que basta con que esta sea *concreta y clara*, pues si no se exponen de esa forma las razones en las que se apoyan los proveídos de las autoridades, las partes no pueden observar el sometimiento de estas al Derecho ni tienen la oportunidad de utilizar los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico.

2. A. El *derecho a la propiedad* (art. 2 inc. 1° de la Cn.) consiste en la facultad que posee una persona para: (i) *usar libremente los bienes*, lo que implica la potestad del propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir; (ii) *gozar libremente los bienes*, que se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación; y (iii) *disponer libremente de los bienes*, que se traduce en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.

Las modalidades del libre uso, goce y disposición de los bienes del derecho a la propiedad se efectúan sin ninguna limitación que no sea generada o establecida por la Constitución o la ley, siendo una de estas limitaciones el objeto natural al cual se debe: la función social.

Finalmente, cabe aclarar que el derecho a la propiedad previsto en el art. 2 de la Cn. no se limita a la tutela del derecho real de dominio que regula la legislación civil, *sino que, además, abarca la protección de los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas consolidadas por un sujeto determinado y sobre los cuales este alega su legítima titularidad.*

B. a. El derecho a la propiedad está relacionado con el Derecho de los Consumidores, que –según la Sentencia de fecha 10-IV-2012, emitida en el proceso de Inc. 9-2010– es uno de los pilares del Derecho Constitucional Económico. La protección de los derechos del destinatario final del mercado forma parte de la política de competencia, la cual tiene como finalidad lograr el crecimiento económico y, principalmente, el bienestar de la población.

Las normas que componen el Derecho de los Consumidores procuran la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos y, con ello, que se alcance un nivel de justicia social

coherente con los valores de la Constitución. Mediante este tipo de normas el poder público puede y debe intervenir en la solución de las controversias generadas por las desigualdades que produce el inevitable libre juego de fuerzas del mercado –en las cuales generalmente son los consumidores los principales afectados–. Así, se establecen las condiciones necesarias para que los agentes económicos (públicos y privados) involucrados en una relación comercial puedan desarrollarse de forma armónica.

b. Desde esta perspectiva, el Derecho de los Consumidores se relaciona íntimamente con el mercado y sus vicisitudes. Por ello la normativa correspondiente debe estar orientada a corregir las eventuales fallas de la dinámica comercial, ya que las relaciones económicas del mercado involucran fenómenos contrarios al espíritu de la Constitución Económica, como la competencia desleal, la publicidad engañosa y los monopolios. Si bien en un principio se consideró indispensable proteger al consumidor en sentido estricto –el adquirente de bienes de consumo–, la expresión “protección al consumidor” abarca otros supuestos en los que dicha protección es igualmente necesaria, como es el caso de los usuarios de servicios (prestados directamente por la Administración Pública o brindados por particulares concesionarios).

c. La condición de “consumidor” o “usuario” se adquiere en virtud de la relación que se entabla con un agente proveedor (público o privado) en calidad de adquirente, beneficiario o destinatario de algún producto o servicio. En consecuencia, para tener la condición de “consumidor” o “usuario” es necesario estar vinculado con un proveedor en el contexto de las relaciones de mercado. Y sobre estas ejerce su actuación el Estado, en su papel de garante de los derechos de los consumidores.

El consumo de bienes y la adquisición de servicios implican una relación de intereses económicos –el juego de oferta y demanda–, en la cual el interés del consumidor o usuario reside en obtener el bien o servicio por un precio justo, razonable y en las condiciones ofrecidas y pactadas. Así, la distorsión de las leyes del mercado, por especulación, monopolio o publicidad engañosa, entre otros, afectan el interés económico de los consumidores y dan lugar a la tutela judicial, a través de las instituciones creadas para ello, en caso de arbitrariedad o discriminación.

Los derechos básicos de los consumidores son: *(i)* a la protección de su salud y seguridad, *(ii)* a la protección de sus intereses económicos y ambientales, *(iii)* a la información y educación, *(iv)* a la representación, y *(v)* a la justa reparación de los daños por medio de procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.

V. A continuación se analizará si la actuación de la autoridad demandada se sujetó a la normativa constitucional.

I. A. Las partes presentaron como prueba certificaciones notariales de los siguientes documentos: (i) resolución emitida por el TSDC el 8-XII-2006, mediante la cual sancionó con una multa al Banco Salvadoreño, S.A. –ahora Banco Davivienda Salvadoreño, S.A.–, por la infracción al art. 42 letra b) de la LPC, debido a los cobros que efectuó a la consumidora Olivia Plácida A. P. por el pago anticipado de los créditos que esta había adquirido con la referida sociedad; (ii) resolución pronunciada por el referido tribunal el 28-VI-2007, mediante el cual declaró sin lugar el recurso de revocatoria que Davivienda interpuso contra la resolución de fecha 8-XII-2006; y (iii) sentencia emitida por la SCA el 5-II-2014, en virtud del cual declaró ilegales las resoluciones pronunciadas por el TSDC, pues estimó que este había infringido el principio de irretroactividad de las leyes al aplicar la sanción prevista en la LPC cuando en realidad las cláusulas incorporadas en los contratos que otorgaron Davivienda y la aludida consumidora, que facultaban a dicha sociedad para efectuar dichos cobros, prevalecían sobre la LPC.

B. De conformidad con el art. 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de Otras Diligencias y en virtud de que no se ha probado la falsedad de las certificaciones notariales presentadas, estas constituyen prueba de los hechos que constan en los documentos que reproducen.

C. Con base en los elementos de prueba presentados, valorados conjuntamente y conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los siguientes hechos: (i) que con fecha 8-XII-2006 el TSDC sancionó con una multa al Banco Salvadoreño, S.A. –ahora Banco Davivienda Salvadoreño, S.A.–, por la supuesta infracción al art. 42 letra b) de la LPC, debido a que dicha sociedad efectuó cobros a una consumidora por el pago anticipado de los créditos que esta había adquirido con ella, aun cuando esa práctica ya había sido prohibida por la LPC; (ii) que al resolver el recurso de revocatoria que la referida entidad bancaria interpuso contra dicha sanción el TSDC confirmó su decisión; y (iii) que la SCA declaró ilegales las dos resoluciones pronunciadas por el TSDC pues consideró que dicho tribunal infringió el principio de irretroactividad de la ley al sancionar a Davivienda con base en el art. 42 letra b) de la LPC, a pesar de que el art. 168 de esa misma ley establece que los contratos otorgados previo a su vigencia se mantendrían hasta la finalización de sus respectivos plazos, lo que, a juicio de la referida autoridad, facultaba a Davivienda para realizar dichos cobros, ya que una de las cláusulas

que contenían los contratos establecía la posibilidad de efectuar recargos por pagos anticipados.

2. A. La peticionaria alegó en su demanda que la SCA basó su decisión en argumentos distintos a los que motivaron que el TSDC sancionara a Davivienda, pues estos derivaban de la infracción que dicha entidad financiera había cometido a la LPC, pero la SCA omitió pronunciarse sobre esos motivos. En esa misma línea, alegó que la referida Sala arribó a una conclusión errónea en su sentencia, debido a que la sanción que el TSDC impuso a Davivienda no derivó de las cláusulas contractuales sobre el cobro de recargos por pagos anticipados, sino de las disposiciones de la LPC que prohíben esa práctica.

En la mencionada sentencia la SCA sostuvo que los contratos de préstamo que había otorgado el Banco Salvadoreño, S.A., a favor de la consumidora A. P. se regían por la legislación vigente a la fecha de su otorgamiento, la cual no prohibía el cobro de comisiones. Asimismo determinó que, si bien el art. 42 letra b) de la LPC tipifica como infracción leve “hacer cargos al recibir del consumidor pagos anticipados en cualquier operación de crédito o bancaria”, la citada ley era aplicable únicamente a las relaciones contractuales que habían surgido a partir de su vigencia, ya que el art. 168 inc. 1° de la LPC estipula que los contratos que se habían otorgado antes de dicha vigencia se mantendrían incólumes.

Con base en lo expuesto, la SCA determinó que, dado que los contratos que originaron la relación crediticia entre Davivienda y la aludida consumidora fueron otorgados antes de esa fecha y que estos contenían cláusulas que facultaban a cobrar recargos por pagos anticipados, dicha sociedad no había incurrido en la infracción prevista en el art. 42 letra b) de la LPC, por lo cual declaró ilegales las resoluciones emitidas por el TSDC en las que, respectivamente, sancionó a Davivienda y confirmó dicha sanción.

B. Respecto de los referidos alegatos, que se centran en la supuesta omisión de la autoridad demandada de considerar los motivos que dieron lugar a que el TSDC sancionara a Davivienda, se advierte que, si bien dicha autoridad basó su decisión en argumentos distintos a los que el TSDC consignó en sus resoluciones, estos habían sido invocados por Davivienda en su demanda para fundamentar la supuesta ilegalidad de las resoluciones del TSDC. Es decir, si bien dicha autoridad no estimó los argumentos del referido tribunal administrativo, expuso las razones por las cuales adoptaría una posición distinta, que eran esencialmente los motivos de impugnación que había invocado Davivienda. Y es que, para determinar si las citadas resoluciones eran o no legales, la autoridad demandada debía tomar en cuenta tanto la

fundamentación del TSDC como los argumentos que la sociedad sancionada le planteó en su demanda.

Con base en lo anterior se concluye que la SCA, al emitir la sentencia de fecha 5-II-2014, *expuso de manera precisa y clara los motivos que le llevaron a declarar ilegales las resoluciones del TSDC*. En consecuencia, *no existió vulneración del derecho a una resolución motivada de los consumidores de servicios de crédito de Davivienda, por lo que es procedente desestimar la pretensión con respecto a este derecho*.

3. Corresponde analizar el motivo de impugnación alegado por la peticionaria referido a la habilitación que la autoridad demandada hizo a favor de los bancos para que estos cobren recargos por pagos anticipados a aquellos clientes que contrajeron obligaciones crediticias previas a la vigencia de la LPC, a pesar que ello se encuentra actualmente prohibido por la referida ley. Ello, a criterio de la demandante, constituiría una vulneración al derecho a la propiedad de los consumidores de servicios financieros de Davivienda.

A. a. El principio de *irretroactividad* de las leyes, previsto en el art. 21 de la Cn., es uno de los criterios de aplicabilidad de las normas en el tiempo que rige en el ordenamiento jurídico. De ahí que, por regla general, está prohibida la aplicación retroactiva de las normas, es decir, como se dijo en la Sentencia de fecha 29-IV-2011, pronunciada en el proceso de Inc. 11-2005, no se deben aplicar disposiciones actualmente vigentes sobre situaciones o hechos iniciados o acontecidos con anterioridad a esa vigencia. Sin embargo, dicha regla no debe ser entendida como una prohibición absoluta, ya que bajo ciertos supuestos es posible aplicar retroactivamente las normas jurídicas, como ocurre con las leyes penales favorables y cuando se trata de materias de orden público.

En la referida sentencia también se afirmó que, como límite al legislador, la irretroactividad implica que las emisiones normativas futuras no pueden calificar jurídicamente los actos o hechos pretéritos de los individuos o instituciones públicas, de manera que se altere la regulación que correspondería aplicar, según el ordenamiento que estuvo vigente en el momento en que aquella tuvo lugar o se consumió. Desde este punto de vista, la retroactividad se verificaría en la afectación o modificación de situaciones jurídicas consolidadas; es decir, en la traslación de consecuencias jurídicas a un momento anterior a la vigencia de la nueva ley. De ahí que, para comprobar si una ley es o no retroactiva, sea determinante verificar, primero, si las situaciones iniciadas en el pasado son reguladas por la nueva ley y si las consecuencias de esta se extienden a

esas situaciones consumadas.

b. Con base en los argumentos expuestos por la SCA en su sentencia se colige que, para dicha Sala, las sanciones previstas en la LPC no tienen aplicación en aquellos casos en los que, aun cuando las acciones catalogadas por dicha ley como prácticas abusivas se realicen durante su vigencia, los contratos que dieron origen a las relaciones crediticias hayan sido otorgados antes de esa vigencia e incluyan cláusulas que faculten a los proveedores a realizar dichas acciones. Lo contrario conllevaría, a criterio de la SCA, a una aplicación retroactiva de la LPC.

Por consiguiente, dicha autoridad consideró que, dado que los contratos que suscribieron Davivienda y la consumidora en cuestión fueron otorgados previo a la vigencia de la LPC, no era aplicable la sanción prevista en el art. 42 letra b) de la citada ley, pese a que los cobros se efectuaron durante su vigencia, pues estos tenían fundamento en algunas cláusulas establecidas en los referidos contratos.

El fundamento normativo del cual extrajo esa conclusión la SCA es el art. 168 inc. 2° de la LPC, el cual establece que: “Los contratos suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se mantendrán hasta la finalización del plazo estipulado en cada uno de ellos, salvo que las partes decidan darlos por terminado anticipadamente de conformidad a las cláusulas contenidas en los mismos”.

B. a. Respecto de lo que antecede cabe precisar que la LPC vigente derogó la anterior LPC que fue aprobada el 14-III-1996 y publicada en el Diario Oficial el 22-III-1996. Esta última no establecía como infracción los cobros por pagos anticipados que realizaban los proveedores de servicios de crédito. En efecto, fue hasta la entrada en vigencia de la actual LPC que se prohibieron dichos cobros y se previó en su art. 19 letra m) que los proveedores tenían la obligación de recibir pagos anticipados sin cobrar cargo alguno por ello.

En ese sentido, si bien cuando se otorgaron los aludidos créditos no existía la referida prohibición, al entrar en vigencia la actual LPC Davivienda –al igual que el resto de proveedores de servicios de crédito– adquirió la obligación de recibir pagos anticipados sin cobrar por ello cargos a sus consumidores. Esta obligación, por estar prevista en una ley, es vinculante para los bancos y otras financieras, incluso sobre las estipulaciones contractuales que se hubieran consignado en los contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de la LPC. Es decir, independientemente de si los contratantes hubieran pactado comisiones o cargos por pagos anticipados en contratos previos a la actual LPC, a partir de su vigencia las instituciones

crediticias deben cumplir la obligación establecida en el art. 19 letra m) de la citada ley, ya que, al no hacerlo, incurrirían en la infracción prevista en el art. 42 letra b) de la LPC. Ello no se debe confundir con la aplicación retroactiva de la ley, pues esta se manifestaría con la aplicación de sanciones previstas por la vigente LPC a conductas que se cometieron antes de su vigencia y que en ese momento no habían sido previstas como infracciones.

De ahí que el objeto del art. 168 inc. 2° de la LPC, que constituye el fundamento normativo de la decisión de la SCA, es el de garantizar el respeto de los plazos y otras condiciones pactadas en los contratos otorgados con anterioridad a la LPC, no el de avalar prácticas abusivas contra los consumidores, con base en cláusulas contractuales contrarias a dicha ley. Ello es acorde al art. 5 inc. 1° de la LPC, el cual establece que los derechos conferidos a los consumidores son irrenunciables y que no cabe alegar costumbres, usos o prácticas, convenios o estipulaciones en contrario.

En el mismo sentido cabe precisar que, como se afirmó en la Sentencia de fecha 23-III-2001, emitida en el proceso de Inc. 8-97, la ley –en este caso ley en sentido formal– tiene, con relación a los particulares, una vinculación negativa, es decir, una limitación a un ámbito de actuación que, en principio, es general y amplio y depende de su libre albedrío. Por consiguiente, no cabe alegar frente a la LPC la existencia de acuerdos que “faculten” a los proveedores a llevar a cabo prácticas que han sido prohibidas en dicha ley por constituir abusos contra los consumidores; es decir, no cabe alegar la “libertad de contratación” –invocada por Davivienda como justificación de su proceder– para eximir a dichos proveedores del cumplimiento de obligaciones legales, pues de conformidad con el art. 23 de la Cn. dicha libertad se garantiza en los términos previstos por la ley.

b. En el caso bajo análisis se ha comprobado que las sanciones que el TSDC impuso a Davivienda procedieron porque este cometió infracciones prohibidas por la LPC vigente. De ahí que la lectura que efectuó la SCA del art. 168 de inc. 2° de la LPC y, en especial, del principio de irretroactividad de la ley contrarían el sentido y la finalidad de dicho cuerpo normativo, que se orienta a la defensa de los derechos e intereses de los consumidores frente a los abusos de sus proveedores. De esa forma la autoridad demandada avaló que los proveedores de servicios de crédito lleven a cabo prácticas abusivas contra sus consumidores, las cuales les generan perjuicios de carácter pecuniario, en la medida que se les obliga a efectuar pagos por actividades que no deberían generar recargos, pues han sido catalogadas como obligatorias por la LPC y cuyo

incumplimiento constituye una conducta ilícita.

En consecuencia, dado que la autoridad demandada *justificó en una lectura errónea del principio de irretroactividad de la ley las prácticas que el Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., realizó en perjuicio de los consumidores de sus servicios de crédito y, con ello, permitió que dicha entidad financiera obtuviera beneficios en menoscabo del derecho a la propiedad de sus consumidores, se concluye que la SCA vulneró el derecho a la propiedad de estos, de modo que es procedente estimar la pretensión incoada.*

VI. Determinada la vulneración constitucional derivada de la actuación de la autoridad demandada, corresponde establecer el efecto restitutorio de esta sentencia.

1. El art. 35 inc. 1º de la L.Pr.Cn. establece que el efecto material de la sentencia de amparo consiste en ordenarle a la autoridad demandada que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la vulneración constitucional. Pero, cuando dicho efecto ya no sea posible, la sentencia de amparo será meramente declarativa, quedándole expedita al amparado la promoción de un proceso en contra del funcionario personalmente responsable.

En efecto, de acuerdo con el art. 245 de la Cn., los funcionarios públicos que, como consecuencia de una actuación u omisión dolosa o culposa, hayan vulnerado derechos constitucionales deberán responder, con su patrimonio y de manera personal, de los daños materiales y/o morales ocasionados. En todo caso, en la Sentencia de fecha 15-II-2013, emitida en el Amp. 51-2011, se aclaró que, aun cuando en una sentencia estimatoria el efecto material sea posible, el amparado siempre tendrá expedita la incoación del respectivo proceso de daños en contra del funcionario personalmente responsable, en aplicación directa del art. 245 de la Cn.

2. A. En el presente caso, *el efecto restitutorio consistirá en dejar sin efecto la sentencia pronunciada por la SCA el 5-II-2014, debiendo las cosas volver al estado en que se encontraban antes de la emisión de dicha providencia. En consecuencia, la autoridad demandada deberá emitir, en el plazo de 15 días hábiles, una nueva resolución definitiva en el proceso con ref. 376-2007, atendiendo a los parámetros de constitucionalidad establecidos en esta sentencia. Esta Sala emitirá las resoluciones de seguimiento que sean necesarias para verificar el cumplimiento de esta decisión.*

B. a. Asimismo, en el presente caso se ordenó al Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., como medida cautelar, que se abstuviera de cobrar a sus consumidores recargos por pagos anticipados que tuvieran como fundamento acuerdos celebrados con anterioridad a la vigencia de

la LPC. En ese sentido, habiéndose concluido que esa práctica afecta el derecho a la propiedad de los consumidores, es procedente ordenarle a dicha sociedad que se abstenga de efectuar cobros por pagos anticipados a quienes adquirieron créditos con dicha sociedad antes de la vigencia de la LPC, independientemente de si incorporaron o no cláusulas que habilitaran los cobros por pagos anticipados.

b. Además, dado que los consumidores de servicios de crédito de otras entidades financieras podrían ser afectados por esa misma práctica, en virtud de la dimensión objetiva del amparo, es procedente extender los efectos de esta medida al resto de proveedores de dichos servicios, para que se abstengan de realizar cobros indebidos a sus consumidores, con el objeto de evitar vulneraciones de derechos fundamentales en casos análogos al discutido en este precedente.

C. Finalmente, en virtud de que se ha comprobado que la señora Olivia Plácida A. P. fue objeto de cobros indebidos por parte de Davivienda y que estos fueron avalados injustificadamente por la SCA, dicha señora tiene expedita, de acuerdo con los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1º de la L.Pr.Cn., la promoción de un proceso, por los daños materiales y/o morales resultantes de la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia, directamente contra las personas que cometieron dicha transgresión.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los arts. 2 y 245 de la Cn., así como en los arts. 32 al 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República, esta Sala **FALLA:** *(a) Declárase sin lugar* el recurso de revocatoria interpuesto por el Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., contra la resolución emitida por este Tribunal con fecha 20-X-2016; *(b) Sobreséese* en el presente proceso de amparo promovido por la señora Yanci Guadalupe Urbina González, como Presidenta de la Defensoría del Consumidor, en contra de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica; *(b) Declárase que no ha lugar* el amparo solicitado por la señora Urbina González, por la supuesta vulneración del derecho a una resolución motivada; *(c) Declarase que ha lugar* el amparo solicitado por la señora Urbina González, por la vulneración del derecho a la propiedad de los consumidores de servicios de crédito de Banco Davivienda Salvadoreño, S.A.; *(d) Déjase sin efecto* la sentencia de fecha 5-II-2014, en virtud de la cual la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró la ilegalidad de las decisiones emitidas por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor con fechas 8-XII-2006 y 28-VI-2007 y todos los

actos derivados del acto reclamado, debiendo retrotraerse el proceso contencioso administrativo en cuestión hasta antes de la emisión de la referida resolución, con el objeto de que la autoridad demandada, en el plazo de 15 días hábiles, emita nuevamente un pronunciamiento definitivo de conformidad con los parámetros de constitucionalidad establecidos en esta sentencia; *(e) Ordénase al Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., y al resto de instituciones que prestan servicios de crédito* que, de manera definitiva, se abstengan de efectuar cobros por pagos anticipados a los consumidores que adquirieron créditos con estas antes de la vigencia de la LPC; *(f) Ordénase al Banco Davivienda Salvadoreño, S.A., que reintegre a sus consumidores las cantidades que cobró en contravención a los arts. 19 letra m) y 42 letra b) de la LPC;* *(g) Queda expedita* a la señora Olivia Plácida A. P. y al resto de consumidores que efectuaron pagos de comisiones por pagos anticipados a Davivienda la vía indemnizatoria, por los daños materiales y/o morales ocasionados, contra las personas que cometieron la vulneración constitucional declarada en esta sentencia; y *(h) Notifíquese.*

A. PINEDA.-----F. MELENDEZ.-----J. B. JAIME.-----E. S. BLANCO R.-----
R. E. GONZALEZ.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO
SUSCRIBEN-----E. SOCORRO C.-----SRIA.-----RUBRICADAS.