


"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: 19/01/2022 Hora: 13:43 Lugar: San Salvador	Referencia: 916-2019
RESOLUCIÓN FINAL			
I. INTERVINIENTES			
Consumidor denunciante:			
Proveedora denunciada:		Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA–	
II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES			
En fecha 17/12/2018 el consumidor interpuso su denuncia (fs. 1) en la cual manifestó, en síntesis, que el día 07/05/2018 canceló un servicio nuevo de agua potable, para su casa de habitación, pero es el caso que hasta la fecha no le instalan el servicio que tanta falta le hace, por lo que solicita a la DC le ayude a resolver la controversia.			
III. PRETENSIÓN PARTICULAR			
El denunciante solicitó que <i>"con base en los artículos 4 literal b) y 43 literal e) de la Ley de Protección al Consumidor, la pretensión del consumidor radica en que ANDA le instale el suministro de agua potable a la brevedad"</i> .			
IV. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN			
Tal como consta en resolución de inicio —fs. 36 al 37—, se le imputa a la proveedora denunciada la comisión de la infracción establecida en el artículo 43 letra e) de la Ley de Protección al Consumidor —en adelante LPC—.			
Así, la LPC prevé una serie de obligaciones y prohibiciones dirigidas a los proveedores, estableciendo una serie de infracciones administrativas en caso de incumplimientos por parte de los mismos, entre las cuales se encuentra la contemplada en el artículo 43 letra e), el cual, literalmente, prescribe que constituye una infracción grave: <i>"no entregar los bienes o prestar los servicios en los términos contratados"</i> , el resaltado es nuestro.			
Por lo anterior, este Tribunal deberá analizar la concurrencia de los siguientes elementos: en primer lugar, <i>las condiciones en que se ofreció el bien o servicio</i> , en cuanto a calidad y tiempo de cumplimiento, según corresponda; y en segundo lugar, <i>la existencia del incumplimiento por parte de los proveedores</i> al no entregar el bien o los servicios en los términos contratados por los consumidores, lo que, en caso de configurarse, daría lugar a la sanción prescrita en el artículo 46 del referido cuerpo de ley.			
V. CONTESTACIÓN DE LA PROVEEDORA DENUNCIADA			

Se siguió el procedimiento consignado en los artículos 143 y siguientes de la LPC, respetando la garantía de audiencia y el derecho de defensa de la proveedora, quien compareció conforme a las actuaciones que se detallan a continuación:

Mediante el escrito de fs. 45-46, la proveedora a través de su apoderado general judicial, el licenciado _____, contestó resolución de folio 41, y agrega documentación de folios 47 al 51. Así mismo, agregó la siguiente prueba: Ficha catastral del usuario vinculada a la cuenta 10646155, referencia de ficha 2-16-0572 (fs. 51).

Seguidamente, hace referencia a las razones del porque a su representada le ha sido difícil cumplir especialmente la referida a la entrega inmediata de los nuevos servicios de agua potable. Argumenta que no ha existido una acción dolosa o culposa en la supuesta infracción señalada por el demandante, en el supuesto incumplimiento del plazo para la instalación del nuevo servicio y que el referido servicio fue instalado el día 10/10/2019, 20 meses antes de iniciar este procedimiento sancionatorio, por lo que resulta pertinente solicitar que tal situación sea valorada como atenuante al momento de dictar sentencia.

Respecto a la falta de instalación del nuevo servicio de agua potable solicitado por el denunciante, expresó –en esencia– que “... fue subsanado desde el momento mismo en que se realizó la instalación del referido nuevo servicio en la fecha 10 de octubre de 2019...”.

Es conveniente señalar que lo argumentado por el licenciado _____ respecto a la instalación del nuevo servicio de agua potable, se encuentra estrechamente relacionado con la valoración de la prueba ofrecida, por lo cual el referido argumento será analizado en los siguientes apartados.

VI. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS

Este Tribunal valorará la prueba de conformidad a los métodos aceptados en el ordenamiento jurídico, para posteriormente determinar si en el presente procedimiento, se ha configurado la infracción consignada en el artículo 43 letra e) de la LPC, por no prestar los servicios en los términos contratados.

A. Al respecto, el artículo 146 de la LPC establece que, en los procedimientos ventilados ante este Tribunal, serán admitidos los medios de prueba reconocidos en el derecho común -en lo que fuere aplicable con la naturaleza de éste- y los medios científicos idóneos. Asimismo, en el inciso final del referido artículo se dispone que las pruebas aportadas serán valoradas según las reglas de la sana crítica, que están basadas en la lógica interpretativa, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicos idóneos.

En el presente caso, estamos frente a un contrato denominado bilateral, en el que se pactan obligaciones recíprocas; para el denunciante, pagar el precio de instalación del nuevo servicio de agua potable y para la denunciada, realizar dicha instalación.

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

1. La relación de consumo existente entre el consumidor y la proveedora denunciada.
2. Que el día 07/05/2018, el consumidor pagó la cantidad de \$418.80, en concepto de pago de instalación del nuevo servicio.
3. Que el día 29/02/2016, el consumidor pagó la cantidad de \$13.56 dólares, en concepto de trámite de solicitud de nuevo servicio (fs. 4).

Cabe señalar, que la proveedora no realizó la instalación del nuevo servicio de agua potable, sino hasta el 10/10/2019 (fs. 51); pero no consta en la prueba documental el plazo para que dicho servicio fuera instalado.

De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 1365 del Código Civil -en adelante C.C.- *"las obligaciones que no tienen término o plazo fijado por las partes, son exigibles a los diez días después de contraídas o de cumplida la condición de que dependan, si sólo producen acción ordinaria"*; y de acuerdo con lo estipulado en el número 2° del art. 1422 del C.C., la proveedora se constituye en mora *"Cuando la cosa no ha podido ser dada o ejecutada sino dentro de cierto espacio de tiempo, y el deudor lo ha dejado pasar sin darla o ejecutarla"*.

En aplicación de las disposiciones citadas y con base en los hechos probados, se establece que el plazo para el cumplimiento de **las obligaciones de la proveedora venció el día 17/05/2018**, de conformidad con lo estipulado en el artículo 46 del C.C., por lo que a partir del día siguiente a esa fecha (artículo 47 del C.C.) la proveedora se constituyó en mora de sus obligaciones. En consecuencia, ha quedado establecido que la proveedora no realizó la instalación del servicio de agua potable dentro del plazo debido y que la instalación fue efectiva luego de haber transcurrido cuatrocientos ochenta y cuatro días después del plazo legal.

De acuerdo al artículo 1569 del C.C: *"Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta"*. Con base en tal disposición legal, se infiere, que el deudor –ANDA– es quien debe probar que ha cumplido con su obligación, o **que lo hizo con la diligencia debida**. Es más, si el deudor desea eximirse de responsabilidad por el incumplimiento –sea que no haya cumplido con la obligación, de haberse retardado en el cumplimiento o que la haya cumplido imperfectamente– debe probar que dicho incumplimiento no le es imputable. Si alega la

imposibilidad en el cumplimiento por caso fortuito o fuerza mayor, él debe acreditar que ha ocurrido dicho modo de extinguir su obligación; lo anterior con base en lo establecido en el inciso 3° del artículo del 1418 C.C: "*La prueba de la diligencia o cuidado incumbe al que ha debido emplearlo; la prueba del caso fortuito, al que lo alega*". Lo anterior significa que la culpa contractual se presume, siendo el deudor quien debe probar que no ha incurrido en ella, estableciendo el debido cuidado o diligencia empleado en el cumplimiento de la obligación.

Tomando en cuenta lo que disponen los artículos 1569 y 1418 del C.C., citados en párrafos anteriores, cabe señalar, que la proveedora denunciada no ha probado en el desarrollo del presente procedimiento ninguna de las causas que extingan o modifiquen su responsabilidad frente a la obligación adquirida.

Por todo lo anterior, se determina que la conducta de la proveedora, comprobada en el presente procedimiento, se adecúa al ilícito administrativo establecido en el artículo 43 letra e) de la LPC. Por consiguiente, es procedente sancionar a la denunciada por *no prestar los servicios en los términos contratados*.

VIII. PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

Como se expuso en los acápites precedentes, se estableció la comisión de la infracción grave contenida en el artículo 43 letra e) de la LPC por *no prestar los servicios en los términos contratados*, la que se sanciona con multa hasta de doscientos salarios mínimos mensuales urbanos en la industria (artículo 46 de la LPC); 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.*

Respecto de este criterio, debe considerarse que ANDA tiene por objeto proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de Acueductos y Alcantarillados, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación

de las obras necesarias convenientes.

En tal sentido, según los Estados Financieros al 31/12/2018, 31/12/2019, 30/12/2020 y 31/08/2021, publicados en el sitio web www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/estados-financieros, ANDA contaba con un patrimonio por un monto total de \$126,974,792.67 a diciembre de 2018; \$225,725,241.60 a diciembre 2019; \$165,598,271.91 a diciembre 2020; y, \$111,371,699.99 a noviembre 2021. Lo anterior permite establecer que la infractora cuenta con un nivel de solvencia y respaldo patrimonial suficiente para cumplir con sus obligaciones, sin comprometer las operaciones de su rubro, y con la capacidad económica para afrontar el pago de la multa que le corresponda según lo establecido en el artículo 47 de la LPC.

b. Impacto en los derechos del consumidor.

En el caso concreto, es pertinente señalar que la infracción administrativa relativa a no prestar los servicios en los términos contratados —artículo 43 letra e) de la LPC— dio como resultado un impacto negativo en los derechos del consumidor, ya que, al tratarse de un servicio relacionado con el suministro de agua potable, es preciso mencionar que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. En ese sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas, el día 28/07/2010, a través de la Resolución 64/292, reconoció explícitamente *el derecho humano al agua*. Por consiguiente, este Tribunal considera que el impacto de la infracción cometida, si bien afecta la esfera patrimonial del consumidor, trasciende a la misma, puesto que estamos frente a la protección de un recurso que resulta indispensable para la vida y la salud.

Así, el cometimiento de la infracción grave derivada de la acción de la proveedora, privó al denunciante del servicio de agua potable por un periodo de cuatrocientos ochenta y cuatro días; lo anterior a pesar de que la denunciada debe asegurar que dicho servicio esté al alcance de todos.

c. Grado de intencionalidad de la infractora.

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.

Este Tribunal en reiteradas ocasiones 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.

De conformidad con lo previsto en el artículo 947 del Código de Comercio –en adelante C.Com.–, la proveedora debía cumplir sus obligaciones con la diligencia de un buen comerciante en negocio propio.

Analizado los hechos controvertidos en la denuncia, este Tribunal advierte que, con la prueba documental aportada, se ha establecido la responsabilidad de la denunciada respecto del actuar de sus empleados del *Departamento de Operaciones Regional Occidente*, en relación a la dilatación en la instalación del servicio de acueducto. Al respecto, cabe precisar la responsabilidad que la denunciada tiene por los actos de sus dependientes conforme al artículo 378 inc. 1º del C. Com., el cual determina: “*El dependiente obliga al principal*”. Por su parte, el artículo 379 C.Com. establece el alcance de tal obligación, así: “*Los actos de los dependientes obligan a sus principales en todas las operaciones que tuvieren a su cargo, en razón del puesto que ocupa frente al público*”.

En virtud de lo anterior, de la prueba agregada al presente procedimiento se comprobó que la proveedora incurrió en la referida infracción actuando con culpa, ya que a pesar que los sujetos intervinientes habían pactado: el servicio a instalar, el precio a pagar por el mismo y la forma de pago, la proveedora omitió realizar la instalación del servicio de agua potable en el plazo legalmente establecido.

d. Grado de participación en la acción u omisión.

En virtud de lo que antecede, el grado de participación de la denunciada es directo, pues según se acreditó y confirmó en el presente procedimiento, que la omisión de *prestar los servicios en los términos contratados* fue responsabilidad directa de la proveedora, puesto que, sin contar con un respaldo legal ni contractual, privó al denunciante del servicio de agua potable por un periodo de cuatrocientos ochenta y cuatro días.

e. Posible beneficio que obtiene el infractor.

Este parámetro será considerado según lo establece la Sala de Constitucional en la sentencia de inconstitucionalidad de ref. 109-2013 de fecha 14/01/2016, en la que señala que uno de los factores de dosimetría punitiva es: “*(...) el beneficio que, si acaso, obtiene el infractor con el hecho*”. Conforme a ello, debemos tener en cuenta el beneficio que la proveedora pudo obtener, por el cobro efectuado a la consumidora por la instalación del nuevo servicio.

Así, para el caso que nos ocupa, de conformidad a la fotocopia confrontada de factura, vinculada a la ficha número 2-16-00572 (fs. 3), la afectación patrimonial ocasionada al denunciante por el incumplimiento, la constituyen la cantidad de \$418.80 cancelada en concepto

de pago por la instalación de nuevos servicios.

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

Mediante la imposición de la multa, este Tribunal Sancionador pretende causar un efecto disuasivo¹ en la infractora ANDA quien ha cometido la infracción descrita en el artículo 43 letra e) de la LPC, con el fin de evitar futuras conductas prohibidas en detrimento de los consumidores.

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 que asumir la sanción correspondiente, como consecuencia de la misma.

IX. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA

Tal como se expuso en el apartado **VII.B** de esta sentencia, la proveedora cometió la infracción grave regulada en el artículo 43 letra e) de la LPC, al *no prestar los servicios en los términos contratados* en perjuicio del consumidor, por la no instalación del servicio de agua potable, durante cuatrocientos ochenta y cuatro días.

En tal sentido, habiendo concluido, entre otros aspectos, que la infracción cometida es una de las calificadas como graves, sancionables con multa de hasta 200 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria, conforme al artículo 46 de la LPC; que la proveedora ANDA cuenta con capacidad económica suficiente para afrontar la multa que resulte del presente procedimiento; que en razón del grado de intencionalidad de la conducta cometida por ANDA, no se acreditó el dolo sino negligencia; y, que el daño ocasionado por la conducta cometida asciende a la cantidad de \$418.80; 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 administrativo 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 resulte 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 los consumidores.

¹ “(...) 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.

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 impone a ANDA una multa de **MIL DOSCIENTOS DIECISÉIS DÓLARES CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$1,216.68)**, equivalentes a cuatro meses de salario mínimo mensual urbano en la industria, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 43 letra e) de la LPC, por *no prestar los servicios en los términos contratados*, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo; multa que representa el **2%** dentro del margen máximo estipulado por ley como consecuencia para la comisión de tal infracción —200 salarios mínimos urbanos en el sector industria—, siendo, a juicio de este Tribunal, proporcional a la gravedad que comportan los hechos, según las circunstancias objetivas y subjetivas previamente analizadas.

X. REPOSICIÓN DE LA SITUACIÓN ALTERADA

El consumidor solicitó en su denuncia que *“(...) que hasta la fecha no le instalan el servicio que tanta falta le hace, por lo que solicita a la DC le ayude a resolver la controversia”*. Al respecto, es necesario señalar lo siguiente:

A. Concerniente a la reposición de la situación alterada por la conducta infractora, la letra c) del artículo 83 de la LPC, expresamente señala que dentro de las atribuciones de este Tribunal se encuentra: *“(...) c) Ordenar al infractor, en los casos de afectación a intereses individuales, colectivos o difusos, la reposición de la situación alterada por la infracción, a su estado original. Entre las medidas para lograr la reposición de la situación alterada podrán ordenarse, la sustitución del bien; la devolución de lo cobrado indebidamente o la rebaja del precio (...)”*.

B. Siguiendo el mismo orden de ideas, la Sala de lo Constitucional, por medio de sentencia definitiva pronunciada en el proceso de amparo referencia 111-2002, señaló que *“La restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, no debe entenderse únicamente desde el punto de vista físico, sino desde una perspectiva jurídica-patrimonial, como efecto directo de la sentencia estimatoria”*.

En el mismo sentido, la Sala en mención, en la sentencia definitiva dictada en el proceso de amparo referencia 73-2000, afirma, que *reconocida la existencia de un agravio en la esfera jurídica del demandante, la consecuencia lógica es reparar el daño, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos*. Agrega que las sentencias pueden tener distinto carácter, dependiendo del soporte jurídico y fáctico de la

pretensión.

De igual forma, la Sala de lo Contencioso Administrativo, por medio de la sentencia definitiva pronunciada a las diez horas treinta minutos del 19/05/2008, en el proceso referencia 130-2006, afirmó que el objeto de la normativa de consumo hace referencia a la protección de los derechos de los consumidores, a efecto de procurar el equilibrio, certeza, y seguridad jurídica en las relaciones de consumo con los proveedores.

En respeto al principio de legalidad y con la finalidad de darle cumplimiento al artículo 101 de la Constitución y a los principios y directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, a que ante los hechos acaecidos a partir de la fecha de entrada en vigencia de la LPC reformada, y ante una eventual resolución definitiva estimatoria a la pretensión de los consumidores, este Tribunal está obligado por ley a ordenar la reposición de la situación alterada por la infracción, según lo dispuesto en el artículo 83 letra c) de la LPC.

C. Advierte este Tribunal que a fs. 51, se encuentra la ficha del cliente en la que se establece el número de cuenta del servicio de agua domiciliar a nombre de . , en la que consta que el servicio de agua potable antes relacionado se encuentra ubicado , dirección que coincide con la plasmada en el presupuesto de instalación de nuevos servicios (fs. 51) y que el mismo fue instalado en fecha 10/10/2019.

En tal sentido, considerando que la proveedora ANDA ha realizado de manera voluntaria la instalación del servicio de agua potable, este Tribunal tiene por cumplida la medida para la reposición de la situación alterada por la infracción.

XI. DECISIÓN

Por todo lo expuesto, y sobre la base del artículo 101 inciso segundo de la Constitución de la República; artículos 43 letra e), 83 letra b) y c), 146, 147 y 167 de la LPC; 106 inc. 1º y 139 número 7 de la LPA; 313, 378 inc. 1º, 379 y 947 del C.Com.; 313 CPCM, **RESUELVE:**

- a) *Téngase por agregado* el escrito presentado por el licenciado y la documentación que consta agregada de fs. 47 al 51.
- b) *Sanciónese* a ANDA con multa de cuatro meses de salario mínimo urbano en la industria —D.E. N° 6 del 21/12/2017, publicado en el D.O. N° 240, tomo 417 del 22/12/2017—, equivalentes a la cantidad de **MIL DOSCIENTOS DIECISÉIS DÓLARES CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$1,216.68)**, por cometer infracción al artículo 43 letra e) de la LPC, por *no (...) prestar los servicios en los términos contratados.*

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) *Téngase por repuesta la situación alterada* por las razones establecidas en el romano X de esta resolución.

d) *Notifíquese.*

INFORMACIÓN SOBRE RECURSO

Recurso procedente de conformidad al artículo 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos: Reconsideración.

Plazo para interponerlo: 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución.

Lugar de presentación: Oficinas Tribunal Sancionador, 7ª. Calle Poniente y Pasaje "D" #5143, Colonia Escalón, San Salvador.

Autoridad competente: Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor.

José Leoisick Castro
Presidente

Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal

Lidia Patricia Castillo Amaya
Segunda vocal

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

RG/MIP

Secretario del Tribunal Sancionador