


"Sobre el presente documento se elaboró una versión pública, de conformidad al Artículo 30 de la Ley de Acceso a La Información Pública (LAIP), protegiendo los datos personales de las partes que intervinieron en el presente proceso; así como datos confidenciales, según lo establecido en el Artículo 6 letras "a", "f" y, 24 de la LAIP"

	TRIBUNAL SANCIONADOR	Fecha: 11/11/2021 Hora: 08:26 Lugar: San Salvador	Referencia: 668-20
RESOLUCIÓN FINAL			
I. INTERVINIENTES			
Denunciante:	Presidencia de la Defensoría del Consumidor—en adelante la Presidencia—.		
Proveedora denunciada:	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima		
II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES.			
<p>La Presidencia de la Defensoría del Consumidor expuso en su denuncia que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 143 letra d) de la Ley de Protección al Consumidor —en adelante LPC—, a lo regulado en el artículo 12 inciso primero de la Ley Contra la Usura —en adelante LCU—, y como institución encargada de verificar la observancia de lo dispuesto en esta última normativa, en lo que respecta a los proveedores de servicios financieros que no son regulados y/o supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero —en adelante SSF— requirió el inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de la proveedora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, <i>por el presunto incumplimiento a la obligación legal de remitir la información relativa a su actividad crediticia conforme a lo estipulado en el artículo 6 incisos 3º y 4º de la LCU</i>. Dicha proveedora, según documentación agregada al expediente, está registrada en el Banco Central de Reserva de El Salvador —en adelante BCR— bajo el código</p> <p>La denunciante tuvo noticia del supuesto incumplimiento a la obligación prevista en la LCU mediante carta emitida por el Presidente del BCR en fecha 27/09/2019 (fs. 7), en la que remitió el listado de los proveedores no supervisados por la SSF que se encontraban registrados en el BCR y que no habían cumplido con la obligación legal de remitir la información relativa a su actividad crediticia correspondiente a los meses de <i>diciembre de 2018 a mayo de 2019</i>, entre los que se encontraba la proveedora denunciada.</p> <p>Finalmente, en la denuncia se indicó que con el documento denominado "<i>Informe de Proveedores no supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero identificados por el Banco Central de Reserva con incumplimiento a la Ley Contra la Usura por no remitir la información de sus operaciones de crédito, 13vo cálculo de Tasas Máximas Legales –TML– vigentes de julio a diciembre de 2019</i>" (fs. 3-5) y su Anexo 1 denominado "<i>Acreeedores No Supervisados por la SSF, que No Remitieron la información de las operaciones de crédito de los meses entre diciembre de 2018 a mayo de 2019 al BCR, para el establecimiento del 13vo Cálculo de las Tasas Máximas Legales (sic)</i>" (fs. 6), se lograba establecer la omisión en que había incurrido la proveedora denunciada, contraviniendo el inciso 4º del artículo 6 de la LCU, configurándose la conducta tipificada en el inciso final del artículo 12 de la LCU, pues, presuntamente, incumplió con el mandato legal de remitir la información pertinente para el 13vo cálculo de la TML, obstaculizando la labor del BCR.</p>			
III. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN.			

7
y B

Tal como consta en resolución de inicio —fs. 9 y 10—, se le imputa a la proveedora denunciada la comisión de la infracción establecida en el inciso final del artículo 12 de la LCU, el cual literalmente establece:“(…) *Adicionalmente la Superintendencia del Sistema Financiero y la Defensoría del Consumidor, sancionarán a los acreedores supervisados o no supervisados, según les corresponda, con multa de hasta cincuenta salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios, cuando no remitan la información de su actividad crediticia o esta sea inexacta conforme a la Normas Técnicas y Manuales emitidos por el Banco Central de Reserva.*”, el resaltado es nuestro.

De conformidad a lo establecido en el artículo 6 de la LCU, las entidades del mercado financiero tales como: bancos, los bancos cooperativos, sociedades y asociaciones cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro que otorgan créditos; así como las personas naturales o jurídicas, tales como: casas comerciales, comerciantes de bienes o servicios y en general a cualquier sujeto o entidad que preste dinero u otorgue financiamiento, incluidas las denominadas casas de empeño, montepíos o similares, *están obligadas a presentar al BCR la información de su actividad crediticia de los meses de diciembre a mayo, y de junio a noviembre*, para que dicho dato se tome en cuenta para determinar las tasas de interés máximas, lo anterior en relación a lo regulado en el artículo 17 de las Normas Técnicas para la Aplicación de la Ley Contra la Usura, en adelante NTLCU.

En términos generales y conforme a lo consignado en la letra w) del artículo 3 de la NTLCU, debe entenderse que *“Tasa Máxima Legal: es la tasa de interés máxima que publicará el Banco Central semestralmente para cada segmento de crédito y montos contratados, según lo establecido en el artículo 5 de la Ley Contra la Usura, y es equivalente a 1.6 veces la tasa efectiva promedio simple por segmento de crédito y rango de monto”*, el resaltado es nuestro.

Dentro de ese contexto, el artículo 12 inciso primero de la LCU —en relación con el artículo 24 de las NTLCU— determina, por una parte, que cuando se trate de entidades supervisadas por la SSF, los incumplimientos serán sancionados por esta última, según la respectiva ley de aplicación y, por otra parte, establece que *los demás sujetos obligados al cumplimiento de la LCU, serán sancionados por la Defensoría del Consumidor, mediante el procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor*, consignando en el inciso final que:“(…) *la Defensoría del Consumidor sancionará a los acreedores supervisados o no supervisados, según les corresponda, con multa de hasta cincuenta salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios, cuando no remitan la información de su actividad crediticia o ésta sea inexacta conforme a las normas técnicas y manuales emitidos por el Banco Central de Reserva*”, el resaltado es nuestro.

En ese orden de ideas, el artículo 3 letra k) de las NTLCU define a las **Entidades o Personas No Supervisadas** como: *“Todas aquellas entidades o personas, sean naturales o jurídicas, que no están sujetas a supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero; y aquellas que la Ley Contra la Usura nomina como No Regulada (…)”*.

Por otra parte, el artículo 9 de las NTLCU establece que: *“La remisión de la información*

correspondiente a cada una de las operaciones de crédito otorgados en el semestre inmediato anterior, deberá realizarse en los primeros cinco días hábiles de los meses de junio y diciembre. No obstante lo anterior, los acreedores podrán remitir la información mensualmente y el Sistema de Tasas Máximas estará habilitado para recibirla de esta forma. La información deberá ser clasificada en archivos separados por mes.”, el resaltado es nuestro.

Por lo antes expuesto, para determinar la configuración de la infracción regulada en el artículo 12 inciso final de la LCU, este Tribunal deberá analizar la concurrencia de los siguientes elementos: (i) que la entidad o persona no supervisada se encuentre inscrita en el Registro de Acreedores del BCR; (ii) que la entidad o persona no supervisada se dedique al préstamo de dinero u otorgamiento de financiamiento, cualquiera que sea la forma para hacer constar la operación; y (iii) que la entidad o persona no supervisada **no haya cumplido con la obligación de remitir la información de sus operaciones crediticias** dentro de los primeros 5 días hábiles del mes de junio o diciembre –según corresponda– o de forma mensual –según lo dispuesto en el artículo 9 de las NTLCU–.

La anterior conducta, de llegar a comprobarse, daría lugar a la sanción prescrita en el referido artículo, de hasta cincuenta salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios.

IV. CONTESTACIÓN DE LA PROVEEDORA DENUNCIADA

I. El día 23/02/2021 se recibió escrito firmado por el licenciad (fs. 14-19), quien actúa en calidad de apoderado general judicial con cláusula especial de la proveedora, calidad que demuestra por medio de copia certificada por notario de testimonio de escritura pública de poder otorgado a su favor (fs. 23-26). Mediante dicho escrito, contesta el traslado conferido en resolución de fs. 9-10, agrega documentación la cual consta a fs. 20-99, señala lugar y medio técnico para recibir notificaciones.

En dicho escrito, el apoderado de la proveedora expone argumentos de defensa, los cuales serán desarrollados por este Tribunal; sin embargo, serán abordados de forma clara y precisa, evitando las redundancias manifestadas por el referido licenciado. Así pues, alega:

A. Nulidad de pleno derecho.

Arguye que este Tribunal al haber dictado el auto de inicio prescindió totalmente del procedimiento legalmente establecido, para dar sustento a lo anterior hace una cita –en términos generales– de: la doctrina relacionada a lo que se entiende por caducidad del procedimiento administrativo sancionador (fs. 14 vuelto), la regulación de la caducidad de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos -en adelante LPA- (artículos 80 y 89 de la LPA, fs. 15 y 17 vuelto), las implicaciones de la validez de los actos administrativos (fs. 15 vuelto y 17 frente), el alcance del debido proceso en sus manifestaciones del derecho de audiencia, defensa y seguridad jurídica a partir de lo consignado en el artículo 11 de la Constitución de la República (fs. 15 vuelto al 16, 17 y 18), y los efectos del silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio (art. 114 número 2 de la LPA, fs. 16).

B. Esbozado lo mencionado previamente, el apoderado de la proveedora hace sus conclusiones

respecto al caso de mérito:

Que si una resolución no es emitida dentro del plazo legalmente establecido, cualquiera que sea, es absolutamente legal y nula, pues es el legislador y no la Administración Pública la que ha establecido los parámetros de predictibilidad que se relacionan con la seguridad jurídica y debido proceso, es decir, que no corresponde al Tribunal Sancionador decidir cuándo hace caso al legislador y cuándo no, en virtud que a este último sólo le corresponde interpretar y aplicar la ley, mas no reformularla ni inaplicarla.

Así, refiere que el presente procedimiento se inició por medio de carta de fecha 27/09/2019 presentada a la Defensoría del Consumidor el 02/10/2019 en la que remitió sobre el supuesto incumplimiento a la LCU; por lo que afirma que según el artículo 143 letra d) de la LPC, el procedimiento inicia *al tener la Defensoría conocimiento de la infracción por cualquier medio*, y que de conformidad al artículo 144 de dicha ley, una vez recibida la denuncia se resolverá sobre su admisión en el plazo de cinco días. Por ello, manifiesta que la denuncia presentada en el procedimiento debió haberse admitido cinco días hábiles después de su interposición, lo cual no fue realizado de dicha forma, pues el auto mediante el cual fue notificada su representada es de fecha 11/09/2020 y ha sido notificada a la misma el 15/02/2021.

En ese orden de ideas, enfatiza en que el artículo 80 de la LPA consigna que los plazos son perentorios tanto para el administrado como para la administración, trayendo su incumplimiento como consecuencia la caducidad. Además, destaca que ello deviene en un quebrantamiento a lo estipulado en los artículos 36 relacionados con el 80 y 89 todos de la LPA. Expone que el irrespeto a los plazos originó la indefensión por más de un año respecto de la situación de su mandante, tiempo en el cual se han desvanecido pruebas que pudieran presentarse en el presente expediente.

En virtud de los referidos alegatos, el apoderado de la denunciada señala la violación al debido proceso y seguridad jurídica, por lo que corresponde –según su dicho– la declaratoria de nulidad de pleno derecho por haber sido dictada en contra de ley expresa y dejar en indefensión a su mandante, específicamente señala la invalidez de dos actos: el auto de admisión de la denuncia presentada por la Presidencia y el auto por medio del cual se ordena la apertura a prueba.

2. En relación a los argumentos vertidos por la denunciada, este Tribunal estima conveniente hacer referencia los siguientes tópicos: la potestad sancionadora de la Administración Pública y el principio de seguridad jurídica (**A**); caducidad administrativa a nivel doctrinario y jurisprudencial (**B**); integración de las reglas procesales de la LPA (**C**); las irregularidades no invalidantes (**D**); aplicación al caso de mérito (**E**).

A. La potestad sancionadora de la Administración Pública y el principio de seguridad jurídica.

Al respecto, se debe mencionar que esta surge de la atribución conferida por el artículo 14 de la Constitución de la República, así se ha afirmado por la Sala de lo Constitucional en su sentencia de Inconstitucionalidad 8-97 de las doce horas del 23/03/2001, en la cual literalmente dice: *“que si bien es cierto que existe una potestad jurisdiccional, que exclusivamente es ejercida por el Órgano Judicial, dentro de la cual se encuentra la facultad de imponer penas según el Artículo 14 de la Constitución, también existe una potestad sancionadora de la Administración Pública, conferida en el mismo Artículo;*

en la actualidad se acepta dicha potestad dentro de un ámbito más genérico y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, del ius puniendi superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de este (...)”.

Es así que se ha establecido que tanto el procedimiento sancionatorio como el proceso penal, devienen del mismo *ius puniendi* que, al ser uno, deben aplicarse los principios del derecho penal al proceso administrativo sancionador; muestra de esta afirmación es la aplicación del principio de legalidad, entendiéndose por éste como el principio fundamental del derecho público conforme al cual todo el ejercicio del poder público debería de estar sometido a la voluntad de la ley y no a la voluntad y el arbitrio de sus integrantes, es decir, asegura a los destinatarios de la ley que sus conductas no puedan ser sancionadas sino en virtud de la misma.

Acotando lo anterior, es preciso relacionar la aplicación del principio de seguridad jurídica tal como lo establece la Sala de lo Constitucional en la inconstitucionalidad con referencia 15-99 de fecha 13/08/2002, mantiene que: *“-por seguridad jurídica se entiende la certeza que el individuo posee, en primer lugar, de que su situación jurídica no será modificada o extinguida más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente. Y, en segundo lugar, la certeza de que dichos actos respetarán lo establecido legalmente sin alterar el contenido esencial de la Constitución (...)*”.

Así mismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en resolución con referencia 27-2010 de fecha 23/06/2019 determinó que *“el principio de seguridad jurídica regula la no perpetuidad de la persecución administrativa, siendo una limitante al ejercicio del ius puniendi del Estado, debiendo así, cumplir con los plazos previamente establecidos en la ley.”*

B. Caducidad administrativa a nivel doctrinario y jurisprudencial.

Por otra parte, este Tribunal tiene a bien recordar la naturaleza y efectos de la caducidad administrativa que de acuerdo a la legislación nacional deberán aplicarse a casos donde haya transcurrido el plazo para que opere la misma. Tal como lo establece la doctrina del derecho procesal administrativo, la caducidad es una figura procesal que regula la terminación anormal o anticipada del procedimiento administrativo, que se refiere a un hecho jurídico-procesal específico: el trascurso de un plazo procesal señalado por ley. Por ejemplo, transcurrido el plazo previsto para el ejercicio de un derecho, o la realización de un trámite, o la interposición de un recurso, la doctrina procesal establece que se entenderá por perdido el derecho, trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse. La caducidad también dará lugar a la terminación de un proceso, extinguiéndolo por el hecho de que no ha habido actividad procesal alguna en el plazo que establece la ley. En otros términos: en virtud del interés general, dentro del ordenamiento jurídico la caducidad se crea para que las acciones y recursos sean ejercidos dentro de un plazo concreto, de manera que los procedimientos no queden estancados indefinidamente, y que los derechos o potestades otorgados en términos favorables sean realmente aprovechados por sus titulares.

En el ámbito del derecho público administrativo y sobre el tema de la caducidad acaecida dentro de un procedimiento sancionador, la Sala de lo Contencioso Administrativo -SCA- en reciente jurisprudencia ha

afirmado que la caducidad es una figura jurídica de naturaleza netamente adjetiva, y la define como una forma de terminación del procedimiento administrativo por superación del plazo máximo para resolver, cuyo incumplimiento impide su prosecución y resolución final; es decir, supone, la terminación de un procedimiento sancionador sin una resolución sobre el fondo, cuando éste, se encuentra detenido durante un plazo excesivo de tiempo, sin que le sea notificada al administrado resolución expresa. (Sentencia referencia 153-2014, de fecha 27-09-2019).

En dicha resolución la SCA sostiene que cuando la caducidad es producida exclusivamente por causa de la Administración Pública, imposibilita a que la autoridad, ante su propia inactividad, continúe instruyendo un procedimiento sancionatorio fuera del plazo legalmente establecido para ello. Es decir, que una vez iniciado un procedimiento si éste no concluye en el plazo legal, la consecuencia jurídica es que el mismo caduca, configurándose entonces una forma de darlo por finalizado.

C. Integración de las reglas procesales de la LPA.

Este Tribunal Sancionador, procurando que en todo procedimiento administrativo se respeten las reglas del Debido Proceso –proceso constitucionalmente configurado– y de acuerdo a los plazos procesales previamente establecidos en la LPA considera que al presente procedimiento sancionador debe aplicarse la obligación establecida en el artículo 89 inciso 2º que establece: “El procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o por resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación (...)”, teniendo en cuenta que el artículo 26 señala: “Los actos administrativos producirán sus efectos desde que se comuniquen a los interesados, excepto si únicamente producen efectos favorables, o no procede su notificación (...)”, relacionado con el artículo 97 inciso 1º el cual determina: “Todo acto administrativo que afecte a derechos o intereses de las personas, tendrá que ser debidamente notificada en el procedimiento administrativo”.

De acuerdo con dichos parámetros, este Tribunal Sancionador es del entendimiento, que **existe un máximo de 9 meses contados a partir del día siguiente de la notificación del auto de inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir resolución final.** Por otro lado, la misma LPA en su artículo 82 inciso 4º establece que: “Si el plazo se fija por meses o años, estos se computaran de fecha a fecha (...)”, es decir, el plazo de los 9 meses, debe computarse en días calendario. Una vez concluidos estos 9 meses la LPA regula los efectos legales del acaecimiento de la finalización de este plazo en su artículo 114 numeral 2, establece que: “En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en esta Ley”.

D. Las irregularidades no invalidantes.

Este Tribunal estima necesario hacer referencia al tema de la invalidez. Así, la SCA en la sentencia definitiva pronunciada en el Proceso Contencioso Administrativo de referencia 213-2005 de fecha 26/05/2010, señaló que “La invalidez es definida por algunos autores como una “situación patológica” del

acto administrativo, originada por vicios en sus elementos o porque éste incumple las reglas normativas, formales y materiales que condicionan el ejercicio de la potestad de que se trata. (Ramón Parada: *Derecho Administrativo, Parte General, décima edición, Marcial Pons, España, 1998*). Además, citando al autor Trevijano Fos apunta que “La validez depende, además de la existencia de los requisitos constitutivos del acto, de su adecuación a la norma” (José Antonio García-Trevijano Fos: *Los Actos Administrativos. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1986*)”.

Dentro de los vicios o deficiencias que afectan la validez del acto administrativo se pueden identificar tres categorías: i) nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta; ii) nulidad relativa o actos administrativos anulables; y iii) irregularidades no invalidantes, según lo ha señalado la SCA en la resolución antes citada (Sentencia Definitiva, 213-2005, 26/05/2010).

No obstante lo anterior, se considera que solo las categorías i) y ii) tienen la capacidad de generar la invalidez del acto administrativo.

Previo a analizar en qué categoría se encuentra el quebrantamiento al debido proceso, y en consecuencia el de seguridad jurídica, denunciado por la apoderada de la denunciada, es preciso realizar las consideraciones respecto a los principios rectores en materia de nulidad de los actos administrativos, identificándose dentro de estos principios los siguientes: legalidad, mera anulabilidad, trascendencia y conservación.

Principio de legalidad. En materia administrativa rige el principio de legalidad, y los vicios se relacionan directamente con un quebrantamiento del ordenamiento jurídico. En aplicación de este principio a las nulidades, se entenderá que los actos administrativos solo serán nulos cuando la ley lo establezca de forma expresa.

Esta manifestación del principio de legalidad ha sido regulada en el artículo 232 del Código Procesal Civil y Mercantil –en adelante CPCM–, bajo lo que denomina “Principio de especificidad”, determinando que “Los actos procesales serán nulos sólo cuando así lo establezca expresamente la ley (...)”.

En aplicación de lo anterior, la descripción de las conductas judiciales anulables, inicialmente es propia de la función legislativa, más que una labor judicial. Razón por la cual, la principal labor del tribunal sobre la nulidad, debe reducirse a la identificación y declaración de las actuaciones procesales anulables, sea por apreciación o denuncia.

Principio de mera anulabilidad. Este principio implica que la mera violación al principio de legalidad no conlleva nulidad de pleno derecho (SCA, Sentencia Definitiva, 213-2005, 26/05/2010).

Principio de trascendencia. Según lo establecido por la SCA solo se dicta o declara nulo un acto cuando el vicio en el que se incurre, causa indefensión o no puede ser subsanado (SCA, Sentencia Definitiva, 367-C-2004, 31/03/2019).

Asimismo, dicha Sala señaló que “Las formas sólo acarream nulidad del acto cuando colocan al administrado en una situación de indefensión, es decir, con una disminución efectiva, real y trascendente de sus garantías. Tal aseveración se encuentra en concordancia con el principio de trascendencia de las

nulidades, en virtud del cual el vicio del que adolece el acto debe de provocar una lesión a la parte que lo alega.” (SCA, Sentencia Definitiva, 213-2005, 26/05/2010).

Por lo anterior, mediante el reconocimiento de este principio se excluye abiertamente la aplicación de la nulidad de actos administrativos originada por meras formalidades. Más bien, constituirá una tarea del juzgador orientar la motivación del auto sobre la existencia o no de la indefensión producida a la parte afectada; pues, es innegable que en el ordenamiento jurídico salvadoreño no existe la nulidad por la nulidad misma, es decir, que la existencia y comprobación de un vicio procedimental no conduce indefectiblemente a la declaratoria de nulidad, debiendo tomarse siempre en cuenta si el vicio produjo o puede producir perjuicio al derecho de defensa de la parte que lo alega o en cuyo favor se ha establecido, esto es, que debe cerciorarse el aplicador de la ley si el vicio trascendió al interés del peticionario.

En razón de lo anterior, resulta indispensable que a la especificidad se acompañe la trascendencia para que pueda existir una declaratoria de nulidad.

Principio favor acti o Conservación. El autor Joan Manuel Trayter Jiménez, señala que por el principio denominado “(...) *favor acti o de conservación de los actos administrativos, se entiende que lo que dice la Administración se presume válido porque la Administración persigue el interés público y, por tanto, si existe algún vicio de legalidad, se tenderá a aislarlo del resto de la actuación administrativa y a conservar parte no viciada (...)*”.¹

Este principio, implica el deber de conservar la eficacia de todos aquellos actos procesales sucesivos al anulado, siempre y cuando no guarden una relación directa con éste y sean realmente independientes; en consecuencia, es recomendable que el Tribunal incluya en la resolución estimatoria de nulidad, el señalamiento preciso de los actos procesales anulados; de tal forma que los intervinientes en el proceso tengan el conocimiento y la seguridad de los actos conservan su validez o no.

Ahora bien, habiéndose abordado el tema de los principios que rigen las nulidades en materia administrativa, es procedente analizar estas categorías de invalidez de los actos administrativos.

En ese sentido, las nulidades se clasifican según el grado de invalidez del acto administrativo en: i) nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta y ii) nulidad relativa o actos administrativos anulables; a continuación, se desarrollarán los aspectos fundamentales sobre éstas:

(i) Nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta.

La SCA en la sentencia definitiva pronunciada en el proceso contencioso administrativo 213-2005 (26/05/2010), señaló que la nulidad de pleno derecho “*Es una categoría de invalidez del acto, pero caracterizada por una especialidad que la distingue del resto de ilegalidades o vicios que invalidan el acto administrativo*”; además, agrega que ésta es ocasionada “*(...) por vicios de tal magnitud, que desnaturalizan el acto como tal (...)*”.

¹ Trayter Jiménez, Joan Manuel. (2015). Derecho Administrativo. Parte General. 2° edición. Barcelona, España. Pág. 337.

En el mismo sentido, se pronuncia el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla en la resolución pronunciada en el proceso de referencia 00066-18-ST-COPA-2CO de fecha 30/10/2018, señalando que “(...) *la nulidad de pleno derecho o absoluta es aquella que compone el máximo grado de invalidez, las infracciones que la generan son muy graves y sumamente excepcional es ocasionando que los actos que se encuentren viciados de manera insubsanable.*”

De lo anterior, se desprende que la nulidad de pleno derecho o absoluta constituye el máximo grado de invalidez del acto administrativo *ab initio*, es decir, que desde su mismo origen está viciado por lo cual no produce efectos jurídicos. Además, los vicios que incurren en éste no pueden ser subsanados ni por convalidación, ni por el transcurso del tiempo en virtud que tienen la característica de ser imprescriptibles; por lo tanto, cualquier acto administrativo viciado con nulidad absoluta, puede ser impugnado en cualquier momento utilizándose los medios establecidos en la ley.

Las consecuencias de los actos administrativos que contienen vicios de nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta son su *imposible subsanación e imprescriptibilidad*, como se ha mencionado en el párrafo que antecede; por ello, hablamos de un tipo especial de invalidez del acto administrativo (carácter excepcional).

En este sentido, la SCA en la sentencia definitiva pronunciada en el proceso 213-2005 (26/05/2010), advierte que “(...) *no toda ilegalidad o violación conlleva nulidad de pleno derecho, es decir, la mera violación al principio de legalidad no conlleva nulidad de pleno derecho (...)*”. Además, la misma Sala citando al autor Roberto Dromi señala que “(...) *la gravedad del acto nulo no debe medirse por la conducta del agente creador del vicio, sino por la lesión que produzca en los intereses de los afectados, en el orden público y jurídico estatal*”. Por lo tanto, el grado de invalidez de los actos ha de medirse con base en la gravedad del vicio y si éste es capaz de causar lesión a los derechos e intereses de los afectados conforme a la Constitución y la ley secundaria. En consecuencia, la nulidad de pleno derecho queda reservada solo para casos excepcionales, en los que el grado de invalidez que reviste el acto administrativo sea el máximo determinado por la ley.

Para que se configure la nulidad de pleno derecho, la SCA en la resolución citada en el acápite anterior, ha señalado que deben concurrir los siguientes supuestos: “*i) Que el acto administrativo transgreda la normativa secundaria de carácter administrativo, por haberse omitido en exceso, o fuera de las potestades normativas; ii) que esta vulneración trascienda a la violación del ordenamiento constitucional; e iii) que esta transgresión sea concretable en la esfera jurídica del sujeto que alega la nulidad*”. Los resaltados son nuestros). Por consiguiente, no basta solo con la mera invocación del vicio que afecta el acto administrativo, sino que ha de analizarse la gravedad de la invalidez invocada, la trasgresión al ordenamiento administrativo secundario y a la Constitución, y si esta trasgresión ha sido capaz de afectar la esfera de los derechos e intereses del administrado.

Como se ha señalado en la presente resolución, la nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta es una categoría de invalidez del acto administrativo, constituye el máximo grado de invalidez y trae aparejada las

siguientes consecuencias: a) imposibilidad de subsanación; b) imprescriptibilidad; y c) ineficacia ab initio (no produce ningún efecto).

El artículo 36 de la LPA determina que los actos administrativos incurren en nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando:

- a) Sean dictados por autoridad manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio;
- b) Se dicten prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la Ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados;
- c) Se adopten prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados;
- d) Tengan un contenido imposible, ya sea porque exista una imposibilidad material de cumplimiento o porque la ejecución del acto exija de los particulares actuaciones que resulten irreconciliables entre sí;
- e) Sean constitutivos de infracciones penales o se dicten como consecuencia de éstas;
- f) Sean contrarios al ordenamiento jurídico por que se adquieren derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición;
- g) Sean dictados con el propósito de eludir el cumplimiento de una Sentencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; y,
- h) Así lo determine expresamente una Ley especial.

Asimismo, establece que los actos viciados de nulidad absoluta o de pleno derecho no se podrán sanear ni convalidar.

(ii) Nulidad relativa o actos administrativos anulables.

Según Agustín Gordillo², la nulidad relativa o actos administrativos anulables “Son los que tiene vicios intrascendentes o no demasiado graves, son considerados actos regulares”. Este tipo de actos al incurrir en vicios menos graves, pueden ser convalidados y subsanados (principio de mera anulabilidad).

Respecto a esta categoría de nulidad, la SCA en la sentencia pronunciada en el proceso contencioso administrativo de referencia 264-15, a las catorce horas con cuarenta y tres minutos del día 22/07/2019, determinó que “(...) la nulidad relativa o “anulabilidad” alude a cualquier vicio capaz de afectar la validez de un acto administrativo diferente a aquellos constitutivos de nulidad de pleno derecho -criterio residual-; además, se trata de vicios cuya alegación prescribe, sus efectos no son retroactivos y sus afectaciones al ordenamiento jurídico pueden ser subsanables.”

Asimismo, el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla en la resolución pronunciada en el proceso de referencia 00066-18-ST-COPA-2CO de fecha 30/10/2018, señala que “Un vicio anulable o de nulidad relativa, tiene como característica la prescriptibilidad de la acción judicial, y los actos administrativos que adolezcan del mismo devienen en firmes cuando no se hace uso de los medios

² Gordillo Agustín. (2013). Tratado de Derecho Administrativo y otras obras. Tomo 8°. Teoría General del Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina. Pág. 244.

procesales habilitados en forma y plazos que establece el legislador.”

En atención a lo anterior, la acción de denuncia de los actos anulables no tiene el carácter de imprescriptibilidad, por lo cual, el interesado debe de solicitar de forma oportuna su anulación, en caso contrario, se puede convalidar el acto anulable por actos posteriores o por el simple transcurso del tiempo.

Respecto a la Nulidad Relativa, la LPA determina en el artículo 37 que se consideran relativamente nulos los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que no esté calificada como nulidad absoluta o de pleno derecho.

(iii) Irregularidades no invalidantes

Como se ha mencionado anteriormente, una de las deficiencias que afectan la validez de los actos administrativos son las irregularidades no invalidantes; sin embargo, estas deficiencias no tienen la capacidad de generar la invalidez del acto administrativo.

En el artículo 38 de la LPA, se establece este tipo de irregularidades bajo la denominación de **“Vicios de forma y en cuanto al plazo”**, y se señala respecto a estas lo siguiente: *“Los vicios de forma sólo serán causa de nulidad del acto cuando afecten a requisitos formales indispensables, o cuando la ejecución del acto coloque al ciudadano en una situación de indefensión, con una disminución efectiva, real y trascendente de sus garantías (...)”*.

La SCA en la resolución emitida a las catorce horas con cuarenta y seis minutos del día 09/03/2018 en el proceso de referencia 292-2014, señaló *“El procedimiento administrativo es una herramienta que tiende a la protección de derechos y satisfacción de pretensiones (...) Para tal efecto, se configuran determinados mecanismos legales de depuración, que permiten garantizar el cumplimiento de dicho propósito; ejemplo de ello son las **ilegalidades procesales** que se invocan ante cualquier contravención que se pueda manifestar a lo largo del procedimiento administrativo, con el objeto de garantizar al administrado una posibilidad real de defensa.”*—el resaltado es propio—.

Sin embargo, agregó dicha Sala, para que los mecanismos de depuración —como lo son las ilegalidades procesales— no se conviertan en dilaciones indebidas al proceso, estas deben estar amparadas al principio de **relevancia o trascendencia**, antes señalado por este Tribunal. En razón de dicho principio *“(…) las ilegalidades invocadas deben de alguna manera provocar un efecto tal que genere una desmejora material en la esfera jurídica del administrado, desprotección entendida como una indefensión indiscutible que cause un daño irreparable al desarrollo de todo el procedimiento y genere una conculcación clara de los principios constitucionales que lo inspiran.”*—el resaltado es propio—.

Por consiguiente, las ilegalidades procesales solo serán declaradas nulas cuando causen indefensión.

E. Aplicación al caso de mérito.

(i) En virtud de todo lo esbozado en el presente apartado (2) conviene hacer hincapié en el hecho que este Tribunal tiene la obligación de emitir resolución final en el plazo máximo de 9 meses, los cuales se contabilizan a partir de la notificación del auto de inicio³, de conformidad con el artículo 89 inciso 2^o⁴ de la LPA, en relación con los artículos 26⁵ y 97 inciso 1^o⁶ del mismo cuerpo normativo. En ese sentido, lo afirmado por el apoderado de la proveedora, esto es, que la caducidad empieza a contabilizarse a partir del momento en que la Defensoría del Consumidor tiene conocimiento de la supuesta infracción es contrario a lo regulado por la LPA, y es que carecería de sentido que fuese así, pues desconfiguraría el esquema predeterminado por dicha ley, lo que implicaría un detrimento al principio de legalidad en materia sancionatoria, seguridad jurídica y al efectivo ejercicio del derecho de audiencia y defensa, ya que –bajo esta lógica– las etapas y plazos procesales transcurrirían sin que este ente colegiado –instructor del procedimiento– así como el denunciando tengan conocimiento del hipotético quebrantamiento a la ley.

En definitiva, y en virtud de las disposiciones citadas, este Tribunal ha seguido el procedimiento consignado por la LPA, otorgando las garantías del debido proceso –derecho de audiencia y defensa, igualdad, principio de aportación de la prueba, entre otros– por lo que no se configura la causal de nulidad de pleno derecho planteada por la proveedora (prescindir absolutamente del procedimiento legalmente establecido).

(ii) Por otra parte, la proveedora señala como causal de nulidad de pleno derecho que el auto de inicio fue realizado después de transcurridos cinco días en que fue recibida la denuncia en esta sede, además que dicho auto es de fecha 11/09/2020 y fue notificado el 15/02/2021.

Conforme con lo anterior, la ilegalidad denunciada por la proveedora se encuentra comprendida dentro del supuesto de *vicios de forma y en cuanto al plazo* descritos en el artículo 38 de la LPA.

Ahora bien, dichos vicios solo causarán la nulidad del acto cuando afecten a requisitos formales indispensables, o cuando su ejecución coloque al administrado en una situación de indefensión.

Así, se advierte que la inobservancia a dicho plazo no ha provocado indefensión alguna en la esfera jurídica de la denunciada; pues según el auto de inicio, específicamente la letra b) del fallo (fs. 10 frente), se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que presentara sus alegatos de defensa e incorporara la documentación que estimara conveniente; esta resolución fue notificada en fecha 15/02/2021 (fs. 13). En atención a ello, el día 23/02/2021 el apoderado de la denunciada ejerció, sin ningún tipo de obstáculo, su derecho de audiencia y defensa, ello queda de manifiesto a través del escrito presentado y la documentación agregada al mismo, lo cual consta a fs. 14-99.

³ En el presente caso, el auto de inicio fue notificado el 15/02/2021, es decir, que el plazo máximo para emitir resolución final es el 15/11/2021.

⁴ "El procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o por resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación (...)".

⁵ "Los actos administrativos producirán sus efectos desde que se comuniquen a los interesados, excepto si únicamente producen efectos favorables, o no procede su notificación (...)".

⁶ "Todo acto administrativo que afecte a derechos o intereses de las personas, tendrá que ser debidamente notificada en el procedimiento administrativo".

En este punto, vale la pena aclarar que la proveedora mencionó que el incumplimiento de los plazos le causó indefensión, pues en dicho tiempo se han desvanecido pruebas que pudieran presentarse; sin embargo, no hace referencia a cuál ha sido la prueba que se ha desvanecido, de hecho, no hay ofrecimiento alguno de prueba para desvanecer la imputación atribuida. De ahí que se advierte que se tratan de meras afirmaciones sin ninguna argumentación fáctica o jurídica.

En línea con lo esbozado, este Tribunal considera oportuno mencionar lo establecido por la SCA en la resolución de las catorce horas con cincuenta minutos del día 02/10/2017, en el proceso de referencia 241-14, donde señaló:

*“(...) se evidencia que el procedimiento instruido para sancionar a la demandante fue el regulado en el artículo 24 de la LRSIHCP, e incluso aún y cuando dicha disposición regula un término de cinco días hábiles para responder y presentar pruebas pertinentes, el Tribunal Sancionador únicamente confirió tres días de audiencia común y para presentar prueba. No existe duda que la autoridad demandada infringió la forma procesal al sancionar a la actora instruyendo el procedimiento regulado en el artículo 24 de la LRSIHCP y no el establecido en la LPC, de conformidad al artículo 30 inciso segundo de la LRSIHCP. (...) Sin embargo, **más que satisfacer meros formalismos**, este tribunal debe analizar sistemáticamente lo actuado y verificar si ha existido alguna violación a las garantías procesales invocadas por la demandante. **La violación de la forma procesal debe, de alguna manera, trascender a un efecto tal que genere una desprotección material en la esfera jurídica de las partes, entendida como una indefensión indiscutible que cause un daño irreparable al desarrollo de todo el procedimiento y genere una conculcación clara de los principios constitucionales que lo inspiran**”*

“La inobservancia del procedimiento sancionador establecido en el artículo 30 inciso primero de la LRSIHCP, haría suponer que procede declarar la ilegalidad de las sanciones impuestas a la demandante de acuerdo con los argumentos que ha planteado. (...) No obstante, en el presente caso, según consta en el auto de inicio del procedimiento tramitado por el Tribunal Sancionador [literal (c) del numeral que antecede], la sociedad ahora denunciante sí tuvo conocimiento de la imputación que se le realizaba [infracciones atribuidas y posible sanción a imponer], tanto así que ejerció su derecho de defensa en congruencia con tal imputación, dentro del término probatorio concedido por la aludida autoridad.”

*“(...) aun cuando no se siguió el procedimiento formalmente indicado, la sociedad actora estuvo sometida a un verdadero procedimiento administrativo contradictorio en el que se garantizó su participación procesal a fin de ejercer sus derechos de defensa y de audiencia. (...) A partir de lo anterior, **la infracción a la mera forma procesal no trascendió materialmente al punto de provocar un daño comprobado a las garantías procesales de la demandante**”. (Todos los resaltados son nuestros).*

En ese orden de ideas, siguiendo el criterio jurisprudencial de la SCA y al haberse comprobado que la inobservancia procesal alegada por la denunciada no le provocó ninguna situación de indefensión ni obstaculización para el ejercicio de su derecho de audiencia y defensa, se concluye que tal aspecto no deriva en una nulidad de pleno derecho que tenga como resultado un acto ilegal.

V. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS

1. De conformidad con los artículos 146 de la LPC y 106 inc. 3° de la LPA, las pruebas oportunas, pertinentes y conducentes aportadas en el procedimiento, serán valoradas conforme a las reglas de la sana crítica; a excepción de la prueba documental, la cual se realizará conforme al valor tasado de la misma en el derecho común.

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional en la resolución final pronunciada en el proceso acumulado con número de referencia 23-2003/41-2003/90-2003/17-2005/21-2005, de fecha 18/12/2009, en lo que concierne al valor tasado de las pruebas mencionó: *“Cuando la ‘utilización’ de la máxima de experiencia viene predeterminada por la norma procesal, hablamos del sistema de valoración denominado prueba tasada o tarifa legal; es decir, en la prueba tasada o tarifa legal, lo que hace el legislador es proveer una de las máximas que deben integrarse al razonamiento probatorio del juez, como la premisa mayor del silogismo fundamental sobre cada medio de prueba (...) el legislador señala una lista de medios de prueba y a cada uno le asigna un determinado y preciso valor probatorio -certeza objetiva-; es decir que, en este caso, amparado en la seguridad jurídica, el legislador determina previamente la máxima de experiencia, aunque con distinta fuerza dependiendo de la prueba de que se trate”*. (Los resaltados son nuestros).

Dicho esto, el art. 106 inc. 6° de la LPA dispone: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario”*.

Además, el artículo 341 del Código Procesal Civil y Mercantil determina el valor probatorio de los instrumentos, así: *“Los instrumentos públicos constituirán prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide. Los instrumentos privados hacen prueba plena de su contenido y otorgantes, si no ha sido impugnada su autenticidad o ésta ha quedado demostrada. Si no quedó demostrada tras la impugnación, los instrumentos se valorarán conforme a las reglas de la sana crítica”*. (Los resaltados son nuestros).

Finalmente, el artículo 63 del Reglamento de la LPC, viene a reforzar lo estipulado en el derecho común al establecer: *Las actas mediante las cuales los funcionarios de la Defensoría hagan constar las actuaciones que realicen, harán fe, en tanto no se demuestre con prueba pertinente y suficiente su inexactitud o falsedad. El mismo valor probatorio tendrán los informes y otros documentos que emitan los funcionarios y empleados de la Defensoría, en el ejercicio de sus funciones.*

2. En el presente procedimiento sancionatorio, se incorporó prueba documental consistente en:

a) Original de *“Informe de Proveedores no supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero identificados por el Banco Central de Reserva con incumplimiento a la Ley Contra la Usura en lo relacionado a la entrega de información, 13vo cálculo de Tasas Máximas Legales vigentes de julio a*

diciembre de 2019”, junto con la certificación de Anexo 1 “Acreedores No Supervisados por la SSF, que No Remitieron la información de las operaciones de crédito de los meses entre diciembre de 2018 a mayo de 2019 al BCR, para el establecimiento del 13vo Cálculo de las Tasas Máximas Legales (sic)”, documentos emitidos por la Unidad de Auditoría de Consumo de la Dirección de Vigilancia de Mercado de la Defensoría del Consumidor de fecha 21/10/2019, por medio de los cuales se establece que la información del incumplimiento fue remitida por el BCR a la Defensoría del Consumidor, a través de un disco compacto que contenía un archivo Excel denominado “1 Lista de Acreedores y Reporte de Remisión de Información No Supervisados 13vo Cálculo”, en el cual se encuentra la hoja o pestaña denominada “Reporte Remisión Información”, en la que se identificó al proveedora denunciada con el número 213, conforme al detalle siguiente:

Tipo de Persona	Código	Nombre Acreedor	DIC-2018	ENE-2019	FEB-2019	MAR-2019	ABR-2019	MAY-2019	Créditos
Jurídica		Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.

De igual forma, se estableció con dichos documentos que, del disco compacto y archivo electrónico antes referido, se incluía una hoja electrónica denominada “Acreedores No Supervisado” en la que se ubicaba a la proveedora denunciada en el campo denominado “Número Correlativo de Inscripción” con el número 213 (fs. 6).

b) Fotocopia certificada de carta emitida por el señor _____ en su calidad de Presidente del BCR en fecha 27/09/2019, bajo la referencia “000679”, mediante la cual informa a la Presidencia de la Defensoría del Consumidor sobre los incumplimientos de la proveedora denunciada a lo establecido en los artículos 6 y 12 de la LCU, adjuntando disco compacto que contiene, entre otros aspectos, el listado de los acreedores no supervisados que no remitieron la información de su actividad crediticia durante el los meses de diciembre de 2018 a mayo de 2019 e impresión de fotografía de disco digital del cual se extrajo la documentación antes relacionada (fs. 7 y 8).

Por consiguiente, respecto a la documentación relacionada previamente, se advierte que esta no ha sido controvertida por la proveedora, a pesar de haber tenido la oportunidad procesal para hacerlo. En razón de lo mencionado se concluye que los citados documentos, al mantener una conexión lógica con los hechos afirmados en la denuncia adquieren total certeza.

VI. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN

I. Al respecto, este Tribunal Sancionador deberá analizar en el caso en particular –según lo establecido en el romano III de la presente resolución–, con el objeto de determinar si el denunciando cumplió o no con la obligación legal de remitir la información relativa a su actividad crediticia, correspondiente a los

meses de diciembre de 2018 a mayo de 2019, conforme a lo requerido en el artículo 6 incisos 3° y 4° de la LCU.

Así, con base en los elementos probatorios señalados en el romano V de la presente resolución, ha quedado comprobado:

a) Que la proveedora denunciada *se encuentra inscrita en el servicio de Registro de Acreedores del BCR* —base de datos en la que se registran las entidades o personas no supervisadas sujetas a la LCU según el artículo 3 letra q) de las NTLCU—, bajo el código

b) Que la proveedora denunciada *se dedica al otorgamiento de contratos para préstamo de dinero y/o financiamiento* en su calidad de acreedor, actividad que se encuentra obligada a reportar al BCR en los períodos regulados en la ley.

c) Que la proveedora denunciada *no remitió la información de su actividad crediticia* correspondiente al período entre diciembre de 2018 a mayo de 2019, estando obligado a hacerlo, entorpeciendo así la labor del BCR para establecer de forma veraz y eficiente la tasa máxima legal.

Por lo anterior, se ha acreditado que la proveedora denunciada no remitió la información de las operaciones de crédito efectuadas entre diciembre de 2018 a mayo de 2019, a través del Sistema de Tasas Máximas —medio informático definido por el BCR para que los sujetos obligados remitan la información para el cálculo de las tasas máximas, el cual está a disposición de los mismos en el sitio web de dicha entidad, artículo 3 letra s) de las NTLCU—, la cual debía ser compartida *en los primeros cinco días hábiles del mes de junio del año 2019, o en su defecto, podría haber sido compartida de forma mensual*, conforme a lo regulado en los artículos 8 inciso primero y 9 de las NTLCU; siendo el BCR el encargado de informar a la entidad que corresponda, en este caso a la Defensoría del Consumidor, de los incumplimientos de las entidades o personas no supervisadas.

En consecuencia, con dicha omisión, entorpeció la labor de la referida entidad de establecer el cálculo de las tasas máximas legales de los segmentos de préstamos, según lo regulado en el artículo 5 de la LCU, y de protección del bienestar de los consumidores.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y sobre la base de los hechos probados con los documentos agregados de fs. 3 al 8, los cuales no fueron desvirtuados por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, se concluye que la proveedora no remitió la información de su actividad crediticia en el período correspondiente, en contravención a lo dispuesto en el art. 6 de la LCU. Lo anterior, configura la conducta ilícita establecida en el artículo 12 inciso final de la LCU, debiendo ser acreedor de la sanción respectiva conforme a lo consignado en esta última disposición legal, previo análisis de los parámetros establecidos en el artículo 49 de la LPC.

2. Ahora bien, establecida la conducta ilícita, es importante hacer referencia al tema de culpabilidad, así:

El principio de culpabilidad está reconocido por el artículo 12 Cn, que prescribe: «[t]oda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y

en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa», disposición que es aplicable no solo en el ámbito penal, sino además en el administrativo sancionador (sentencia de inc. 3-92 Ac. 6-92 de la Sala de lo Constitucional, doce horas del 17/12/1992).

En este sentido, la Sala de lo Constitucional respecto al principio de culpabilidad en materia administrativa sancionadora ha expresado que «[e]l principio de culpabilidad en esta materia supone el destierro de las diversas formas de responsabilidad objetiva, y rescata la operatividad de dolo y la culpa como formas de responsabilidad. De igual forma, reconoce la máxima de una responsabilidad personal por hechos propios, y de forma correlativa un deber procesal de la Administración de evidenciar este aspecto subjetivo sin tener que utilizar presunciones legislativas de culpabilidad, es decir, que se veda la posibilidad de una aplicación automática de las sanciones únicamente en razón del resultado producido» (sentencia de Inc. 18- 2008 de Sala de lo Constitucional doce horas veinte minutos del 29/04/2013).

Cabe destacar que una de la sub-categorías o corolarios del principio de culpabilidad, es la responsabilidad por el hecho o responsabilidad por la acción ilícita como se denomina en la doctrina administrativa sancionadora. Este principio implica que la sanción únicamente puede recaer a quien en forma dolosa o culposa ha participado en los hechos que configuran una acción ilícita; así lo expone Nieto al referir que «[e]l gravamen que la sanción representa solo podrá recaer sobre aquellas [personas] que han participado de forma dolosa o culposa en los hechos constitutivos de infracción. Por lo tanto, no es posible exigir responsabilidad por la sola existencia de un vínculo personal con el actor o la simple titularidad de la cosa o actividad en cuyo marco se produce la infracción. La exigencia de individualización de la sanción supone un veto a la responsabilidad objetiva» [Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, quinta edición totalmente reformada, Madrid. Editorial Tecnos, p. 329, 2011]. En este orden, conforme al principio de culpabilidad solamente responde el administrado por sus actos propios, de este modo, se repele la posibilidad de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación causal independiente de la voluntad del autor. En congruencia con lo expuesto, en el Derecho Administrativo Sancionador, debe respetarse el principio de culpabilidad, de tal suerte que el elemento indispensable para sancionar un actuar, es la determinación de la responsabilidad subjetiva. (Sentencia emitida en el proceso 90-2014 por la SCA, a las catorce horas cincuenta y uno minutos del 24/10/2019).

En relación con el tema de la responsabilidad subjetiva de la proveedora denunciada, este Tribunal considera necesario analizar si la misma ha obrado dolosa o cuando menos culposamente; es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia. Por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye una condición para la configuración de la conducta sancionable.

En ese orden de ideas, y para el caso en concreto, se han identificado como representantes legales de la proveedora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima al señor

–según el registro de la denunciada en el sistema, fs. 6– y a la señora

–según testimonio de escritura pública de poder general judicial, fs. 23 al 26–; por consiguiente, eran ellos los responsables del cumplimiento de las obligaciones legales estipuladas en el

ordenamiento jurídico, y, de manera más específica, en la LCU. De ahí, pues, que la falta de remisión de la información sea atribuible a ellos, por ser los obligados legalmente para actuar en nombre de la denunciada.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente procedimiento no hay elementos suficientes como para determinar que tal omisión haya sido producida de manera dolosa; no obstante, al ser una proveedora inscrita y teniendo el conocimiento de las consecuencias jurídicas que ésta conlleva, se denota que el actuar de los señores _____ y _____, actuando en representación de la proveedora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, ha sido de manera negligente, pues descuidaron el hecho de rendir periódicamente los informes que como proveedora inscrita está obligada.

VII. PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

Como se expuso en los acápites precedentes, se estableció la comisión de la infracción contenida en el inciso final del artículo 12 de la LCU, la que se sanciona con multa hasta de cincuenta salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios **cuando no remitan la información de su actividad crediticia** o ésta sea inexacta conforme a la Normas Técnicas y Manuales emitidos por el BCR.; por consiguiente, es facultad de este Tribunal determinar la sanción y cuantificar la multa que corresponda, a la luz de los parámetros establecidos en la LPC, su reglamento y la jurisprudencia aplicable.

Así, el artículo 49 de la LPC establece los criterios para la determinación de la multa, siendo estos: tamaño de la empresa, el impacto en los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, el grado de intencionalidad del infractor, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido realizado y las circunstancias en que ésta se cometa, la reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso.

A continuación, se concretará cada uno de ellos, en lo aplicable al presente caso:

a. Tamaño de la empresa.

Según la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (ley Mype) en su artículo 3 define a las micro y pequeñas empresas de la siguiente manera: "*Microempresa: Persona natural o jurídica que opera en los diversos sectores de la economía, a través de una unidad económica con un nivel de ventas brutas anuales hasta 482 salarios mínimos mensuales de mayor cuantía y hasta 10 trabajadores. Pequeña Empresa: Persona natural o jurídica que opera en los diversos sectores de la economía, a través de una unidad económica con un nivel de ventas brutas anuales mayores a 482 y hasta 4,817 salarios mínimos mensuales de mayor cuantía y con un máximo de 50 trabajadores*".

A partir de la documentación presentada por la proveedora, consistente en: **a)** declaraciones y pagos del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios del período comprendido entre enero de 2019 a agosto de 2020 (fs. 28-88); **b)** declaraciones del impuesto sobre la renta y contribución especial de los años 2018 y 2019 (fs. 89-92); **c)** balances generales al 31/12/2018 y 31/12/2019 (fs. 93 y 96); **d)** estados de ingresos y gastos del 01/01/2018 al 31/12/2018 y 01/01/2019 al 31/12/2019 (fs. 94 y 97); **e)** estados de cambio de patrimonio al 31/12/2018 y 31/12/2019 (fs. 95 y 98); y **f)**

estado de flujos de efectivo por los años terminados el 31/12/2018 y 31/12/2019 (fs. 99); se tomará en cuenta el promedio de ventas del año 2019, cuyo monto asciende a la cantidad de **\$349,602.33**.

Al constatar la información financiera de la proveedora –antes relacionada–, con lo establecido en el art. 3 de la Ley Mype, este Tribunal concluye que la proveedora **Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima**, cuenta con ingresos los cuales se equiparan a los de una *pequeña empresa*, por lo que para los efectos de la cuantificación de la multa será considerada como tal.

b. Grado de intencionalidad del infractor.

Este Tribunal considera este elemento en el sentido de analizar si el sujeto ha obrado dolosa o cuando menos culposamente; es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto. Por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye una condición para la configuración de la conducta sancionable.

Así, en reiteradas ocasiones este Tribunal ha establecido a través de sus resoluciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 inciso segundo de la LPC, que las infracciones administrativas son sancionables aun a título de simple negligencia o descuido.

Por otra parte, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 42 inc. 2° del Código Civil, según el cual: *“Culpa leve (...) es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios (...)”*, así como a lo estipulado en el inc. 3° del mismo artículo: *“El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa”*, y a lo señalado en el artículo 947 del Código de Comercio, relativo a que: *“Las obligaciones mercantiles deben cumplirse con la diligencia de un buen comerciante en negocio propio”*, este Tribunal concluye, que la denunciada actuó de manera *negligente* en la gestión de su negocio, ya que como acreedora —debidamente registrada bajo el código que se dedica al préstamo de dinero u otorgamiento de financiamiento, está obligada a informar al BCR las operaciones crediticias que efectúa en los períodos regulados por la LCU, lo cual no hizo.

En ese orden, del análisis de los hechos y documentación agregada al expediente, ha quedado evidenciada una actuación negligente por parte de la proveedora, pues **no remitió al BCR la información de su actividad crediticia de los meses de diciembre de 2018 a mayo de 2019.**

c. Grado de participación en la acción u omisión.

A partir del examen del presente expediente administrativo queda demostrado que el grado de participación en la infracción de la proveedora es directo e individual, pues omitió dar cumplimiento a la obligación de presentar al BCR la información de su actividad crediticia de los meses de diciembre de 2018 a mayo de 2019, para que dicho dato fuera tomado en cuenta por dicha entidad, circunstancia con la cual se entorpeció la labor de la referida entidad financiera en cuanto a establecer de forma veraz y eficiente las **tasas máximas legales de cada segmento** para el siguiente período, actividad que realiza con la finalidad de controlar las tasas aplicadas por los “acreedores” y de proteger a los “deudores” ante cualquier situación de aprovechamiento por parte de los primeros, todo en aras del interés social.

d. Impacto en los derechos del consumidor y naturaleza del perjuicio ocasionado.

En el caso concreto, es pertinente señalar que la configuración de la infracción administrativa relativa al incumplimiento de parte de los acreedores de *remitir la información de su actividad crediticia* — artículo 12 inciso final de la LCU—, una vez concretada tiene como resultado un impacto negativo en los derechos de información de los consumidores, puesto que, en principio, al no remitir la información de sus operaciones de crédito al BCR, se entorpece el ejercicio de una potestad legítimamente conferida al BCR, pues se ve obstaculizado el análisis de tales datos para establecer las tasas máximas legales de cada segmento, que deben ser obedecidas y aplicadas por las personas naturales o jurídicas no supervisadas que realizan operaciones de crédito y se encuentran sujetas al ámbito de aplicación de la LCU.

Por otra parte, este Tribunal reafirma que, la acción que configura la infracción, también produce un perjuicio potencial sobre los derechos económicos de los consumidores, quienes ante una situación de necesidad (accidentes, enfermedades, inversión, o incluso para poder acceder a bienes por medio de compraventas a crédito) precisan de la adquisición de préstamos para sobrellevar dichos imprevistos, los cuales pudieron ser contratados con tasas de intereses más altas a las que el BCR pudo haber establecido de contar con la información completa de la actividad crediticia de los acreedores obligados a su remisión, entre ellos, la de la denunciada.

Y es que, tal como lo ha establecido la Sala de lo Constitucional, en la Inconstitucionalidad de referencia 26-2008, pronunciada a las diez horas con veintisiete minutos del 25/06/2009: “(...) *toda persona natural o jurídica tiene la facultad de iniciar y mantener con libertad cualquiera actividad lucrativa en las diversas esferas de la vida económica. Por consiguiente, el art. 102 de la Constitución garantiza, entre otras actividades, la realización de actividades productivas, de servicio y de comercialización de todo tipo de bienes, bajo dos grandes condiciones: la primera, que la actividad a realizar no sea, considerada en sí misma, ilícita, y la segunda, que la actividad económica a realizar se ajuste a las normas legales que la regulen (...)*”, el resaltado es nuestro.

En ese sentido, dado que en la edificación de un ordenamiento económico se requiere el diseño de un esquema de límites, la presencia razonable del Estado es necesaria, porque son múltiples las áreas donde actualmente sobreabundan situaciones de disparidad y asimetría entre las partes contratantes, siendo esta la función encomendada al BCR, al ser la autoridad encargada de establecer las tasas máximas legales para los segmentos crediticios del mercado.

En ese orden, la infracción administrativa atribuida a la proveedora es la omisión de remitir la información de sus operaciones crediticias de los meses de diciembre de 2018 a mayo de 2019 en contravención a lo dispuesto en la LCU. Así, tal como se señaló *supra*, a partir del artículo 6 incisos 3° y 4° de la LCU la proveedora está obligada a remitir al BCR dicha información, la cual se toma en cuenta para determinar las tasas de interés máximas para el tipo de crédito y monto que se refiere en el artículo 5 de dicha ley.

Conforme con la delimitación típica realizada, la imposición de la multa respectiva obedece a la

constatación de la falta de remisión de dicha información, la cual es requerida por la ley por los motivos antes expuestos; es decir, basta con advertir que se incumple la obligación establecida en el artículo 6 incisos 3° y 4° de la LCU.

En consecuencia, resulta indiferente comprobar si se ha causado un perjuicio concreto a la esfera jurídica de un consumidor en particular, ya que el solo hecho de no remitir la información completa y veraz sobre su actividad crediticia causa un perjuicio potencial que entorpece el ejercicio de una potestad legítimamente conferida al BCR, pues se ve obstaculizado el análisis de tales datos para establecer las tasas máximas legales de cada segmento conforme a lo establecido en la LCU y afecta los derechos económicos de los consumidores, los cuales pudieron haber contratado créditos con tasas de intereses más altas a las que el BCR pudo haber establecido de contar con la información completa de la actividad crediticia de la denunciada.

En este punto, debe recordarse que la SCA en su jurisprudencia, ha afirmado que el legislador, atendiendo al bien jurídico a proteger, puede clasificar las conductas en infracciones de lesión e infracciones de peligro (concreto y abstracto). La ubicación de la infracción en cada clasificación dependerá de la descripción típica que haga el legislador.

Así, las infracciones de lesión exigen demostrar la lesión efectiva al bien jurídico tutelado; las de peligro concreto constituyen supuestos en los cuales se exige el peligro efectivo sufrido por una persona en específico; en las de peligro abstracto el legislador, atendiendo a la experiencia, advierte una peligrosidad general de la acción típica para un determinado bien jurídico, a partir de una valoración probabilística, por lo que con la tipificación se dispone adelantar la barrera de protección sancionando el accionar, sin esperar la realización de un peligro concreto de una persona determinada o de la lesión efectiva (Sentencia emitida el 08/01/2016, en el proceso contencioso administrativo de referencia 344-2010).

En este orden de ideas, y tomando en cuenta la jurisprudencia antes referida, se puede afirmar que para imponer la sanción respectiva en el presente caso y, además, para graduar la misma, no es necesario comprobar ni justificar una afectación concreta y material en la esfera de los consumidores, derivada de la no remisión de la información crediticia del período de diciembre de 2018 a mayo de 2019.

Así, la infracción administrativa sancionada por el Tribunal Sancionador es una infracción de peligro abstracto, la cual de conformidad a lo establecido por la SCA en la sentencia emitida en el proceso de referencia 416-2011, pronunciada a las quince horas con catorce minutos del día 21/12/2018: *“en las infracciones de peligro abstracto, el legislador, atendiendo a la experiencia, advierte una peligrosidad general de la acción típica para un determinado bien jurídico, a partir de una valoración probabilística, por lo que con la tipificación se dispone adelantar la barrera de protección sancionando el accionar, sin esperar la realización de un peligro concreto de una persona determinada o de la lesión efectiva”*; en consecuencia, aun cuando no se materialice algún tipo de perjuicio a los consumidores, se configura con la sola inobservancia de la norma imperativa de la LCU al acreditarse la omisión de las obligaciones legalmente establecidas en dicha normativa.

e. Finalidad inmediata o mediata perseguida con la imposición de la sanción.

Mediante la imposición de la sanción —multa—, este Tribunal Sancionador pretende causar un efecto disuasivo⁷ en la infractora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, quien ha cometido la infracción descrita en el artículo 12 inciso final de la LCU, con el fin de evitar futuras conductas prohibidas en detrimento de los consumidores y que adopte las medidas necesarias a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones que le impone la LCU.

Y es que, todo sujeto o entidad no supervisada que preste dinero u otorgue financiamiento se encuentra en la obligación de remitir al BCR la información de su actividad crediticia en los períodos establecidos por la LCU con el objeto que dicho dato pueda ser tomado en cuenta en la determinación de las tasas de interés máximas legales conforme a lo regulado en el artículo 6 de la LCU. Lo anterior, con el fin de salvaguardar el interés social, en virtud de la estrecha relación que existe del deber constitucional del Estado salvadoreño de velar por la economía de los ciudadanos y el deber constitucional que tiene la Defensoría del Consumidor de proteger los intereses de los consumidores en el marco normativo de la LCU.

Por consiguiente, para la determinación y cuantificación de la multa procedente, este Tribunal debe prever que, en el caso concreto, la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el infractor que asumir la sanción correspondiente, como consecuencia de la misma.

VIII. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA

Este Tribunal, en uso de la sana crítica —artículo 146 inc. 4° de la LPC— y habiendo efectuado una valoración conjunta de los criterios establecidos en el artículo 49 de la LPC —desarrollados en el apartado anterior—, procederá a realizar el cálculo de la multa a imponer a la infractora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, pues se ha determinado que ésta omitió remitir la información de su actividad crediticia del período de diciembre de 2018 a mayo de 2019 conforme a la obligación legalmente establecida.

En tal sentido, habiendo concluido que la infracción cometida es equiparable a una infracción leve, sancionable con multa de hasta 50 salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios, conforme al artículo 12 inciso final de la LCU; que la proveedora es una persona jurídica cuya capacidad económica, para efectos de este procedimiento, es la de una *pequeña empresa*; que en razón del grado de intencionalidad de la conducta cometida por la proveedora, no se acreditó el dolo sino negligencia; que omitió cumplir su obligación de remitir la información de su actividad crediticia durante un período completo de seis meses, correspondiente a los meses de diciembre de 2018 a mayo de 2019; y que el daño o efecto causado en los consumidores con dicha conducta fue de carácter potencial, es decir, que para la configuración de la infracción no se requiere la comprobación de un daño o afectación concreta en un

⁷“(…) La sanción administrativa, persigue una finalidad pública por parte del Estado, que es desincentivar conductas ilícitas, razón por la cual no admite como motivación posible un afán retributivo a favor del particular interesado. En tal sentido, es la propia Administración Pública la encargada de establecer la procedencia y naturaleza de la sanción a imponer, así como la cuantía, de ser el caso, de modo tal que cumpla con los fines públicos antes citados”, Resolución Final N° 08-2020/CC2 emitida el 07/01/2020 por la Comisión de Protección al Consumidor N°2 Sede Central del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú.

particular, sino que basta con la constatación del incumplimiento de la relacionada obligación legal; resulta razonable la imposición de una sanción proporcional a la sola verificación del aludido quebrantamiento.

En línea con lo expuesto, es necesario señalar, que el principio de razonabilidad establece que las decisiones de la autoridad deben adoptarse dentro de los límites de sus facultades y manteniendo la proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar. En consecuencia, este Tribunal considera que en el presente procedimiento sancionador resulta pertinente fijar una multa cuya cuantía resulta *idónea, necesaria y proporcional* para la consecución de los fines constitucionalmente legítimos —efecto disuasorio—, previniendo así, situaciones en donde la comisión de las conductas prohibidas por parte de los sujetos infractores resulta más beneficiosa que el cumplimiento de la norma misma, lo cual a su vez podría llevar a incumplir la finalidad de tutela de los derechos de información y económicos de los consumidores.

Por consiguiente, y conforme al análisis antes expuesto, considerando los principios de disuasión, proporcionalidad y razonabilidad que deben sustentar la imposición de la sanción, y de conformidad con lo regulado en el artículo 139 número 7 de la LPA este Tribunal Sancionador ha decidido imponer a la proveedora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, una multa de DOS MIL CUATROCIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$2,400.00), equivalentes a ocho salarios mínimos mensuales urbanos en el sector de comercio y servicios, por la comisión de la infracción estipulada en el artículo 12 inciso final en relación al artículo 6, ambos de la LCU, por no remitir al BCR la información de su actividad crediticia en el período entre diciembre de 2018 a mayo de 2019, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo.

Establecido lo anterior, es menester señalar que, la multa impuesta representa el 16% dentro del margen máximo estipulado por ley como consecuencia para la comisión de tal infracción —50 salarios mínimos urbanos en el sector comercio y servicios—, siendo, a juicio de este Tribunal, proporcional a la gravedad que comportan los hechos, según las circunstancias objetivas y subjetivas previamente analizadas.

IX. DECISIÓN

Por tanto, sobre la base de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 11, 14, 101 inciso 2° de la Constitución de la República; 3, 6, y 12 de la LCU; 78 inciso tercero, 139 y 154 de la LPA; y 49 de la LPC, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Téngase por agregada* la documentación presentada por el licenciado

, la cual consta a fs. 14-99.

b) *Sanciónese* a la proveedora Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, con la cantidad de **DOS MIL CUATROCIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$2,400.00)**, equivalentes a *ocho salarios mínimos mensuales urbanos más quince días de salario mínimo mensual en el sector comercio y servicios* —D.E. N°6 del 21/12/2017, publicado en el D.O. N°240, tomo 417 del 22/12/2017— en concepto de multa por la comisión de la infracción regulada en el artículo 12 inciso final en relación al artículo 6, ambos de la LCU, por no remitir al BCR la información de su

actividad crediticia en el período entre diciembre de 2018 a mayo de 2019, conforme al análisis expuesto en la presente resolución y con fundamento en las disposiciones legales precitadas.

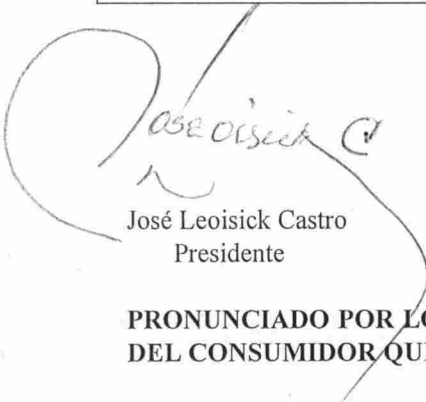
Dicha multa debe hacerse efectiva en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, **dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación de esta resolución**, debiendo comprobar a este Tribunal su cumplimiento dentro del plazo indicado; caso contrario, la Secretaría de este Tribunal **certificará la presente resolución para ser remitida a la Fiscalía General de la República para su ejecución forzosa.**

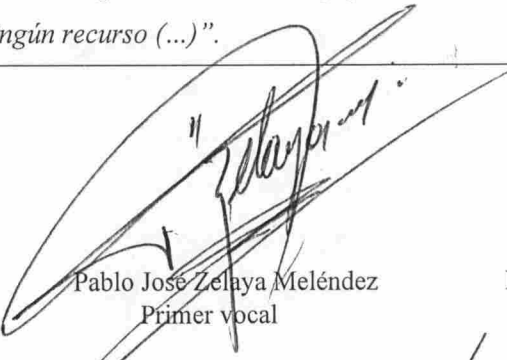
c) *Tómese nota* del lugar y medio técnico señalado por el apoderado de la proveedora a efectos de recibir notificaciones.

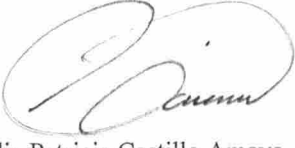
d) *Notifíquese.*

INFORMACIÓN SOBRE RECURSO

La presente resolución no admite recurso, de conformidad con lo expuesto en el artículo 167 inciso 3° de la LPA, según el cual: *“Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se regirán en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.”*; en relación con el artículo 158 N° 5 del mismo cuerpo normativo, que dispone: *“La resolución por la que se decida tramitar el expediente mediante el procedimiento simplificado y la resolución que pone fin al procedimiento, no admitirán ningún recurso (...)”*.


José Leoisick Castro
Presidente


Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal


Lidia Patricia Castillo Amaya
Segunda vocal

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

LA/ym


Secretario del Tribunal Sancionador