

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", "T" y 24 de la LAIP

	<p>TRIBUNAL SANCIONADOR</p>	<p>Fecha: 14/11/2022 Hora: 08:00 Lugar: San Salvador.</p>	<p>Referencia: 1509-2021 acum. 1560-2021</p>
<p>RESOLUCIÓN FINAL.</p>			
<p>I. INTERVINIENTES.</p>			
<p>Denunciante:</p>	<p>Presidencia de la Defensoría del Consumidor —en adelante la Presidencia o denunciante—</p>		
<p>Colectivo de consumidores:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 		

7
7

	43. 44.
Proveedora denunciada:	GLOBAL DEVELOPERS, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, que se abrevia GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. representada legalmente por el licenciado _____, según se acredita en folios 1224-1229, tomo VI.

II. ANTECEDENTES Y HECHOS DENUNCIADOS

A. I. Mediante resolución de fecha 18/10/2022 (folios 1565-1567, tomo VIII) este Tribunal ordenó diligencias para mejor proveer, a través del requerimiento de documentación a la proveedora denunciada y consumidores denunciantes conforme a lo consignado en las letras c) y d), respectivamente, de la referida resolución, recibiendo por parte de los consumidores los siguientes escritos —CUADRO 1—:

N°	Consumidor	Fecha de presentación	Documentación presentada	Folios
1		31/10/2022	pago de prima y de contrato	1571-1575
2		01/11/2022	pago de prima y de contrato	1576-1586
3		01/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1587-1595
4		01/11/2022	pago de prima y de contrato, carta de aprobación de crédito	1596-1610
5		01/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1612-1625
6		01/11/2022	pago de contrato	1626-1637
7		03/11/2022	carta de aprobación de crédito	1638-1644
8		03/11/2022	pago de prima y de contrato	1645-1656
9		03/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1657-1668
10		03/11/2022	pago de contrato	1669-1672
11		03/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1673-1684
12		03/11/2022	pago de contrato, carta de aprobación de crédito	1685-1694
13		03/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1696-1710

14		03/11/2022	pago de prima	1711-1723
15		03/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1724-1763
16		04/11/2022	pago de contrato y carta de aprobación	1764-1774
17		04/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1775-1789
18		04/11/2022	pago de prima y contrato	1790-1797
19		04/11/2022	pago de prima y contrato	1798-1809
20		04/11/2022	pago de contrato	1810-1820
21		04/11/2022	pago de contrato	1821-1833
22		04/11/2022	pago de contrato	1834-1847
23		04/11/2022	pago de prima y contrato, carta de aprobación de crédito	1848-1857
24		04/11/2022	pago de contrato	1858-1867
25		07/11/2022	pago de prima y de contratos	1869-1892
26		08/11/2022	pago de prima y de contrato	1893-1901

2. Posteriormente, en fecha 10/11/2022, se recibió escrito de parte de la proveedora (folio 1902, tomo IX) mediante el cual pretendía subsanar las prevenciones efectuadas en la resolución antes referida, manifestando lo siguiente:

- i) En relación a la presentación de los contratos de compraventa debidamente inscritos en el Centro Nacional de Registros, en caso consten firmados a esta fecha, que tal requerimiento deberá ser evacuado por los consumidores, ya que conforme a nuestra legislación la persona compradora es la facultada legalmente para inscribir en el Centro Nacional de Registros —en adelante CNR— las compraventas de inmuebles suscritas a su favor, encontrándose imposibilitada su mandante de cumplir con tal requerimiento.
- ii) Respecto de la presentación de la razón y constancia de inscripción de compraventa emitida por el CNR de los inmuebles que fueron inicialmente ofrecidos a los consumidores, _____

_____, adjuntó los documentos de folios 1908-1938, todos del tomo IX, aclarando que de conformidad a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos —en adelante LPA—, este Tribunal

puede verificar la información que consta en los registros de archivos del CNR por ser una entidad pública.

- iii)* En cuanto a la solicitud de aclaración de la fecha de firma del contrato de promesa de venta del inmueble inicialmente ofrecido al señor _____, confirma el error en la fecha del documento, presentando el documento con la corrección en la fecha —04/09/2021— previo consentimiento del nuevo comprador, folios 1939-1941, tomo IX.
- iv)* Respecto a la presentación del contrato de compraventa o promesa de venta que ampare la venta del inmueble ubicado en _____, mismo que fue inicialmente ofrecido a los consumidores denunciantes _____ y _____, el apoderado de la proveedora aclara que el documento presentado es legal, ya que tal denominación fue sustituida —previa autorización del ente regulador— a _____, presentando la constancia emitida por el Gerente General de la misma, folio 1943, tomo IX.

Finalmente, en cuanto al estado de cuenta solicitado, sostiene que su mandante presenta la documentación que ampara: cuadro que contiene el detalle de los consumidores que no pagaron ninguna cantidad de dinero en concepto de prima, folio 1942, tomo IX y la documentación que ampara la devolución de ciertas cantidades de dinero a los consumidores denunciantes, conforme al siguiente detalle:

- i)* Fotocopia certificada por Notario de acta de conciliación suscrita en fecha 25/04/2022 por la proveedora denunciada y la señora _____ (folio 1945, tomo IX) en la que se hace constar la devolución de la cantidad de \$1,161.47 dólares que corresponden al monto pagado por la segunda para la adquisición del inmueble objeto de reclamo, declarándose ambas partes libres y solventes de toda obligación, otorgándose amplio finiquito.
- ii)* Fotocopia simple de cheque del Banco de América Central, S.A. emitido por la proveedora denunciada a favor de la señora _____, en fecha 07/11/2022 (folios 1946 y 1947, tomo IX) en el que se hace constar la devolución del monto pagado en concepto de prima y de contrato por la cantidad de \$21,714.29 dólares, consignando al pie del mismo, los sellos con las leyendas LIQUIDADO y RECIBIDO con la respectiva firma de la consumidora.
- iii)* Fotocopia simple de recibo CM157 emitido por la proveedora denunciada a favor de la señora _____ en fecha 07/08/2021 (folios 1950-1953, tomo IX) en el que se hace constar la devolución del monto pagado en concepto de contrato por la cantidad de \$34.29 dólares, junto con los documentos de renuncia al trámite de adquisición de vivienda en el proyecto _____ suscritos por la referida consumidora y el señor _____

- iv) Fotocopia simple de recibo CM245 emitido por la proveedora denunciada a favor de la señora _____ en fecha 10/09/2021 (folios 1954-1956, tomo IX) en el que se hace constar la devolución del monto pagado en concepto de contrato por la cantidad de \$34.29 dólares, junto con el documento de renuncia al trámite de adquisición de vivienda en el proyecto suscrito por la referida consumidora.
- v) Fotocopia simple de recibos 60 y CM711 emitidos por la proveedora denunciada a favor del señor _____ en fechas 12/05/2021 y 22/02/2022 (folios 1957-1961, tomo IX) en el que se hace constar la devolución del monto pagado en concepto de contrato por la cantidad de \$34.29 dólares, junto con el recibo de compensación por caso especial emitido por la proveedora a favor del referido señor y la señora _____ en fecha 08/03/2022 (folio 1962, tomo IX) por el monto de \$600.00 dólares en concepto de pago compensación por caso especial.
- vi) Fotocopia simple de recibos 67 y CM236 emitidos por la proveedora denunciada a favor de la señora _____ en fechas 07/09/2021 y 17/04/2021 (folios 1965-1968, tomo IX) en el que se hace constar la devolución del monto pagado en concepto de compensación por finalización de contrato, prima y contrato por las cantidades de \$350.00 dólares y \$1,812.43 dólares —respectivamente—, junto con el documento de renuncia al trámite de adquisición de vivienda en el proyecto _____ suscrito por la referida consumidora.
- vii) Fotocopia simple de recibo 688 emitido por la proveedora denunciada a favor de la señora _____ en fecha 17/04/2021 (folios 1968-1971, tomo IX) en el que se hace constar la devolución del monto pagado en concepto de contrato por la cantidad de \$34.29 dólares, junto con el documento de renuncia al trámite de adquisición de vivienda en el proyecto _____ suscrito por la referida consumidora.
- viii) Impresión de informe de estado de cuenta de los señores _____ y _____ (folios 1972-1974, tomo IX) en los que se hacen constar los abonos efectuados entre el 30/07/2021 y el 30/06/2022 para la adquisición del inmueble ubicado en _____, mismos que ascienden al total de \$7,292.78 dólares.

En virtud de lo anterior, se tiene por subsanada la prevención efectuada a la proveedora.

B. Los días 08/10/2021 y 21/10/2021 (folios 276-286, tomo II y folios 1189-1201, tomo VI), la Presidencia expuso en su denuncia que en aplicación de lo dispuesto en los artículos 69 letra i) y 143 letras b) y d) de la Ley de Protección al Consumidor —en adelante LPC—, requirió el inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., por posibles incumplimientos a la LPC, en perjuicio de los intereses económicos de un colectivo de consumidores del proyecto habitacional denominado “_____”, ubicado en _____, municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad.

C. Mediante la resolución de inicio de fecha 12/01/2022 (folios 1204-1212, tomo VI) este Tribunal determinó que la denuncia cumplía con los requisitos exigibles previstos en los artículos 143 inciso final de la LPC, 71 y 150 de la Ley de Procedimientos Administrativos —en adelante LPA—.

Respecto a las conductas observadas por la Presidencia, tal como se desarrolló ampliamente en la resolución antes citada, este Tribunal analizó la calificación de las mismas de forma individualizada y ordenó el inicio del procedimiento contra GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., por el posible cometimiento de las infracciones siguientes —las cuales, una vez aplicado el cómputo de prescripción—, fueron delimitadas así:

1. Infracción al artículo 43 letra e) de la LPC en relación al artículo 4 letra e) de la misma ley, *“por no entregar los bienes o (...) en los términos contratados (...)”*.
2. Infracción al artículo 44 letra e) de la LPC en relación al artículo 17 letras b), d) e i) de la misma ley, *por introducir posibles cláusulas abusivas en los documentos contractuales*.

Asimismo, se citó a la proveedora denunciada para que compareciera a expresar su defensa por escrito dentro del plazo de diez días hábiles contados desde el día siguiente al de la notificación del auto de inicio, respecto a los hechos atribuidos en su contra. Además, se ordenó a la proveedora suspendiera la comercialización y se abstuviera de vender las viviendas detalladas en los contratos de promesa de venta detallados en la letra b) del romano VII de la resolución de inicio; asimismo, se previno a la proveedora que, al contestar la audiencia conferida, si ofrecía prueba debía especificar el propósito de la misma, debiendo ser pertinente y útil, conforme a los artículos 106 y 153 de la LPA.

Dicha resolución fue legalmente notificada a la proveedora el día 31/01/2022, según consta a folio 1213, tomo VI.

III. ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA DENUNCIADA Y PRUEBA OFERTADA.

A. Como primer punto, el apoderado de la proveedora denunciada a través del escrito de folios 1217-1223, tomo VI, manifestó —en síntesis—, respecto de las infracciones atribuidas lo siguiente:

- (i) Violación al principio de tipicidad en materia sancionatoria por derivación del principio de legalidad, con base en la carencia de acreditación del elemento objetivo del artículo 43 letra e) de la LPC. Adecuación del tipo normativo prohibitivo y su sanción.

Argumentó que en la promesa de venta, existe obligación tanto del promitente vendedor de entregar y hacer la tradición del inmueble objeto de la promesa, como del promitente comprador de entregar el precio convenido, por lo que finalizado el plazo, el objeto de la obligación es precisamente celebrar la compraventa.

Sostuvo que no existe relación de consumo, ya que ninguno de los supuestos contratos fueron suscritos por su mandante, reiterando que el acuerdo además de constar por escrito, se evidencia con la firma del vendedor y el comprador, siendo la prueba idónea de la expresión del consentimiento entre los sujetos, acotando que, el alza de precios —consecuencia del impacto de la pandemia por COVID-19— fue informado previo a la suscripción de las promesas de

venta, por ser una limitante para culminar el negocio; sin embargo, no se logró establecer ningún acuerdo para la suscripción de los referidos contratos, de ahí *la ausencia de voluntad* de parte de la proveedora y la falta de perfeccionamiento del negocio.

Por todo ello, considera que existe un componente de atipicidad en la conducta infractora, siendo improcedente cualquier imputación relacionada al incumplimiento objeto de reclamo, reiterando que su mandante se encuentra amparada en la presunción de inocencia por la falta de pruebas que acrediten la comisión de la supuesta infracción en relación al incumplimiento de los contratos de promesa de venta objeto de reclamo.

- (ii) Violación al principio de tipicidad en materia sancionatoria por derivación del principio de legalidad, con base en la carencia de acreditación del elemento objetivo del artículo 44 letra e) de la LPC en relación con el artículo 17 letras b), d) e i), de la misma ley. Adecuación del tipo normativo prohibitivo y su sanción.

Al respecto, indicó que el objeto del contrato de promesa de venta, es celebrar la compraventa, misma que debe constar por escrito, ya que la firma del vendedor y el comprador en dicho documentos, constituye la prueba idónea del consentimiento entre los sujetos, reiterando que, también existe un componente de atipicidad en la conducta infractora en su elemento objetivo, debido a que al ser inexistentes los contratos de promesa de venta por la falta de perfeccionamiento de la voluntad de una de las partes, resulta inexistente cualquier inclusión de cláusulas abusivas imputadas a su mandante, acotando que no es viable la calificación efectuada por este Tribunal Sancionador de que la proveedora haya introducido alguna cláusula en un contrato que no se ha suscrito, por contar únicamente con documentos simples, como se sostiene en la resolución y la denuncia.

Finalmente, informó a este Tribunal que por no existir restricción alguna previo a la resolución de inicio, comercializó las viviendas objeto de reclamo y se encuentran comprometidas con otros consumidores, adjuntando la constancia de folio 1229, tomo VI.

B. Posteriormente, mediante resolución de fecha 24/06/2022 (folios 1231 y 1232, tomo VI) este Tribunal ordenó la apertura a prueba del procedimiento, misma en la que previno a la proveedora presentará en legal forma la documentación que acreditará la venta de los inmuebles objeto de reclamo detallados en el cuadro del romano II de la resolución de inicio (folios 1204-1212, tomo VI), ello con el objeto de verificar si resultaba procedente dejar sin efecto la medida cautelar decretada, prevención que fue subsanada mediante escrito presentado en fecha 18/07/2022 (folio 1236, tomo VI), adjuntando la documentación de folios 1237-1564, tomos VI-VIII.

Finalmente, tal como se ha referido en el romano II de la presente resolución, mediante resolución de fecha 18/10/2022 (folios 1565-1567, tomo VIII) este Tribunal ordenó diligencias para mejor proveer, a través del requerimiento de documentación a la proveedora denunciada y consumidores denunciados, la cual fue subsanada a través de los escritos detallados en la **letra A** de dicho romano.

IV. CRITERIO PARA LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA.

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 las infracciones atribuidas a la denunciada, delimitadas en el romano **II**, letra **B** de la presente resolución.

El artículo 313 del Código Procesal Civil y Mercantil —en adelante CPCM—, de aplicación supletoria en el presente procedimiento conforme lo dispuesto en el artículo 167 de la LPC, señala que la prueba tendrá por objeto las afirmaciones expresadas por las partes sobre los hechos controvertidos; prueba que, además, debe haber sido obtenida de forma lícita, debe estar relacionada con el objeto de la misma y ser idónea según las reglas y criterios razonables. En otras palabras, para que una prueba sea valorada debe ser oportuna, pertinente y conducente.

Asimismo, 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 adelante SCn— en la resolución final pronunciada en el proceso acumulado con número de referencia 23-2003/41-2003/50-2003/17-2005/21-2005, 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 una 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 artículo 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 CPCM 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*, el resaltado es nuestro.

Además, el artículo 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”*.

V. ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES A LA LPC.

A. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 43 LETRA E) EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 24, AMBOS DE LA LPC.

A la proveedora denunciada se le atribuye la posible comisión de la infracción grave establecida en el artículo 43 letra e) de la LPC, que estipula: *“Son infracciones graves, las acciones u omisiones siguientes: e) No entregar los bienes o (...) en los términos contratados (...)”*, el resaltado es nuestro.

Respecto a la referida infracción, 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) de la LPC, disposición que se encuentra estrechamente vinculada con la obligación que la LPC dispone para todos los proveedores de servicios, según se establece en el artículo 24 de la ley en mención: *“Todos los profesionales o instituciones que ofrezcan o presten servicios, están obligados a cumplir estrictamente con lo ofrecido a sus clientes. Las ofertas de servicios deberán establecerse en forma clara, de tal manera que, según la naturaleza de la prestación, los mismos no den lugar a dudas en cuanto a su calidad, cantidad, precio, tasa o tarifa y tiempo de cumplimiento, según corresponda”* (el resaltado es propio), de tal suerte que todo proveedor de servicios está obligado a garantizar que el consumidor fue plenamente informado de todos los términos de la contratación.

Por lo anterior, en el presente caso, este Tribunal deberá analizar si el supuesto infractor, proporcionó de forma clara los términos de la contratación, cuáles fueron *las condiciones en que se ofreció el bien o servicio*, en cuanto a calidad, cantidad, precio y tiempo de cumplimiento (entre otros), según corresponda; y determinar finalmente, *la existencia del incumplimiento por parte de la proveedora en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios*, según los términos contratados por la consumidora, lo que, en caso de configurarse, daría lugar a la sanción prescrita en el artículo 46 del referido cuerpo de ley, siendo esta la multa hasta de doscientos salarios mínimos urbanos en el sector comercio e industria.

B. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN DE POSIBLE INCUMPLIMIENTO EN LA ENTREGA DE LOS BIENES EN LOS TÉRMINOS CONTRATADOS.

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

- 1) Fotocopias simples y confrontadas de cartas de aceptación de créditos, emitidos por la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., debidamente suscritos por las partes, conforme al siguiente detalle —CUADRO 2—:

N°	Consumidor	Carta de aprobación de crédito/Folio
1		117
2		128
3		239
4		294
5		307
6		322
7		No consta carta pero proveedora confirma el pago de prima en cuadro de folio 1942
8		399 y 400
9		499
10		529
11		1616
12		600
13		No consta carta pero proveedora confirma el pago de prima en cuadro de folio 1942
14		635
15		653
16		675
17		No consta carta pero proveedora confirma el pago de prima en cuadro de folio 1942
18		720
19		No consta carta pero proveedora confirma el pago de prima en cuadro de folio 1942
20		803
21		No consta carta pero proveedora confirma el pago de prima en cuadro de folio 1942
22		835
23		911
24		1641
25		1081

- 2) Fotocopias confrontadas de las facturas emitidas por la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. a nombre de los consumidores que efectivamente suscribieron las cartas de aceptación de

créditos antes detalladas, en las que, se hacen constar los pagos efectuados por éstos en concepto de prima o pago de contrato, conforme al siguiente detalle —**CUADRO 3**—:

N°	Consumidor	Pago de prima/ Folio	Fecha de pago	Pago de contrato/ Folio	Fecha de pago
1		\$1,250.00/ 115	13/11/2020	\$34.29/ 116	13/11/2020
2		\$517.53/ 137 y 1646	23/04/2020	\$34.29/ 134 y 1647	23/04/2020
3		N/A	N/A	\$34.29/ 237	01/11/2020
4		N/A	N/A	\$34.29/ 300	14/07/2020
5		\$800.00/ 313 y 314	30/09/2020	No consta en expediente	N/A
6		\$711.26/ 328 y 1572	23/09/2020	\$34.29/ 328 y 1574	23/09/2020
7		\$787.00/ 1719	06/10/2020	No consta en expediente	N/A
8		\$1,250.00/ 385 y 1873	16/12/2020	\$34.29/ 384 y 1872	17/10/2020
		\$5,836.25/ 385-386 y 1873-1874	16/12/2020 y 17/02/2021		16/12/2020 y 17/02/2021
9		N/A	N/A	\$34.29/ 494	31/07/2020
10		\$15,000.00/ 556 y 1725	05/09/2020	\$34.29/ 556 y 1762	29/08/2020
11		\$5,000.00/ 583 y 1612	26/09/2020	\$34.29/ 582 y 1614	03/10/2020
12		\$777.98/ 1942	N/A	\$34.29/ 606 y 1766	03/09/2020
13		\$712.00/ 622 y 1800	24/09/2020	\$34.29/ 623 y 1802	15/09/2020
14		\$711.26/ 641 y 1661	15/09/2020	\$34.29/ 642 y 1660	12/09/2020
15		\$3,600.00/ 658 y 1850	05/09/2020	\$34.29/ 660 y 1852	30/08/2020
16		\$2,505.00/ 681-685 y 1706-170	12/12/2020	\$34.29/ 686 y 1705	11/12/2020
17		\$708.21/ 1942			
18		\$708.21/ 727 y 1580	30/08/2020	\$34.29/ 727 y 1579	26/08/2020
19		\$787.00/ 791 y 1791	18/10/2020	\$34.29/ 792 y 1792	18/10/2020
20		\$712.00/ 801 vuelto y 1777	02/10/2020	\$34.29/ 802 y 1778	02/10/2020
21		\$506.42/ 825 y 1897	08/07/2020	\$34.29/ 826 y 1895	15/06/2020
22		\$712.00/ 841	15/09/2020 y 19/09/2020	\$34.29/ 842	15/09/2020
23		\$786.99/ 918 y 1677	15/11/2020	\$34.29/ 919 y 1676	17/10/2020
24		N/A	N/A	\$34.29/ 964	11/07/2020
25		\$716.00/ 1087 y 1588	24/10/2020	\$34.29/ 1088 y 1588	13/09/2020

- 3) Fotocopia simple de resolución de Factibilidad de Financiamiento de Créditos a Largo Plazo para los interesados en adquirir viviendas del Proyecto _____, 1, 4 y 6 emitida por el ingeniero _____, en su calidad de gerente técnico del Fondo Social para la Vivienda en fecha 10/09/2020 (Folio 1237, junto con listado de viviendas de folios 1238-1274, tomo VI), por solicitud de la proveedora denunciada, en la que literalmente se resuelve: *Otorgar Factibilidad de Financiamiento de Créditos a Largo Plazo para 2,397 viviendas del Proyecto _____, 1, 4 Y 6, ubicado en _____, San Juan Opico, La Libertad, desarrollado por la Empresa CLOBAL DEVELOPERS, S.A. DE C.V. con precios de venta desde \$24,723.72 hasta \$80,961.00, financiando el FSV desde el 90% al 100% del precio de venta presentado por el constructor, según sea el caso, en el cuadro de valores, entendiéndose que todo crédito solicitado, se otorgará con base a la normativa vigente en su momento (sic).* El resaltado es nuestro.
- 4) Fotocopia simple de resolución de Modificación Factibilidad de Financiamiento de Créditos a Largo Plazo por revalorización del Proyecto _____, específicamente en los _____, 1, 4 y 6 emitida por el ingeniero _____, en su calidad de gerente técnico del Fondo Social para la Vivienda en fecha 26/03/2021 (Folio 1276, junto con listado de viviendas de folios 1277-1318, tomo VI y VII), por solicitud de la proveedora denunciada, en la que literalmente se resuelve: *Aprobar las modificaciones de 107 viviendas tipo Especial, QUARTIER 1, Q1-A (...) Aprobar el cambio de 33 viviendas de Tipo Castellane a Tipo Vienne y 8 viviendas de Tipo Castellane a Tipo Imperie, todas en Quartier 1. Aprobar el cambio de valor de la vara cuadrada urbanizada de \$100.00 a \$145.38 por incremento en las obras de urbanización, para 2,197 viviendas del Proyecto _____, 1, 4 y 6, ubicado en _____, Municipio de San Juan Opico, Departamento de La Libertad, desarrollado por la Empresa Global Developers, S.A. de C.V., con precios de venta desde \$29,597.99 hasta \$105,488.79 financiando el FSV desde el 91% al 98% del precio de venta presentado por el constructor, según sea el caso, en el cuadro de valores, entendiéndose que todo crédito solicitado, se otorgará con base a la normativa vigente en su momento (sic).* El resaltado es nuestro.
- 5) Fotocopias certificadas por Notario de Compraventas de inmuebles con mutuos hipotecarios y de promesas de venta de contado contra entrega (Folios 1324-1564, tomo VII y VIII), con los cuales la proveedora pretende hacer constar la venta de los inmuebles objeto de reclamo a terceras personas, siendo importante mencionar, que a través de la resolución de fecha 18/10/2022 (folios 1565-1567, tomo VIII) se previno a la proveedora para que presentará cierta documentación y aclarará algunos aspectos de la misma, lo cual fue subsanado conforme a lo consignado en el escrito de folio 1902, junto con la documentación de folios 1904-1974, tomo IX, información que se detalla en el **numeral 2 de la letra A del romano II** de la presente resolución.

- 6) Original de constancia emitida por el Gerente General de la proveedora, licenciados (folio 1942, tomo IX) mediante la cual hace constar las cantidades recibidas por su representada, en concepto de prima por parte de los consumidores denunciantes, incluyendo el detalle de los consumidores que no pagaron ninguna cantidad bajo tal concepto.
- 7) Fotocopias simples de documentos que amparan la devolución efectuada a los consumidores denunciantes de las cantidades de dinero pagadas por éstos en concepto de prima y contrato, así como el pago de compensación especial —lo cual se detalla ampliamente en el **numeral 2** de la **letra A** del **romano II** de la presente resolución—, conforme al siguiente detalle:
- , folio 1945; , folios 1946 y 1947; .
 y , folios 1950-1953; .
 ; folios 1954-1956; y
 folios 1957-1961; , folios 1965-1968; y, .
 , folios 1968-1971, todos folios del tomo IX.

C. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO EN LA ENTREGA DE LOS BIENES EN LOS TÉRMINOS CONTRATADOS ARTÍCULO 43 LETRA E) EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 24, AMBOS DE LA LPC.

A. Este Tribunal Sancionador deberá analizar —en el caso en particular— según lo establecido en las letras A y B del apartado V de la presente resolución, si la proveedora incumplió o no con la entrega de los bienes en los términos contratados; en consecuencia, de los elementos probatorios que obran en el expediente administrativo, se ha comprobado, mediante prueba indiciaria o directa:

1. *La relación contractual* existente entre los consumidores y la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., por medio de las fotocopias simples y confrontadas de cartas de aprobación de créditos suscritas por ambas partes, agregadas conforme al **CUADRO 2** del numeral 1 de la letra B romano V de la presente resolución.
2. *Las condiciones generales y especiales de la contratación* según las cartas de aprobación de créditos antes referidas, las cuáles contenían la ubicación de los inmuebles, **monto de venta**, prima en efectivo en los casos que aplicaba, forma de pago, condiciones generales y especiales, así como, la autorización de parte de la proveedora a su departamento legal para la elaboración de los contratos de promesa de venta a favor de los consumidores que suscribieron tal documento bajo las condiciones ahí contenidas.
3. *El pago efectuado por los consumidores* por los inmuebles objeto del reclamo, en concepto de *pago prima y otros cobros pago de contrato* conforme a lo consignado en las facturas emitidas por la proveedora denunciada a favor de los consumidores, mismas que se detallan en el **CUADRO 3** del numeral 2 de la letra B romano V de la presente resolución.

B. En virtud de lo anterior, para este Tribunal resulta importante destacar que se advierte de los hechos denunciados por la Presidencia y de la prueba incorporada al presente expediente, que la proveedora

GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. ofreció a los consumidores denunciados inmuebles ubicados en el proyecto habitacional denominado “ ” a un precio de venta conforme a lo pactado con la misma mediante las cartas de aprobación de créditos suscritas por ambas partes —CUADRO 2—, el cual fue modificado hacia el alza, de forma unilateral, injustificada y arbitraria por parte de la proveedora, incremento que fue notificado a los consumidores vía telefónica durante el año 2021 a efectos de que éstos asumieran tal aumento, con lo cual no están de acuerdo, ya que en algunos casos, habían cancelado ciertas cantidades de dinero en concepto de abono por tales viviendas; es decir que la proveedora no cumplió con las condiciones de contratación pactadas con los consumidores, al incrementar el precio de los inmuebles conforme a lo inicialmente ofrecido y pactado.

Al respecto, es preciso señalar que la doctrina en la actualidad ha buscado reconstruir el concepto de incumplimiento de contrato, a partir del análisis del concepto de *falta de conformidad*, entendida como una forma de categorizar el incumplimiento contractual, especialmente cuando la obligación del proveedor se refiere a la entrega de bienes materiales a los consumidores¹.

Hasta ahora existe un breve desarrollo de la noción de incumplimiento para contextualizar la moderna forma de entender los contratos, tratando de identificar —sus precursores— el sentido de los mismos, como instrumentos de interacción y satisfacción de intereses, idea que se ha denominado por la dogmática civil española como “propósito práctico del contrato” misma que *ofrece una visión mucho más realista y —desde el punto de vista de los intereses— un enfoque que define claramente las intenciones y pretensiones económicas que motivan el negocio jurídico, de manera que esto no puede entenderse sino a la luz de ese resultado buscado y querido por las partes: manifestado expresa o tácitamente por ellas; lo que determinará si, finalmente hay cumplimiento o incumplimiento del mismo*².

Ahora bien, respecto de la noción de falta de conformidad, la doctrina señala que “[l]a conformidad (o falta de conformidad) es un concepto anglosajón introducido en los sistemas continentales a partir de una unificación del derecho de contratos y obligaciones europea. **Implica congruencia entre la cosa entregada y las pretensiones del comprador.** Si se vincula a la idea del objeto, conformidad implica, por tanto, correspondencia de la cosa entregada con el modelo que exige el contrato. En general, conformidad significa que la cosa entregada por el vendedor ha de adecuarse a las exigencias cualitativas y cuantitativas que el contrato le impone, las características pactadas y lo efectivamente entregado al consumidor”³ (el resaltado es propio).

Señalando que lo importante es identificar cuándo una cosa entregada, ya sea en una venta civil, pero especialmente en una de consumo, es conforme al contrato. En ese sentido, existen diversos instrumentos en el derecho comparado, que nos exponen algunos criterios de conformidad de la cosa que se adquiere, para ello este Tribunal trae a análisis lo dispuesto en la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del

¹ González Cazorra, Fabián (2019) Trabajo: Hacia una Noción de Incumplimiento del Contrato de Consumo por la Entrega defectuosa de productos. Página 43.

² Ibidem. Páginas 47 y 48.

³ Ibidem. Páginas 49.

Consejo del 25/05/1999 en la que en su artículo 2.2 señala que: *Se presumirá que los bienes de consumo son conformes al contrato si: a) se ajustan a la descripción realizada por el vendedor y poseen las cualidades del bien que el vendedor haya presentado al consumidor en forma de muestra o modelo (...). El resaltado es propio).*

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por la doctrina, para establecer si existe una falta de conformidad *será necesario estructurar la relación negocial entre el consumidor y proveedor como un contrato cuyo contenido apunta al cumplimiento de las reales expectativas del consumidor* lo que se traduce en un mecanismo de distribución de riesgos y satisfacción de intereses, por cuanto las partes contratan, no solo para generar un vínculo de derechos y obligaciones, *sino para satisfacer y cumplir lo que realmente se han propuesto con su celebración*; por tanto, *cualquier desviación que interrumpa la consecución del resultado esperado por las partes, especialmente por el consumidor, va a producir un incumplimiento*⁴.

C. Establecido lo anterior, la proveedora alega la supuesta vulneración al principio de tipicidad, por considerar que no existe relación de consumo, ya que ninguno de los supuestos contratos fueron suscritos por su mandante, reiterando que el acuerdo además de constar por escrito, se evidencia con la firma del vendedor y el comprador, siendo la prueba idónea de la expresión del consentimiento entre los sujetos; este Tribunal considera pertinente señalar que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador la ley debe definir exhaustivamente las conductas objeto de infracciones administrativas, las sanciones o medidas de seguridad a imponer o, al menos, establecer una regulación esencial acerca de los elementos que determinan cuáles son las conductas administrativamente punibles y qué sanciones se pueden aplicar.

Bajo ese argumento, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia —en adelante SCA— ha establecido en reiterada jurisprudencia, que *“el principio de tipicidad comporta la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos —lex previa— que permitan predecir con el suficiente grado de certeza —lex certa— aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la propia responsabilidad y a la eventual sanción. (...)”*, resolución de las quince horas y cuatro minutos del 08/12/2014, en el procedimiento 325-2012.

Es decir, que la exigencia de la tipicidad garantiza a su vez la seguridad jurídica, pues se traduce en que para la imposición de una sanción administrativa se requiere la necesaria existencia de una norma previa — artículo 15 de la Constitución de la República— en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción, incorporando así la garantía de que ninguna persona será sorprendida por la definición de situaciones constitutivas de delitos o infracciones, o por la penalización de las mismas, que en el momento de ser realizadas, no estaban previstas como tales en una ley.

Así, la SCA en la sentencia de las quince horas ocho minutos del 24/09/2018, en el proceso con referencia 131-2015, sobre el principio de tipicidad, estableció: *“Se ha afirmado en la doctrina que la tipicidad se*

⁴ Ibidem. Páginas 51 y 52.

refiere a la exigencia hecha a la Administración Pública para que de manera previa a la conducta reprochada, se establezcan las infracciones en las que pueda incurrir un sujeto, así como las correspondientes sanciones que les podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, todo lo cual viene a garantizar el principio de seguridad jurídica que necesariamente debe impregnar los diferentes ámbitos de la materia sancionadora (...)”.

Ahora bien, para efectos del presente análisis, la LPA establece en el artículo 3 que las actuaciones de la Administración Pública están sujetas entre otros principios al de legalidad, en el sentido que debe actuar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, de modo que solo está habilitada para hacer aquello que este previsto en la ley y en los términos en que ésta lo determine, por lo tanto, toda actuación fuera de los márgenes determinados en ley es arbitraria.

Consecuentemente, el contenido del principio de tipicidad como manifestación del principio de legalidad, ha sido regulado en el artículo 139 de la LPA, que determina que *“solo podrán sancionarse las infracciones e imponerse las sanciones previstas como tales en la ley, de manera clara, precisa e inequívoca. Las normas que establezcan infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica (...)”*, en ese sentido, las infracciones deben estar previstas con suficiente grado de precisión de manera que se impida al operador extender o desviar sus alcances, siendo por ello indispensable que el análisis se haga única y exclusivamente sobre la base de los elementos que componen el tipo infractor, para garantizar que de no concurrir alguno de ellos, el hecho imputado resultaría atípico y no podría dar lugar a sanción alguna.

D. Conforme a ello, en el presente caso la infracción denunciada por la Presidencia es la descrita en el artículo 43 letra e) de la LPC, que prescribe *“(...) No entregar los bienes (...) en los términos contratados.”*, por lo que, al realizar el ejercicio de adecuación de los hechos denunciados a los alcances del referido ilícito administrativo, se advierten distintas obligaciones contractuales —*condiciones en que se ofrecieron los bienes*— de las cuales existe la certeza que, la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. pactó un determinado precio de venta de los inmuebles ubicados en el proyecto con los consumidores, conforme a lo consignado en el cuadro del romano II de la resolución de inicio de folios 1204-1212, tomo VI.

Sumado a lo expuesto, respecto al segundo elemento de dicha infracción —*existencia de un incumplimiento por parte de los proveedores*— se ha comprobado que la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., *incrementó el precio de las viviendas de forma unilateral e injustificada*, incrementos que pretendió justificar como consecuencia del impacto de la pandemia mundial por COVID-19 y a través de la resolución de Modificación Factibilidad de Financiamiento de Créditos a Largo Plazo por revalorización del Proyecto , específicamente en los *Quartier 1, 4 y 6*, estableciendo que los nuevos precios de venta iban *desde \$29,597.99 dólares hasta \$105,488.79 dólares* (resolución de folio 1276, tomo VI), mismos que inicialmente fueron ofrecidos y pactados con los consumidores denunciantes en un rango desde *\$24,723.72 hasta \$80,961.00* (resolución de folio 1237, tomo VI), situación que generó como

efecto cascada, el incremento del precio de las viviendas al nuevo precio consignado en el cuadro del romano II de la resolución de inicio de folios 1204-1212, tomo VI.

Al respecto, resulta pertinente destacar que si bien en la práctica comercial, algunas contrataciones prevén ciertas condiciones de revisión o ajuste de precio por variaciones de costos, según la cual el precio se fija sólo provisionalmente, estando el precio definitivo por pagar sujeto a ciertos factores que se establecen en las propias disposiciones del contrato —la cual a su vez debe estar sujeta a límites a efectos de no generar desproporcionalidad en los costos para una de la partes—, tales condiciones no fueron pactadas, por tanto, se deduce que *la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. estaba obligada a cumplir con mantener el precio pactado* en las cartas de aprobación de créditos, las cuales constituyen en el presente procedimiento la prueba de la relación contractual y negocial.

En consecuencia, conforme a la prueba documental que consta en el presente expediente y con el análisis de la conformidad de los bienes desarrollado en el literal B del presente apartado, se acredita con certeza que la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. incumplió de forma negligente con el precio de venta inicialmente ofrecido a los consumidores conforme a lo consignado en las cartas de aprobación de créditos, ya que incrementó unilateral e injustificadamente el precio inicialmente ofrecido y pactado, generando la falta de satisfacción de los intereses de los consumidores por el incumplimiento de la expectativa de adquisición de la vivienda al precio inicialmente ofrecido y pactado; por tanto, al configurarse los elementos de la infracción establecida en el artículo 43 letra e) de la LPC por “(...) *No entregar los bienes (...) en los términos contratados.*” —relacionados en la letra A. del romano V de la presente resolución—, la conducta infractora atribuida es *típica*, existiendo responsabilidad por parte de la misma en el cometimiento de tal infracción resultando procedente imponer la sanción conforme el artículo 46 de la misma ley.

Finalmente, es menester aclarar que no es posible exigir el cumplimiento de las cartas de aprobación de crédito a los respectivos conforme al precio inicialmente pactado, puesto que se ha acreditado en el presente procedimiento que la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. realizó la venta efectiva de todos los inmuebles objeto de reclamo a terceras personas, tal como consta en los documentos presentados por la misma de folios 1324-1564, tomo VII y VIII y de folios 1908-1938, tomo IX.

D. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 44 LETRA E) EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 17 LETRAS B), D) E D), AMBOS DE LA LPC.

Conforme a lo establecido en el artículo 44 letra e) de la LPC constituye infracción muy grave “*Introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales*”.

Para analizar la configuración de dicha infracción es preciso tener en cuenta que el artículo 17 de la LPC indica: “*Se consideran cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones que, en contra de las exigencias de la buena fe, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes, tales como:*”

b) *Permitir al proveedor modificar unilateralmente en perjuicio del consumidor las condiciones y términos del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones;*

d) *Renunciar anticipadamente a los derechos que la ley reconoce a los consumidores o que, de alguna manera, limiten su ejercicio o amplíen los derechos de la otra parte (...); e,*

i) *Las cláusulas que supongan la imposición de una penalización que no corresponda al daño causado al proveedor por el incumplimiento del contrato por parte del consumidor (...).*

Asimismo, en la parte final de la referida disposición se señala que: *“El carácter abusivo de una cláusula se evaluará teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios objeto del contrato, las circunstancias que concurran en el momento de la celebración y las demás cláusulas del mismo o de otro de que este dependa (...).”*

Según las reglas tradicionales del Derecho Civil se entiende que las cláusulas convenidas entre las partes contratantes se sujetan a la autonomía de la voluntad; sin embargo, en materia mercantil, el artículo 974 del Código de Comercio —en adelante C.Com.— expresamente dispone que *“las cláusulas de determinados contratos y precios de bienes o servicios impuestos por ley, se considerarán insertos en los contratos a que se refieran o que tengan relación con ellos, y sustituirán a las cláusulas contrarias establecidas por las partes”*.

El Derecho de Consumo nace, precisamente, para tutelar los derechos del consumidor, propiciando la equidad entre las partes, ante el desequilibrio en que se encuentra el consumidor en algunas relaciones comerciales, y es al amparo de los principios de este Derecho que el artículo 17 de la LPC prescribe *todas aquellas estipulaciones contractuales que, en contra de las exigencias de la buena fe, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes.*

Tal regulación cobra especial importancia si se toma en cuenta que modernamente muchas de las contrataciones comerciales —entre proveedores y consumidores— se llevan a cabo actualmente por medio de contratos de adhesión, los cuales se caracterizan por su formulación unilateral y su imposición, entendida como la escasa capacidad de influencia que el consumidor tiene sobre su contenido —sus cláusulas no son negociadas—.

En ese sentido, existe una asimetría entre las partes contratantes, en virtud de la capacidad de una parte —el proveedor— para imponer a la otra —el consumidor— el contenido del contrato, resultando que el cliente solo puede aceptarlo o rechazarlo, en el marco de la conveniencia, necesidad o urgencia que pueda tener de contratar ciertos bienes o servicios e incluso de demandar servicios de cierto proveedor específico que considera el más conveniente por razones de precio, capacidad, servicio o cualquier otra.

Esa situación justifica de forma especial el control de las cláusulas de los contratos de adhesión, pues puede haber lugar a que existan ciertas estipulaciones que en términos legales implican para la parte contratante más débil de la relación jurídica, un sometimiento a las mismas sin que tenga la libertad real de controvertirlas o rechazarlas. En ese sentido, el artículo 978 del C.Com. establece que cuando *los contratos estén redactados en formularios impresos o preparados por una de las partes, se interpretarán en caso de duda, en el sentido más favorable al otro contratante; y, por la misma razón el artículo 976 del C.Com.*

dispone que *en los contratos de adhesión, las cláusulas adicionales prevalecerán sobre las del formulario, aunque éstas no se hayan cancelado.*

En aplicación de la LPC, este Tribunal Sancionador está facultado para someter las cláusulas contractuales, que sean cuestionadas ante esta instancia, a un análisis de proporcionalidad y equidad, a fin de determinar si alguna condición contractual constriñe indebidamente los derechos de los consumidores, incrementa desproporcionadamente sus obligaciones o crea, en general, situaciones innecesariamente desiguales entre las partes en cuanto a sus derechos y obligaciones, en menoscabo del consumidor.

Para realizar ese análisis e interpretar si una cláusula contenida en un contrato suscrito entre proveedor y consumidor tiene un carácter abusivo, debe también evaluarse las circunstancias concurrentes al momento de su celebración, la naturaleza de los bienes o servicios contratados, la totalidad de las condiciones contractuales o extracontractuales relacionadas con la aplicación de dicha cláusula.

Además, cabe señalar que la infracción prevista en el artículo 44 letra e) de la LPC, se configura por el solo hecho de incluir una cláusula abusiva en el contrato, razón por la cual, el carácter abusivo resulta de su propio texto, sin que sea necesaria su aplicación por parte del proveedor para efectos de que la infracción se materialice.

En el caso particular, de las cláusulas ejemplificadas como abusivas en el artículo 17 letras b), d) e i) de la LPC, el desequilibrio puede consistir respecto: a la letra b) la sustracción unilateral por parte de la proveedora de sus obligaciones; letra d) del referido artículo, en que el consumidor renuncie anticipadamente a un derecho reconocido legalmente, que de alguna manera se limite el ejercicio del mismo, o que se amplíen los derechos del proveedor, o respecto a la letra i) del citado artículo, que se establezca una penalización excesivamente onerosa para el consumidor en caso de mora, causándose con cualquiera de esas estipulaciones un perjuicio al consumidor.

E. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 44 LETRA E) EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 17, AMBOS DE LA LPC.

En el presente procedimiento sancionatorio, se incorporó prueba documental, relacionada con la posible infracción a la LPC, relativa a la introducción de cláusulas abusivas en los contratos suscritos por la proveedora con los consumidores, consistente en fotocopias simples de los contratos de promesas de ventas que constan agregados al expediente, señalando a manera de referencia el ubicado a folios 15-23, tomo I, de la presente resolución, los cuales, según lo expuesto por la denunciante, incluyen las siguientes cláusulas abusivas:

- (i) **Relativa a la sustracción unilateral de sus obligaciones por parte del proveedor (Artículo 17 letra b) de la LPC):**

CLÁUSULA XV) DE LOS DESISTIMIENTOS. Establece: (...) El desistimiento por parte de GLOBAL DEVELOPERS a vender el inmueble antes relacionado en las condiciones establecidas en este contrato, tendrá como consecuencia, la devolución de la cantidad recibida en concepto de prima y las cuotas recibidas en concepto de pago mensual (...).

- (ii) **Relativa a la renuncia anticipada a los derechos que la ley reconoce a los consumidores o que, de alguna manera limiten su ejercicio o amplíen los derechos de la otra parte (Artículo 17 letra d) de la LPC):**

CLÁUSULA XVIII) DOMICILIO: En caso de acción judicial los contratantes fijamos como domicilio especial el de la ciudad de San Salvador, departamento de San Salvador, a cuyos tribunales nos sometemos.

- (iii) **Relativa a la imposición de una penalización excesivamente onerosa para el consumidor en caso de mora (Artículo 17 letra i) de la LPC):**

CLÁUSULA XII) CLÁUSULA PENAL: Si "El Cliente" infringiere cualquiera de las obligaciones descritas en la Cláusula XI, pagará a GLOBAL DEVELOPERS la cantidad de DIEZ MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, en concepto de daños y perjuicios; y Global Developers, se reserva el derecho de desistir de la venta del inmueble, y el cliente acepta que en cuyo caso no se le devolverán los pagos por él realizados (...).

F. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN AL ART. 44 LETRA E) DE LA LPC, EN RELACIÓN AL ART. 17 DE LA MISMA LEY.

Establecido lo anterior, este Tribunal analizará las cláusulas abusivas en la forma que fueron alegadas por la denunciante, con el objetivo de realizar el ejercicio de adecuación de los hechos denunciados a los alcances del ilícito administrativo atribuido a GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. regulado en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letras b), d) e i), ambos de la LPC:

1. Respecto a la infracción contenida en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letra b) ambos de la LPC, por la inclusión de cláusulas relativas a la sustracción unilateral por parte de la proveedora a sus obligaciones:

1.1 La referida cláusula se encuentra incluida en el contrato de promesa de venta y establece literalmente lo siguiente:

CLÁUSULA XV) DE LOS DESISTIMIENTOS. Establece: (...) El desistimiento por parte de GLOBAL DEVELOPERS a vender el inmueble antes relacionado en las condiciones establecidas en este contrato, tendrá como consecuencia, la devolución de la cantidad recibida en concepto de prima y las cuotas recibidas en concepto de pago mensual (...).

Respecto de dicha cláusula la Presidencia manifestó que la misma denota un incumplimiento al requisito de concreción y claridad, del artículo 16 letra a) de la LPC, debido a que la frase "El desistimiento por parte de GLOBAL DEVELOPERS a vender el inmueble antes relacionado en las condiciones establecidas en este contrato" deja al arbitrio de la proveedora las causales para incumplir con lo convenido en el contrato de promesa de venta, en ese sentido, la proveedora pudiera alegar que se niega — a formalizar la escritura de compraventa a favor del futuro comprador — aún en caso de no existir ningún incumplimiento de las partes,

específicamente del comprador— pudiendo alegar que otro consumidor le ofrece más dinero por el mismo inmueble, concluyendo que al establecer una cláusula tan abierta a una interpretación arbitraria a favor de la proveedora, esta se sustrae unilateralmente de sus obligaciones de hacer o entregar la compraventa, en detrimento de los derechos del consumidor, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 17 letra b) de la LPC en relación al artículo 44 letra a) del mismo cuerpo legal.

1.2 Previo a determinar lo abusivo de la referida cláusula, este Tribunal estima pertinente reiterar que los contratos de consumo se caracterizan por el manejo desigual de la información respecto al producto o servicio que se ofrece a los consumidores, ya que, es el proveedor quien posee más información frente a un consumidor que por lo general no es especialista en el producto que consume o en el servicio que utiliza, por tanto, éste no tiene el conocimiento al detalle sobre los mismos, a tal desequilibrio se le denomina “asimetría informativa”.

Por ello, la LPC consigna en el artículo 16 de la LPC, los requisitos que las promociones y ofertas de prestación de bienes o servicios deben contener, estableciendo literalmente lo siguiente: *Todo proveedor al establecer las cláusulas, condiciones o estipulaciones de las promociones y ofertas de bienes o servicios, y las cláusulas no negociadas individualmente, relativas a tales bienes o servicios, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Concreción, claridad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa; b) Buena fe y justo equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes, lo que en todo caso excluirá la utilización de cláusulas abusivas; (...).* El resaltado es nuestro.

Aunado a lo anterior, el Reglamento de la LPC contiene una clara regulación de los contratos de adhesión y las cláusulas abusivas, en la cual establece una serie de obligaciones a los proveedores, a partir de la cual —en cualquier etapa del proceso de contratación— las cláusulas, condiciones o estipulaciones contenidas en contratos de adhesión, deben de cumplir con lo siguiente:

- *Artículo 22 —Requisitos de los contratos de adhesión—: Los contratos de adhesión y sus anexos deberán cumplir con los siguientes requisitos: a) Estar redactados en términos claros, expresando esencialmente la naturaleza del contrato celebrado, el objeto y finalidad del mismo, las especificaciones sobre el bien o servicio que se contrata, el plazo del contrato; el precio, tasas o tarifas; la facturación y forma de pago, la forma en que el consumidor puede hacer sus reclamos, los derechos y obligaciones de las partes y las formas de terminación (...).* El resaltado es nuestro.
- *Artículo 27 —Especificaciones sobre la terminación contractual—: Las cláusulas relativas a la terminación del contrato, deberán contener las especificaciones siguientes: a) Las causales de terminación del contrato, debiendo incluir la posibilidad y condiciones de ejercicio de los derechos de renuncia, desistimiento, retracto y a darse de baja, en los casos en los que, de conformidad con la Ley y este Reglamento, el consumidor goce de los mismos (...).* El resaltado es nuestro.

De lo anterior, se colige que un contrato de adhesión, debe ser celebrado cuidando los requisitos de validez, y los elementos del mismo, por cuanto constituye fuente de obligaciones contractuales que pueden ser de dar, hacer o no hacer una cosa; en consecuencia, un contrato bien elaborado, establece cláusulas claras y pegadas a derecho, trazando los límites de la relación comercial y las obligaciones que de éste se generan para cada parte.

1.3 En razón de lo anterior, se tiene establecido que el fin que se persigue mediante la declaración de abusividad de la aplicación unilateral de esta cláusula de desistimiento por parte de la proveedora, es prevenir la falta de una descripción efectiva de causales de terminación en los contratos que suscribe con los consumidores, ya que su redacción deja al total arbitrio y conveniencia de la misma tal designación, generando un desequilibrio en perjuicio del consumidor, ya que tal pacto implica para el mismo, una renuncia anticipada a exigir de parte de la proveedora el cumplimiento de las obligaciones en los términos inicialmente ofrecidos o convenidos, tal como sostiene la doctrina: *“Una cláusula que autoriza este procedimiento, supone darle legitimación a la empresa para modificar la convención unilateralmente desde el momento que niega al consumidor su derecho a mantener la operación del contrato, tal cual se había inicialmente pactado”*.⁵, lo cual ha quedado comprobado en el presente procedimiento.

Y es que, la omisión de información clara genera vacíos, ambigüedades o contradicciones, cuya interpretación corresponde ejecutar mediante el control judicial, sea para establecer lo que se ha querido efectivamente decir por las partes contratantes con las palabras empleadas, para indagar la “intención” de los contratantes o para dotar de “sentido” a tal declaración.

Sobre dicho punto, nuestro Código Civil, regula como última ratio de interpretación de los contratos, la interpretación contra el estipulante, consignando literalmente lo siguiente: *“Artículo 1437.- No pudiendo aplicarse ninguna de las reglas procedentes de interpretación, se interpretarán las cláusulas ambiguas a favor del deudor. Pero las cláusulas ambiguas que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, sea acreedora o deudora, se interpretarán en contra suya, siempre que la ambigüedad provenga de la falta de una explicación que haya debido darse de ella. Se presumirá que las cláusulas ambiguas han sido dictadas o extendidas por la parte que tenía más interés en que su sentido no fuera claro (...)”*, el resaltado es nuestro.

Al aplicar tal precepto al caso en concreto, se tiene por acreditado que la proveedora utilizó en los contratos de promesa de venta una redacción que carece de concreción y claridad, ya que no contiene una descripción efectiva o una explicación que delimite las causas por las cuales la proveedora podrá dar por terminado unilateralmente el contrato, con lo cual incumple lo consignado en las letras a) y b) del artículo 16 de la LPC y la letra a) de los artículos 22 y 27 del Reglamento de la LPC, omitiendo la aplicación al principio *clare loqui* o “hablar claro”, es decir, comunicarse mediante un lenguaje comprensible, el cual implica un deber jurídico de contenido ético que pesa sobre las partes y forma parte de los principios de moralidad

⁵ Rosas Zambrano, Marco Antonio (2015). Posibilidad de dejar sin efecto el contrato en la Ley de Consumidor. Pág. 249.

procesal lo cual guarda relación con lo establecido en el Artículo 1417 del CC que dispone: “*Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley o la costumbre pertenecen a ella*”.

1.4 De lo antes expuesto, se ha determinado que la **cláusula XV** de los contratos de promesa de venta utilizados por GLOBAL DEVELOPERS, S.A de C.V., mediante la cual se faculta a una de las partes para terminar el contrato —a partir de las condiciones consignadas en las letras a) y b) del artículo 16 de la LPC y en la letra a) de los artículos 22 y 27 del Reglamento de la LPC— fue pactada de manera unilateral, mediante contratos de adhesión, los cuales conllevan como característica esencial, que fueron redactadas con carácter previo —predeterminada—, sin que los consumidores hayan podido influir sobre su contenido, es decir, sin una posibilidad real de negociación, lo cual se evidencia al no tener los mismos derechos ni estar en las mismas condiciones dentro de la relación contractual; por lo tanto, en la forma en que se ha estructurado y por las razones que han quedado expuestas, la referida cláusula genera un desequilibrio en los derechos de los consumidores, lo cual, quedo demostrado en el presente caso, por cuanto la proveedora de forma unilateral decidió desistir de los contratos, vendiendo a otros consumidores *por un precio de venta superior*, los inmuebles que *inicialmente ofreció a los consumidores denunciantes*, situación que en el Derecho de Consumo, no es aceptable.

2. *Respecto a la infracción contenida en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letra i) ambos de la LPC, por la inclusión de cláusulas relativas a la imposición de una penalización excesivamente onerosa para el consumidor en caso de mora:*

2.1 Conforme a la prueba incorporada se ha establecido que en los contratos de promesa de venta, se ha identificado la **CLÁUSULA XII) CLÁUSULA PENAL**: *Si “El Cliente” infringiere cualquiera de las obligaciones descritas en la Cláusula XI, pagará a GLOBAL DEVELOPERS la cantidad de DIEZ MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, en concepto de daños y perjuicios; y Global Developers, se reserva el derecho de desistir de la venta del inmueble, y el cliente acepta que en cuyo caso no se le devolverán los pagos por él realizados (...).*

Sobre dichas cláusulas, la Presidencia literalmente señaló en su denuncia que: *Al respecto de las cláusulas penales, el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor ha señalado que se trata de un avalúo anticipado de los perjuicios resultantes de la infracción de un contrato*” (Sentencia definitiva con referencia 1036-09, emitida a las trece horas con treinta minutos del día 18/01/2010); añadiendo que, muchas veces el establecimiento de tales cláusulas va más allá de la simple indemnización de daños y perjuicios, permitiéndole a quien fija las condiciones generales de contratación, el establecimiento de penas exorbitantes, sin que las mismas puedan ser discutidas por el consumidor.

Finalmente, sostuvo que, el alcance de la sanción impuesta por a proveedora va mucho más allá de los términos del artículo precedente, pues, la misma no se limita a exigir al deudor el equivalente a los daños causados, sino que —en caso de caer en tal supuesto— le nace el derecho a la misma a desistir de la venta

del inmueble y a quedarse con la suma pagada por los consumidores sin importar el monto cancelado, acotando que en el peor de los casos podría ser incluso la última cuota; en consecuencia, considera que se trata de una cláusula abusiva, ya que las penas impuestas al consumidor en los documentos contractuales señalados es desproporcional al daño causado incurriendo en la prohibición establecida en el artículo 17 letra i) de la LPC, la cual se considera una infracción muy grave de acuerdo al artículo 44 literal e) de la LPC.

2.2 Previo a determinar si la estipulación detallada constituye una cláusula abusiva, este Tribunal estima necesario reiterar lo señalado en los aut precedentes previamente citados, respecto de:

a) la regulación de las cláusulas penales en nuestro Código Civil;

b) lo sostenido por la doctrina en cuanto al efecto principal de las mismas cuando se produce el incumplimiento y el más habitual, esto es, el indemnizatorio o resarcitorio, ya que, establecida la pena en la cláusula, se resarce el interés del acreedor⁶;

c) que la cláusula penal consiste en una convención mediante la cual los contratantes pueden fijar, anteladamente a la fecha del vencimiento de una determinada obligación, el monto de los daños y perjuicios que corresponderán al acreedor en caso que el deudor incumpla tal obligación; y,

d) los elementos requeridos para la existencia de la cláusula penal, mismos que fueron desarrollados en el aut precedente emitido a las nueve horas con cincuenta y tres minutos del día 28/04/2016 en el procedimiento administrativo sancionador bajo referencia 467-2015.

2.3 Aclarado lo anterior, se advierte en un primer momento que, al tenor de lo consignado en la cláusula XII, esta cumple con la naturaleza de ser una *cláusula penal*, por cuanto si los clientes incumplen cualquiera de las obligaciones descritas en la cláusula XI de los contratos objeto de reclamo, los mismos deberán pagar a la proveedora la cantidad de DIEZ MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA *en concepto de daños y perjuicios*, estipulando con ello la consecuencia a la que se someten los consumidores en caso de incumplir con sus obligaciones, es decir, la estipulación del pago de un monto por indemnización de daños y perjuicios por tal incumplimiento, cumpliendo así con los elementos requeridos por las cláusulas penales.

No obstante lo anterior, este Tribunal verifica de la parte final de la redacción de la referida cláusula: (...) y *Global Developers*, se reserva el derecho de desistir de la venta del inmueble, y el cliente acepta que en cuyo caso no se le devolverán los pagos por él realizados (...), que se reconoce la facultad de GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de CV. de desistir de la venta del inmueble y de quedarse con los pagos efectuados a la fecha del incumplimiento, deduciendo que, el alcance de la cláusula señalada —sanción— va más allá de lo dispuesto en una cláusula penal, porque la proveedora no se limita a exigir a los consumidores el pago de los DIEZ MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA a la proveedora, *en concepto de daños y perjuicios*, sino que además, extingue de forma unilateral el contrato, generando consecuencias onerosas para éstos, ya que no realiza la devolución de las cuotas previamente pagadas a cuenta del precio

⁶ Feliu Rey, Jorge (2014). Cláusula Penal: Naturaleza de la pena, moderación judicial y su posible configuración como título ejecutivo. Anuario de Derecho Civil.

por los consumidores, lo cual deviene en una sanción desproporcionada, sobre todo si se considera que, en el escenario planteado por la misma cláusula, la consecuencia del incumplimiento, es decir la pena, ya ha sido solventada.

2.4 Bajo tal inteligencia, y en virtud de lo establecido en el artículo 17 letra i) de la LPC, el cual señala que se consideran abusivas: “Las cláusulas que supongan la imposición de una penalización que no corresponda al daño causado al proveedor por el incumplimiento del contrato por parte del consumidor (...)”, se tiene por acreditado que la **CLÁUSULA XII) CLÁUSULA PENAL**, incluida por la proveedora en los contratos de promesa de venta, causa un evidente desequilibrio a favor de la proveedora denunciada, al determinar que, además del pago por parte de los consumidores de una penalización por DIEZ MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA en concepto de indemnización por daños y perjuicios, *ésta se reserva el derecho —facultad— de extinguir el contrato y de no devolver a los consumidores las cantidades previamente pagadas a cuenta del precio por los mismos*, desproporción que es evidente y contraria a la luz de lo dispuesto en el artículo 17 literal i) de la LPC, así como a la condición resolutoria de los contratos bilaterales regulada en el artículo 1360 del CC, conforme a la cual la resolución o cumplimiento del contrato debe establecerse vía judicial, lo cual no consta de la redacción de la referida cláusula.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la cláusula en análisis, es excesiva y desproporcional frente a los consumidores, por cuanto ha incluido, además del pago de la pena por incumplimiento, el ejercicio por parte de la proveedora de una **facultad unilateral, excesiva y desproporcional** de extinguir el contrato con beneficio directo a la misma, con motivo de la retención de las cuotas previamente pagadas por los consumidores a cuenta del precio, situación que resulta desproporcional al daño al que la proveedora se vio sometido frente al acaecimiento de las causales de incumplimientos reguladas en el contrato, más aún cuando se estableció una cláusula penal que estipula el pago de un monto en concepto de indemnización por daños y perjuicios, deviniendo en la infracción establecida en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letra i), ambos de la LPC.

3. Respecto a la infracción contenida en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letra d) ambos de la LPC, por la inclusión de cláusulas relativas a la imposición de domicilio especial por parte del proveedor.

3.1 Señala la Presidencia, que en los contratos de promesa de venta se ha identificado la cláusula XVIII, denominada *DOMICILIO*, que establece que: *En caso de acción judicial los contratantes fijamos como domicilio especial el de la ciudad de San Salvador, departamento de San Salvador, a cuyos tribunales nos sometemos*. El resaltado es nuestro.

7 Sobre la misma, argumentó que atendiendo a lo estipulado en el artículo 17 letra d) de la LPC, dicha cláusula es abusiva, por cuanto la fijación del domicilio especial —en este caso: la ciudad de San Salvador— se ha dado como producto de una decisión unilateral de la proveedora, tratándose de una cuestión que —por su naturaleza— debe ser de libre discusión para las partes involucradas en el contrato. Asimismo, reitera lo

señalado en el artículo 24 letra d) del Reglamento de la LPC el cual literalmente consigna: *“No deberán aparecer como parte del formulario impreso del contrato que se entrega al consumidor, sino que deberán pactarse como cláusulas adicionales, libremente discutidas por las partes y no como una condición para la celebración del contrato, las estipulaciones siguientes: d) La determinación del tribunal al que, por razón del territorio, se someten las partes en caso de acción judicial.”*

Del mismo modo, la denunciante sostuvo que tal cláusula podría derivar en el hecho de que la jurisdicción pactada sea inaccesible para el consumidor, en virtud de la distancia y los costos derivados de su participación en una jurisdicción distinta a la que, en principio, le correspondería, lo cual, podría incidir en el efectivo acceso a la justicia por parte del consumidor, tratándose éste de un derecho que, por disposición legal y constitucional, le corresponde.

Concluyendo que, se ha comprobado que el contenido en referencia es abusivo debido a que obliga al consumidor a someterse a los tribunales de un domicilio diferente al suyo, en consecuencia, la cláusula anterior se considera como abusiva según el artículo 17 letra d) de la LPC.

3.2 Como es sabido, la LPC y su reglamento, contienen una clara regulación de los contratos de adhesión y las cláusulas abusivas, estableciendo en la letra d) del artículo 24 del Reglamento de la LPC —Cláusulas adicionales de libre discusión— literalmente lo siguiente: *“No deberán aparecer como parte del formulario impreso del contrato que se entrega al consumidor, sino que deberán pactarse como cláusulas adicionales, libremente discutidas por las partes y no como una condición para la celebración del contrato, las estipulaciones siguientes: (...) d) La determinación del tribunal al que, por razón del territorio, se someten las partes en caso de acción judicial.* (el resaltado es nuestro).

Ahora bien, este Tribunal, en autprecedentes —v.gr. resolución del 28/01/2021, ref. 1015-2019 y 26/09/2022, ref. 41-2021— ha referido ampliamente lo regulado por el Código Civil —en adelante CC— y el CPCM, respecto de la figura del domicilio, concluyendo que: a) las reglas que determinan los criterios de competencia existen, entre otros motivos, para garantizar los derechos de toda persona demandada, en forma especial el derecho de defensa, en concordancia con el Principio Constitucional regulado en el artículo 11 de la Constitución de la República que establece: *“Ninguna persona puede ser privada (...) ni de cualquiera otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes (...)”*; y, b) se reconoce el domicilio especial contractual, únicamente si fue acordado por ambas partes; en consecuencia, no es válida la sumisión expresa a un domicilio especial contractual cuando su constitución es unilateral.

Asimismo, se ha relacionado en tales resoluciones, lo sostenido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Honorable Corte Suprema de Justicia —en adelante SCA— mediante resolución de las once horas treinta y tres minutos del 02/12/2013, en el procedimiento bajo referencia 144-2010, en la que, señaló que el derecho de defensa, implica que a los individuos contra quienes se instruye un determinado proceso, se les debe brindar una oportunidad procedimental de exponer sus razonamientos, es decir, una intervención efectiva, garantizando el derecho a las garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado

justo y equitativo dentro del proceso, permitiendo tener la oportunidad de ser oídos y hacer valer sus pretensiones frente a un juez.

3.3 En ese sentido, al realizar el ejercicio de adecuación de la cláusula XVIII) *DOMICILIO* —incluida en los contratos objeto de estudio—, al caso concreto, se tiene que, la competencia para acceder a la jurisdicción, fue pactada de manera unilateral mediante contratos de adhesión, los cuales conllevan como característica esencial, que fueron redactadas con carácter previo —predeterminada— a la suscripción de los referidos documentos, sin que los consumidores hayan podido influir sobre su contenido, es decir, sin una posibilidad real de negociación.

Sobre lo anterior, la Honorable Corte Suprema de Justicia en Pleno, mediante la resolución de las once horas y veinte minutos del 12/08/2010, en el procedimiento bajo referencia 59-D-2010 sostuvo que: “(...) *la Corte ha dado un paso más en la protección de los consumidores, ya que ha resuelto que la cláusula de sumisión expresa y unilateral a un domicilio especial no surte efecto, no vale en los contratos de adhesión, cuando la misma fue impuesta en el contrato mediante el uso de formularios o impuestas mediante mutuos confeccionados en el seno de las relaciones crediticias entre sujetos ubicados en posiciones económicas desiguales, es decir, contratos celebrados masivamente con los consumidores*”.

Acotando la Corte en dicha resolución, que la aplicación de dicha cláusula obliga al deudor a litigar fuera de su domicilio, con las implicaciones: económicas, laborales, temporales que conlleva en su perjuicio, situación que como contraparte beneficia al acreedor, y que, el demandado tiene derecho a que se le demande ante el Juez Natural que corresponde a su domicilio, por lo que, la cláusula de constitución de un domicilio especial implica una renuncia a un derecho que le beneficia y traslada esa bonanza a la otra parte.

En ese sentido, este Tribunal tiene por acreditado que GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. estableció unilateralmente la competencia, obligando al consumidor a dirigirse exclusivamente a un domicilio en caso de conflicto de forma unilateral, sin ningún fundamento legal para tal situación, por lo que, la cláusula bajo análisis podría limitar derechos constitucionales de los consumidores usuarios de sus servicios, ya que constituyen un obstáculo para el acceso a los tribunales, por los costos que puede implicar litigar fuera de su domicilio, más aún, cuando en las generales de los contratos de mutuo no se encuentra de forma clara la residencia de los consumidores, atentando contra los derechos de audiencia y defensa, dando lugar a la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la misma ley que determina “*Son infracciones muy graves (...) e) Introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales o (...).*” en relación al artículo 17 letra d) de la misma ley, la cual literalmente dice: “*Renunciar anticipadamente a los derechos que la ley reconoce a los consumidores o que, de alguna manera limiten su ejercicio o amplíen derechos de la otra parte (...)*”.

4. En síntesis, conforme al análisis expuesto, este Tribunal considera que las cláusulas empleadas por la proveedora denunciada en los contratos de promesa de venta, en la forma en que se han estructurado y por las razones que han quedado expuestas, *omiten los elementos que permitirían un trato más equilibrado de las partes, pues pretenden sustraer a los consumidores de la esfera de protección jurídica a la que tienen derecho*, generando un desequilibrio respecto al derecho del consumidor a determinar la forma y modo en

que quedarán consignados los derechos y obligaciones de las partes en los referidos documentos contractuales, sustrayendo el elemento de negociación de los mismos, ya que la proveedora impone sus condiciones, lo cual, en el Derecho de Consumo, no es aceptable.

Y es que, tal como se ha referido en el romano III de la presente resolución, la proveedora alegó la violación al principio de tipicidad, debido a que al ser inexistentes los contratos de promesa de venta por la falta de perfeccionamiento de la voluntad de una de las partes, resulta inexistente cualquier inclusión de cláusulas abusivas imputadas a su mandante, acotando que no es viable la calificación efectuada por este Tribunal Sancionador de que la proveedora haya introducido alguna cláusula en un contrato que no se ha suscrito, por contar únicamente con documentos simples, como se sostiene en la resolución y la denuncia.

Sobre tal punto, este Tribunal ha establecido en sus resoluciones, que con el objeto de intentar disminuir las grandes desigualdades generadas por la aparición del contrato por adhesión a cláusulas predispuestas o condiciones generales, surge la intervención del Estado, la cual busca el equilibrio en la balanza de la relación contractual y evitar así, que la configuración interna del contrato venga moldeada sólo por una de las partes (v.gr. SCA en la resolución de las quince horas nueve minutos del 13/06/2016, en el procedimiento bajo referencia 275-2010), precisando que *las contrataciones comerciales se llevan a cabo actualmente por medio de contratos de adhesión o, como modernamente se denominan, mediante condiciones generales de contratación, mismos que se caracterizan por su formulación unilateral por parte de quien ostenta la posición de ventaja frente al consumidor, condiciones que por antonomasia no son negociadas* (v.gr. resolución del 30/06/2010, ref. 320/2010 y 23/01/2012, ref. 762/2011). Los resaltados son nuestros.

Además, ha señalado que, para que tales condiciones sean consideradas como abusivas, deben concurrir los siguientes 4 requisitos: *Contractualidad, Predisposición, Imposición y Generalidad*, resaltando respecto de éste último requisito, que el mismo se refiere a que: *las cláusulas deben estar incorporadas a una pluralidad de contratos o estar destinadas a tal fin ya que, como afirma la doctrina, se trata de modelos de declaraciones negociables que tienen la finalidad de disciplinar uniformemente los contratos que van a realizarse (...)*⁷.

A partir de lo desarrollado, y en virtud del principio de verdad material regulado en el artículo 3 número 8 de la LPA, se concluye que en la práctica, las cláusulas y condiciones generales incluidas por los proveedores dedicados al rubro de proyectos inmobiliarios en todos los documentos contractuales puestos a disposición de los consumidores, son *establecidas de forma unilateral e incluidas de forma general*, las cuales constituyen características esenciales de los contratos de adhesión, en donde el consumidor no tiene la posibilidad de negociar aspectos del mismo, sólo puede aceptar o rechazar tal propuesta.

En ese sentido, sobre la base de los hechos probados, se concluye que la proveedora, efectivamente, introdujo una serie de cláusulas abusivas —que cumplen con los requisitos antes expuestos— en una pluralidad de documentos contractuales puesto a disposición de los consumidores al momento de negociar

⁷ Marín López, Manuel Jesús (2018) La nulidad de la cláusula de gastos en los préstamos hipotecarios. Colección Derecho del Consumo.

los inmuebles. Y siendo que, el Estado se encuentra obligado a defender los intereses de los consumidores, limitando válida y legítimamente la libertad de contratación en una relación de consumo, control estatal que se ejerce en todos los momentos del proceso de contratación, mediante el cumplimiento de las condiciones establecidas en la letra a) del artículo 16 de la LPA y letra a) de los artículos 22 y 27 del Reglamento de la LPC —control previo— y mediante la prohibición y sanción por la incorporación de cláusulas abusivas en los contratos por parte de los proveedores —control posterior—, resulta procedente *declarar sin lugar* la falta de tipicidad alegada por la proveedora.

VI. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Ahora bien, establecidas las conductas ilícitas, es importante hacer referencia al tema de culpabilidad, así:

El principio de culpabilidad está reconocido por el artículo 12 de la Constitución de la República, 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 SCn de las doce horas del 17/12/1992).

En este sentido, la SCn 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 SCn de las doce horas veinte minutos del 29/04/2013).

Cabe destacar que una de la subcategorías 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 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, la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., es responsable del cumplimiento de las obligaciones legales estipuladas en el ordenamiento jurídico, y, de manera más específica, en la LPC; en consecuencia, tiene la responsabilidad de cumplir con la obligación de entregar los bienes en los términos contratados y de no introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales que suscribe con los consumidores, conforme a lo ordenado en la LPC.

Ahora bien, en el presente procedimiento no hay elementos suficientes para determinar que tal omisión haya sido producida de manera dolosa; no obstante, al ser una proveedora dedicada al desarrollo de proyectos inmobiliarios, se infiere que debe cumplir con las obligaciones que la LPC le establecen, situación que no consta en el presente procedimiento, pues se ha determinado que de manera negligente:

- i) No entregó los inmuebles en los términos contratados, ya que realizó, de forma unilateral e injustificada, el incremento de los precios inicialmente ofrecidos y pactados en contravención a lo establecido en el artículo 24 de la LPC.
- ii) Introdujo cláusulas abusivas en los documentos contractuales en contravención a los artículos 17 letras b), d) e i) de la LPC.

VII. PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES

Como se expresó en los acápites precedentes, se estableció —en resumen— la comisión de las infracciones detalladas a continuación:

1. La infracción grave regulada en el artículo 43 letra e) de la LPC, la cual se sanciona con multa hasta de 200 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria —artículo 46 LPC— por **no entregar los bienes en los términos contratados.**
2. La infracción muy grave regulada en el artículo 44 letra e) de la LPC, que se sanciona con multa hasta de 500 salarios mínimos urbanos en la industria —artículo 47 de la LPC—, **por introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales** en relación al artículo 17 letras b), d) e i) de la LPC.

Por consiguiente, es facultad de este Tribunal determinar la sanción y cuantificar las multas que correspondan 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*".

Resulta importante mencionar, que en el presente procedimiento administrativo sancionador la proveedora infractora ha mostrado una conducta procesal que evidencia el incumplimiento de su deber a prestar la colaboración que le es requerida para el buen desarrollo de los procedimientos (art. 17 número 5 de la LPA), por haber omitido presentar la información financiera solicitada por esta autoridad sancionadora en la letra f) de la resolución de inicio de folios 1204-1212, tomo VI.

No obstante lo anterior, es un hecho público y notorio que la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., es una empresa multinacional dedicada al desarrollo de proyectos inmobiliarios, la cual cuenta con la experiencia de construir y comercializar ciudades de más de 5,000 unidades habitacionales, destacando entre sus desarrollos recientes , y , según publicación realizada por la denunciada en su página web <https://globoelsalvador.com/>.

Además, según publicación efectuada por La Prensa Gráfica en la red social *Twitter* en fecha 08/02/2021, bajo el titular El mejor año para la constructora de , la constructora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. fue fundada en el año 2014 con un capital de \$25,000.00 dólares, señalando que al cierre del año 2020, alcanzó \$28.8 millones de dólares de patrimonio y activos valorados en \$43 millones de dólares, situación que coincidió con la salida al mercado de , lo cual consta en el link: <https://twitter.com/prensagrafica/status/1358765069979549698?lang=es>.

Al contrastar la información publicada por la proveedora, con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Mype, este Tribunal concluye que GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., cuenta con ingresos superiores a los regulados por dicha ley, los cuales se equiparan a los de un gran contribuyente, por lo que, para los efectos de la cuantificación de la multa será considerada como una empresa de *tamaño grande*.

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. 2º 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. 3º 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*".

En virtud de lo anterior, de la prueba agregada al presente procedimiento se comprobó que la proveedora incurrió en las referidas infracciones actuando con negligencia, ya que como proveedora que se dedica al préstamo de dinero u otorgamiento de financiamiento, estaba obligada a:

- (i) En cuanto a la infracción al artículo 43 letra e) de la LPC, consistente en "*e) No entregar los bienes o (...) en los términos contratados*" ha quedado evidenciada una actuación negligente por parte de la proveedora, pues realizó el incremento unilateral e injustificado del precio inicialmente ofrecido y pactado con los consumidores, estando obligada a cumplir con las condiciones contratadas.
- (ii) En cuanto a la infracción regulada en el artículo 44 letra e) de la LPC, consistente en "*Introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales*", la proveedora actuó con negligencia, pues a través de los documentos contractuales, *limitó el ejercicio de derechos a los consumidores y/o amplió derechos por parte de la proveedora en perjuicio del consumidor, impuso un domicilio especial a los consumidores, se sustrajo unilateralmente de sus obligaciones y estableció una penalización excesiva en los casos de incumplimiento del contrato por parte de los consumidores*, pese a que debía cumplir diligentemente con ciertas especificaciones como lo dice el Reglamento de la LPC y demás leyes aplicables al presente procedimiento, a fin de evitar, en perjuicio de los consumidores, el desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes.

c. Grado de participación en la acción u omisión.

A partir del examen del presente expediente administrativo, queda demostrado que el grado de participación por parte de la proveedora en las infracciones, es directo e individual, pues:

- (i) Respecto a la infracción establecida *en el artículo 43 letra e) de la LPC* relativa a no entregar los bienes en los términos contratados, fue su responsabilidad directa, por cuanto no cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas, al efectuar el incremento unilateral e injustificado

del precio de venta de los inmuebles, conforme a lo inicialmente ofrecido y pactado con los consumidores.

- (ii) En lo concerniente a la infracción establecida en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letras b), d) e i) de la LPC, GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. introdujo cláusulas abusivas en los documentos contractuales que causaron un evidente desequilibrio en perjuicio de los consumidores, ya que *la renuncia de los derechos que la ley confiere a los consumidores, límite o ampliación de derechos por parte de la proveedora en perjuicio del consumidor, la imposición del domicilio especial en caso de reclamos, la sustracción unilateral de sus obligaciones como proveedora y la imposición de una penalización excesiva en caso de incumplimiento del contrato por parte de la proveedora* fue determinada de forma unilateral, es decir, su ejecución dependía únicamente de la voluntad de la proveedora y los consumidores no pudieron influir en su supresión o en su contenido dentro del contrato de adhesión, de tal forma que consintieron contratar con dicha cláusula, so pena de renunciar a contratar, con lo cual se lesionó el normal equilibrio de la figura del contrato.

d. Impacto en los derechos del consumidor, naturaleza del perjuicio ocasionado o grado de afectación a los consumidores.

En el caso concreto, es pertinente señalar lo siguiente:

➤ *Infracción relativa a no entregar los bienes en los términos contratados.*

Respecto a la infracción establecida en el artículo 43 letra e) de la LPC relativa a no entregar los bienes en los términos contratados, este Tribunal estima que la naturaleza del daño causado a los consumidores, claramente es de índole económica, pues con el cometimiento de tal infracción dio como resultado un impacto negativo en los derechos económicos de los consumidores, puesto que, en principio, al no cumplir con lo pactado éstos se vieron afectados en su patrimonio, pues erogaron ciertas cantidades de dinero en concepto de prima y pago de contratos por los inmuebles ubicados en el proyecto objeto de reclamo, los cuales no pudieron ser adquiridos por el incremento unilateral e injustificado en el precio inicialmente ofrecido y pactado. Por otra parte, se generó una falsa expectativa en los consumidores sobre el ejercicio de su derecho de propiedad, ya que, las viviendas objeto del contrato fueron vendidas por la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. a terceras personas por un precio superior.

➤ *Infracción relativa a la introducción de cláusulas abusivas.*

En cuanto a la configuración de la infracción regulada en el artículo 44 e) de la LPC en relación al artículo 17 letras b), d) e i) de la citada ley, éstas materializan situaciones de desequilibrio o desigualdad en la titularidad de los derechos y obligaciones, pues, por un lado, la situación de superioridad de la proveedora le permite autoconcederse mayores derechos o facultades, o reducir, limitar o exonerar, total o parcialmente, sus obligaciones o cargas contractuales; en tanto que del otro lado de la palestra, se concreta y acentúa una situación de desventaja injustificada para los consumidores, expresada mediante el incremento excesivo de sus obligaciones y cargas, o, la limitación o supresión de sus derechos o facultades contractuales.

Con ello se afecta la buena fe del contrato de consumo que supone un comportamiento leal, transparente y honesto de los participantes, y además se genera una expresa desigualdad al concederse derechos solo a una de las partes.

Por su parte, la doctrina sostiene que la buena fe debe estar presente en todo el iter contractual, desde las negociaciones que preceden la formación del contrato, incluida su celebración o concreción, hasta el período post-contractual, pasando por supuesto por la ejecución del mismo, por lo que, como ha sostenido la jurisprudencia, dicho principio está presente *in extenso*, además de que dicha presencia se caracteriza por su marcada “intensidad”, durante todas las etapas en comento, razón por la cual cuando haya de juzgarse si el comportamiento de las partes se ajustó o no a los postulados de la buena fe, ello debe evaluarse de manera integral, revisando las posturas de las mismas en todos y cada uno de los momentos del negocio *sub examine*.⁸

Aunado a ello, y de forma más específica, el hecho de introducir en los documentos contractuales las cláusulas que imponen la renuncia anticipada a los derechos que la ley reconoce a los consumidores, tal como el establecimiento de un domicilio especial, en caso de reclamos, denota por sí misma un impacto negativo en la economía de los consumidores, ya que obliga al consumidor a dirigirse a un domicilio exclusivo en caso de conflicto sin tomar en cuenta los costos que pueden implicar para éstos el litigar fuera de su domicilio, lo que a su vez podría ser un obstáculo para el acceso a los tribunales, atentando contra los derechos de audiencia y defensa.

Al respecto, la SCA mediante la resolución del procedimiento bajo referencia 144-2010 antes relacionado, ha confirmado que: “(...) el criterio que la infracción por introducir cláusulas abusivas se configura por el sólo hecho de incluir la cláusula en los actos contractuales, sin que sea necesaria su aplicación (...)”, considerando que: “En ese sentido, no es exigible que la introducción de una cláusula abusiva cause un perjuicio real o concreto a consumidores determinados; sino que la mera inclusión, bajo el posible riesgo que dicha cláusula se aplique y vulnere concretamente los derechos analizados en el apartado precedente, se configura como un perjuicio potencial en la esfera jurídica de los consumidores que suscribieron dichos contratos (...)”.

En consecuencia, la estipulación contractual objeto de infracción ha causado una afectación en la esfera jurídica de los consumidores que firmaron los contratos que incluían tales cláusula, al colegir que las mismas implicaban una *limitación del ejercicio de derechos a los consumidores y/o ampliación de derechos por parte de la proveedora en perjuicio del consumidor, la imposición de un domicilio especial a los consumidores, la sustracción unilateral de sus obligaciones y el establecimiento de una penalización excesiva en los casos de incumplimiento del contrato por parte de los consumidores*

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

⁸ Neme Villarreal, Martha Lucía (2006) El principio de buena fe en materia contractual en el sistema jurídico colombiano Revista de Derecho Privado, núm. 11.

Mediante la imposición de la sanción —multa—, este Tribunal Sancionador pretende causar un efecto disuasivo⁹ en GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., quien ha cometido las infracciones detalladas en el romano V de esta resolución, 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 LPC, siendo pertinente advertir respecto de cada una de ellas lo siguiente:

Respecto a la infracción contenida en el artículo 43 letra e) de la LPC en relación con el artículo 24 de la misma ley, es menester señalar que este Tribunal, con la imposición de la multa, busca prevenir futuros incumplimientos a la LPC como los que nos ocupan, máxime cuando se trata de una proveedora de servicios que posee experticia en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, por lo que, debe considerar todos los factores externos que durante la ejecución de los mismos podrían llegar a afectar el precio que inicialmente ofrece y pacta con los consumidores.

Por último, en cuanto a la infracción contenida en el artículo 44 letra e) de la LPC en relación con el artículo 17 letras b), d) e i) de la misma ley, se pretende prevenir la introducción por parte de los proveedores de cláusulas que impliquen la renuncia o limiten los derechos que la ley confiere a los consumidores, amplíen los derechos por parte de la proveedora en perjuicio del consumidor, la imposición del domicilio especial en caso de reclamos, la sustracción unilateral de sus obligaciones como proveedora o la imposición de una penalización excesiva en caso de incumplimiento del contrato por parte de la proveedora, trayendo como consecuencia una desnaturalización o desequilibrio en la relación jurídica creada por el contrato; de ahí que, el objetivo es que los consumidores se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, que tengan posibilidad de negociarlas, hacer contraofertas o modificarlas, y no simplemente aceptarlas o rechazarlas en su integridad, de manera que, ambas partes tengan la facultad de establecer y aceptar mutuamente las cláusulas del contrato.

Por consiguiente, para la determinación y cuantificación de las multas procedentes, este Tribunal debe prever que, en el caso concreto, la comisión de las conductas infractoras no resulte más ventajosa para la infractora que asumir las sanciones correspondientes, como consecuencia de las mismas.

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 considerado los elementos descritos en el romano anterior, incluido el artículo 48 de la LPC, procederá a realizar el cálculo de las multas a imponer a la infractora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., determinando que:

1. Respecto a la infracción del artículo 43 letra e) de la LPC en relación al artículo 24 de la misma ley —sancionable hasta con 200 salarios mínimos— se comprobó que la proveedora incumplió con la

⁹ “(...) 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.

obligación contractual de entregar a los consumidores los inmuebles ubicados en el proyecto

conforme al precio inicialmente ofrecido y pactado en las cartas de aprobación de créditos, ocasionando con ello un perjuicio en los derechos económicos de los consumidores, puesto que, se vieron afectados en su patrimonio, pues erogaron ciertas cantidades de dinero en concepto de prima de pago de contrato por los bienes objeto de reclamo, los cuales no pudieron ser adquiridos por el incremento en el precio inicialmente ofrecido y pactado, aunado que, se generó una falsa expectativa en los consumidores sobre el ejercicio de su derecho de propiedad puesto que las viviendas ya fueron vendidas.

2. Respecto a la infracción regulada artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letras b), d) e i) de la LPC —sancionable hasta con 5000 salarios mínimos urbanos en la industria—, la proveedora introdujo tres cláusulas abusivas —previamente prerredactadas e impuestas por la misma— en los documentos contractuales, en los que los consumidores no tuvieron la posibilidad de negociar la incorporación o el contenido de la misma, sino que, únicamente pudieron aceptar las mismas si querían tener acceso al crédito, ocasionando un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes y una afectación al principio de buena fe, así como a los derechos económicos y de tutela judicial efectiva de los consumidores.

Además, se determinó que la proveedora es una persona jurídica cuya capacidad económica, para efectos de este procedimiento, es la de una *gran empresa* —tal y como se ha establecido en la letra a. del apartado VII de esta resolución—; que en razón del grado de intencionalidad de las conductas cometidas por la proveedora, no se acreditó el dolo sino negligencia; y que, se acreditó una afectación patrimonial de **\$45,095.11 dólares** por pagos efectuados por los consumidores en concepto de prima y **\$891.54 dólares** por pagos efectuados en concepto de contratos, haciendo un total de **\$45,986.65 dólares**.

Por otra parte, en el presente procedimiento la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., ha mostrado una conducta procesal que evidencia el incumplimiento de su deber a prestar la colaboración que le es requerida para el buen desarrollo de los procedimientos (artículo 17 número 5 de la LPA), pues no presentó la información financiera solicitada por esta autoridad sancionadora.

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 administrativo sancionador resulta pertinente fijar las multas cuya cuantía resulte *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.

A su vez, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la LPC, que establece que cuando el proveedor resultare culpable de infracciones que afecten intereses colectivos o difusos, *la cuantía de la*

multa que deba imponerse, nunca será inferior al daño causado o a lo cobrado indebidamente, ni podrá exceder de 5000 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria.

En tal sentido, en el presente caso, tal aspecto ha de ser tomado en cuenta, considerando el daño en conjunto que la proveedora ocasionó a los consumidores por la conducta cometida relacionada con la no entrega de los bienes en los términos contratados, por el monto total de **\$45,986.65 dólares**, pues en su defecto, no podría conseguirse el cumplimiento del fin perseguido por legislador para los casos de afectación colectiva.

Por consiguiente, y conforme al análisis antes expuesto, considerando los principios de disuasión, proporcionalidad y razonabilidad que deben sustentar la imposición de las sanciones, y de conformidad con lo regulado en el artículo 139 número 7 de la LPA este Tribunal Sancionador impone a la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., las multas por infracción, según el detalle siguiente:

- 1) Multa de **CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS DE DÓLAR (\$46,233.84)**, equivalentes a ciento cincuenta y dos salarios mínimos mensuales urbanos en el sector de industria, por la comisión de la infracción estipulada en el artículo 43 letra e) en relación al artículo 24, ambos de la LPC, por no entregar los bienes en los términos contratados, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo, multa que representa el **3.04%** dentro del margen máximo estipulado por ley como consecuencia para la comisión de tal infracción, siendo, a juicio de este Tribunal, proporcional a la gravedad que comportan los hechos, según las circunstancias objetivas y subjetivas previamente analizadas.
- 2) Multa de **CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON VEINTITRÉS CENTAVOS DE DÓLAR (\$5,779.23)**, equivalentes a diecinueve salarios mínimos urbanos del sector industria, por la comisión de la infracción estipulada en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letras b), d) e i), ambos de la LPC, por introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo, multa que representa el **0.38%** dentro del margen máximo estipulado por ley como consecuencia para la comisión de tal infracción, siendo, a juicio de este Tribunal, proporcional a la gravedad que comportan los hechos, según las circunstancias objetivas y subjetivas previamente analizadas.

Establecido lo anterior, es menester señalar que, las multas impuestas por las infracciones antes detalladas, representan porcentajes inferiores en comparación al margen máximo estipulado por ley como consecuencia de la comisión de las mismas en casos colectivos, es decir, **5000 salarios mínimos urbanos en la industria**, siendo, a juicio de este Tribunal, proporcionales a la gravedad que comportan los hechos, según las circunstancias objetivas y subjetivas previamente analizadas.

IX. REPOSICIÓN DE LA SITUACIÓN ALTERADA

A. Concerniente a la reposición de la situación alterada por las conductas infractoras, 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 SCA, 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 las infracciones, según lo dispuesto en el artículo 83 letra c) de la LPC.

C. Por consiguiente, y en virtud de lo expuesto en el presente apartado, este Tribunal considera procedente ordenar a la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., como medida para la reposición de la situación alterada por las infracciones, *realizar la devolución de \$45,986.65 dólares pagados por los consumidores en concepto de prima y pago de contrato*, cantidades que se individualizan conforme a lo siguiente: —CUADRO 4—:

N°	Consumidor	Monto pagado en concepto de prima	Monto pagado en concepto de contrato	Total por consumidor
1		\$1,250.00	\$34.29	\$1,284.29
2		\$517.53	\$34.29	\$551.82
3		N/A	\$34.29	\$34.29
4		N/A	\$34.29	\$34.29
5		\$800.00	\$34.29	\$834.29
6		\$711.26	\$34.29	\$745.55
7		\$787.00	\$34.29	\$821.29
8		\$1,250.00	\$34.29	\$1,284.29
		\$5,836.25	\$34.29	\$5,870.54
9		N/A	\$34.29	\$34.29
10		\$15,000.00	\$34.29	\$15,034.29
11		\$5,000.00	\$34.29	\$5,034.29
12		\$777.98	\$34.29	\$812.27
13		\$712.00	\$34.29	\$746.29
14		\$711.26	\$34.29	\$745.55
15		\$3,600.00	\$34.29	\$3,634.29
16		\$2,505.00	\$34.29	\$2,539.29
17		\$708.21	\$34.29	\$742.50
18		\$708.21	\$34.29	\$742.50
19		\$787.00	\$34.29	\$821.29
20		\$712.00	\$34.29	\$746.29
21		\$506.42	\$34.29	\$540.71
22		\$712.00	\$34.29	\$746.29
23		\$786.99	\$34.29	\$821.28
24		N/A	\$34.29	\$34.29
25		\$716.00	\$34.29	\$750.29
TOTAL A DEVOLVER		\$45,095.11	\$891.54	\$45,986.65

Finalmente, resulta importante reiterar que en el presente expediente se ha acreditado la devolución efectuada por la proveedora a los siguientes consumidores denunciante:

ampliamente detallado en el numeral 2 de la letra A del romano II de la presente resolución.

X. PRONUNCIAMIENTO RELATIVO A LA MEDIDA CAUTELAR

Mediante resolución de inicio del presente procedimiento, a las trece horas con doce minutos del día 12/01/2022 (folios 1204-1212, tomo VI), este Tribunal resolvió: b) *Ordénese a GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. suspenda la comercialización y se abstenga de vender las viviendas detalladas en los contratos de promesas de venta incorporadas a fs. 15-23, 33-40, 118-123, 129-133, y 193-196 del tomo I; 222-229, 240-244, 295-299, 308-312, 323-327, 340-344, 363-367, 387-391, 392-396, y 453-457 del tomo II; fs. 500-504, 530-534, 575-579, 601-605, 617-621, 636-640, 654-657, y 676-680 del tomo III; fs. 703-711, 721-725, 742-746, 765-769, 783-790, 804-808, 821-824, 836-840, 858-862, y 873-883 del tomo IV; fs. 912-917, 934-942, 958-962, 990-993, 1003-1,007, 1028-1,032, 1,069-1,073, y 1082-1,086 del tomo V; fs. 1,114-1,118, y 1,168-1,172 del tomo VI, mientras dure el presente procedimiento sancionatorio y no se alteren las condiciones bajo las cuales se ha decretado la medida cautelar (...).*

Al respecto, es necesario señalar que, según lo verificado mediante los documentos agregados de folios 1324-1564, tomo VII y VIII y documentación adicional de folios 1904-1974, tomo IX, la proveedora denunciada comercializó y vendió efectivamente las viviendas objeto de reclamo, ubicadas en el proyecto —las cuales se detallan en resolución de inicio de folios 1204-1212, tomo VI—, antes que le fuera notificada la medida cautelar —el 31/01/2022, folio 1213, tomo VI— situación que es congruente a lo manifestado en el escrito de la proveedora de folios 1217-1223, tomo VI.

En congruencia con lo anterior, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 78 inciso tercero de la LPA: “Las medidas provisionales podrán dejarse sin efecto o modificarse durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”; en este estado del procedimiento es procedente *dejar sin efecto* la medida cautelar ordenada en los términos supra relacionados.

XI. 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; 17 letras b), d) e i), 24, 43 letra e), 44 letra e), 46, 47, 49, 83 letra b), 144 y siguientes de la LPC; y 3, 78 inciso tercero, 139 y 154 de la LPA, este Tribunal **RESUELVE**:

- a) *Ténganse por recibidos los escritos presentados por los consumidores denunciantes, en virtud del requerimiento de información efectuado a los mismos en fecha 18/10/2022 (folios 1565-1567, tomo VIII), conforme al detalle consignado en el CUADRO 1 del numeral 1 de la letra A. del romano II de la presente resolución.*

- b) *Téngase* por recibido el escrito presentado por la proveedora GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V. a través de su apoderado, el licenciado _____, en fecha 10/11/2022, se recibió escrito de parte de la proveedora (folio 1902, tomo IX), junto con la documentación de folios 1904-1974, tomo IX, la cual se detalla en el numeral 2 de la letra A. del romano II de la presente resolución.
- c) *Dejar sin efecto* la medida cautelar decretada en la resolución de inicio de folios 1204-1212, tomo VI, respecto a la suspensión de comercialización y abstención de venta de las viviendas ubicadas en *el proyecto* _____ —mismas que se detallan en tal resolución— por los motivos expuestos en el romano X de la presente resolución.
- d) *Sanciónese* a la proveedora **GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V.** con la cantidad de **CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS DE DÓLAR (\$46,233.84), equivalentes a ciento cincuenta y dos salarios mínimos mensuales urbanos en la industria** —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 43 letra e) en relación al artículo 24, ambos de la LPC, *por no entregar los bienes en los términos contratados*, conforme al análisis expuesto en el romano **V**, letras **A, B y C**. de la presente resolución y con fundamento en las disposiciones legales precitadas.
- e) *Sanciónese* a la proveedora **GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V.** con la cantidad de **CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON VEINTITRÉS CENTAVOS DE DÓLAR (\$5,779.23), equivalentes a diecinueve salarios mínimos urbanos del sector industria** —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 estipulada en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 17 letras b), d) e i), ambos de la LPC, *por introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales*, conforme al análisis expuesto en **romano V**, letras **D, E y F** de la presente resolución y con fundamento en las disposiciones legales precitadas.
- f) Dichas multas, que ascienden a la cantidad de **CINCUENTA Y DOS MIL TRECE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON SIETE CENTAVOS DE DÓLAR (\$52,013.07)** deben hacerse efectivas 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.**
- g) *Se ordena* a GLOBAL DEVELOPERS, S.A. de C.V., como medida para la reposición de la situación alterada por la infracción al artículo 43 letra e) en relación al artículo 24, ambos de la LPC; que, en

el plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha al de la notificación de la presente resolución, *devolver* los montos detallados en el **CUADRO 4** de la **letra C. del romano IX** de la presente resolución, **los cuales ascienden al monto total de CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS DE DÓLAR (\$45,986.65).**

- h) *Extiéndase* copia certificada de la presente resolución a la Presidencia de la Defensoría del Consumidor en su calidad de denunciante.
- i) *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.

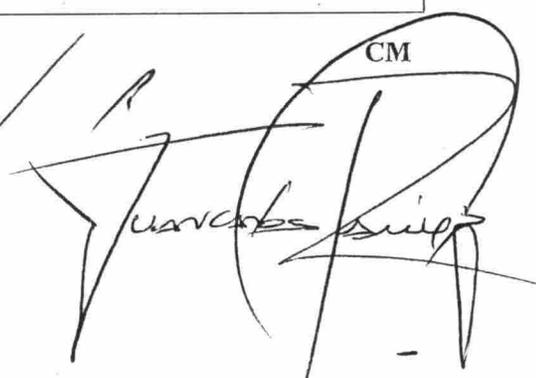
Autoridad competente: Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor



José Leisick Castro
Presidente

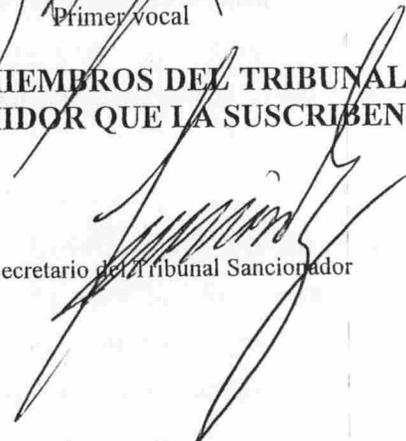


Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal



Juan Carlos Ramírez Cienfuegos
Segundo vocal

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



Secretario del Tribunal Sancionador