

	TRIBUNAL SANCIONADOR	Fecha: 30/11/2023 Hora: 10:57 a. m. Lugar: San Salvador.	Referencia: 860-2021
RESOLUCIÓN FINAL			
I. INTERVINIENTES			
Denunciante:			
Proveedora denunciada:	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA–.		
II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES.			
<p>La consumidora expuso, en síntesis, que: <i>“que le están realizando cobros por financiamiento que no ha sido solicitado por los propietarios, que son ella:</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Y</i> <i>Se realizo reclamo ante ANDA, en la sucursal Las Cascadas, pero su respuesta verbal fue que no procedía”.</i></p> <p>Según la denunciante, los hechos descritos podrían configurar la infracción grave prevista en el artículo 43 letra e) de la Ley de Protección al Consumidor –en adelante LPC–, que prescribe: <i>“e) No entregar los bienes o prestar los servicios en los términos contratados”</i>, en relación a lo regulado en el artículo 24 de la LPC el cual establece: <i>“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”</i>.</p> <p>En ese sentido, la Gerencia de Atención Descentralizada –en adelante GAD–, conforme al artículo 112 de la LPC, remitió el expediente por no lograr solucionar el conflicto en dicha instancia por incomparecencia reiterada e injustificada por parte de la proveedora a dos de las audiencias conciliatorias a las que fue citada en aquella dependencia. Posteriormente este Tribunal pronunció el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador mediante resolución de las ocho horas con diecisiete minutos del día 20/03/2023.</p>			
III. PRETENSIÓN PARTICULAR.			
<p>La denunciante, solicitó <i>“(…) que se reviertan los cobros por financiamiento que no han sido solicitados por los propietarios, por considerarlos cobros indebidos; solicitando se realice investigación al respecto y se ponga en investigación los cobros en tal concepto”</i> (sic).</p>			
IV. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN.			
<p>Tal como consta en resolución de inicio —folios 45 y 46—, se le imputa a la proveedora denunciada la comisión de la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC, que estipula: <i>“Son infracciones muy graves, las acciones u omisiones siguientes: (….) realizar prácticas abusivas</i></p>			

7
R
V

en perjuicio de los consumidores (...)” en relación al artículo 18 letra c) de la misma ley, que establece que son prácticas abusivas y por tanto está prohibido: *“Efectuar cobros indebidos, tales como cargos directos a cuenta de bienes o servicios que no hayan sido previamente autorizados o solicitados por el consumidor (...)*”.

Las prácticas abusivas son todas aquellas actuaciones de los proveedores que coloquen al consumidor en una situación de desventaja, de desigualdad o que anulen sus derechos, motivo por el cual, el artículo 18 letra c) de la LPC establece, en específico, como práctica abusiva el cobro indebido, y señala a título de ejemplo algunas causas por las que un cobro puede considerarse como tal: la falta de autorización o solicitud del consumidor.

El carácter indebido del cobro que cita el artículo antes mencionado se fundamenta en el hecho que *no sea obligatorio ni exigible, que sea ilícito, injusto o falto de equidad*; es decir, que no se pueda acreditar la existencia de una obligación que emane de la ley o de la libre voluntad de las partes dentro del marco legal.

En ese orden de ideas, la Sala de lo Contencioso Administrativo —en adelante SCA— mediante sentencia pronunciada el 06/11/2013, en el proceso referencia 305-2010, sostiene que *«En ocasiones, los cobros indebidos tienen origen en una actuación "fraudulenta" o con malicia por parte del proveedor, sin embargo, la mayor parte de los casos corresponden a deficiencias en la administración interna del proveedor. El artículo 18 literal c) de la LPC, es el que nos enmarca como práctica abusiva efectuar cobros indebidos, éste artículo tiene una naturaleza enunciativa y no taxativa, ya que se entiende en la ley, en derecho comparado y en doctrina, que un agente económico realiza cobros indebidos cuando el proveedor cae en uno o más de los siguientes supuestos: a) cuando se cobra por medio de facturas o por cualquier otro medio con el mismo fin, servicios que no han sido efectivamente prestados; b) cuando se altera la estructura tarifaria sin que medie autorización del cobro por parte del consumidor; y c) cuando se efectúa un cobro sin el respaldo que lo legitime para realizarlo»*.

Por ello, en caso de comprobarse la comisión de dicha infracción, acarrearía la sanción establecida en el artículo 47 de la misma normativa, siendo la multa hasta de 500 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria.

V. CONTESTACIÓN DE LA PROVEEDORA DENUNCIADA

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

El día 30/05/2023 se recibió escrito firmado por la licenciada

, en calidad de Apoderada General Judicial de la proveedora Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados -ANDA- (fs. 49); mediante el cual contestó la audiencia conferida en la resolución de las ocho horas con diecisiete minutos del día 20/03/2023, manifestando en síntesis, que contestaba en sentido negativo los hechos que le atribuían a su mandante.

Posteriormente, se abrió a pruebas el procedimiento, y el día 03/07/2023 se recibió en esta sede, escrito firmado por apoderada de la proveedora denunciada (fs. 59 a 60), por medio del cual alega:

*“que mi representada **NO** ha incurrido en practicas abusivas previstas por el Art. 18 letra c) de la Ley de Protección al Consumidor, que se refiere a cobros indebidos, pues tal como consta en documentos anexos al presente escrito de aportación de pruebas, los cobros realizados es con base al histórico de consumo, y es por eso que se otorgó el crédito ya que existe un consumo en los años 2017, 2018 y 2019; por lo que la deuda no se puede evadir ya sea con crédito o sin él sigue existiendo la MORA en la cuenta por tanto al no haber realizado ningún cobro indebido solicito se absuelva de la infracción que se le imputa a mi representada”.*

Dichos argumentos serán desarrollados en el análisis de la configuración de la infracción del apartado VII. De la presente resolución en vista que los alegatos esgrimidos guardan estricta relación con la documentación que ha sido incorporada como prueba y el fundamento fáctico del presente procedimiento.

VI. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS

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

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional en la resolución final pronunciada en el proceso acumulado con número de referencia 23-2003/41-2003/50-2003/17-2005/21-2005, 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 propios).

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 Código Procesal Civil y Mercantil —en adelante 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 propios).

Así las cosas, este Tribunal valorará la prueba de conformidad a los métodos aceptados en el ordenamiento jurídico, para posteriormente determinar si en el presente procedimiento se ha configurado la infracción consignada en el artículo 44 letra e) de la LPC.

B. Aunado a lo anterior, es menester señalar que el expediente fue certificado a este Tribunal de conformidad a la presunción legal establecida en el artículo 112 inciso segundo de la LPC, por lo que en aplicación de dicha disposición se presumirá legalmente como cierto lo manifestado en la denuncia.

De conformidad con el artículo 414 del CPCM, las presunciones legales, conocidas como presunciones *iuris tantum*, son aquellas en razón de las cuales *la persona a la que favorezca quedará dispensada de la prueba del hecho presunto al estar probados los hechos en que se base*.

Sin embargo, las mismas admiten prueba en contrario, y en ese caso *la actividad probatoria se podrá dirigir tanto a demostrar que los indicios probados inducen a un hecho distinto o a ninguno, como a efectuar la contraprueba de dichos indicios para establecer su inexistencia*.

Jurídicamente, la presunción se define como aquel razonamiento en virtud del cual, partiendo de un hecho que está probado o admitido, se llega a la consecuencia de la existencia de otro hecho que es el supuesto fáctico de una norma, atendiendo al nexo lógico existente entre los dos hechos.

Las presunciones son un método lógico para probar y están compuestas estructuralmente de una afirmación, hecho base o indicio, de una afirmación o hecho presumido y de un enlace. La afirmación base o el hecho base —también conocido como indicio— recibe esta denominación porque es el punto de apoyo de toda presunción. La base de la presunción puede estar constituida por uno o varios indicios; pero lo decisivo del indicio es que esté fijado en el procedimiento y que

resulte probado. En conclusión, la afirmación presumida o el hecho presumido es una consecuencia que se deduce del hecho base o indicio.

C. En el presente procedimiento sancionatorio, se incorporó la siguiente prueba documental:

1. Estado de cuenta al 24/05/2019, de la cuenta N° _____, a nombre del señor _____ en la dirección _____, con tipo de usuario: comercio, y Estado del servicio: SUSP. MORA, por un monto total de \$1,724.31 dolares (fs. 61-62).
2. Convenio de pago, suscrito por el señor _____ de la cuenta _____ a nombre del señor _____ la dirección _____, con fecha de emisión de fecha 23/05/2019, por la cantidad de \$1,498.64 dolares (fs. 63), y anexos de dicho documento consistente en pagare sin protesto y copia de DUI y NIT del suscribiente (fs. 63 vuelto a 64).

VII. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN

A. En el caso particular, la consumidora denunciante expuso que *“le están realizando cobros por financiamiento que no ha sido solicitado por los propietarios, que son ella:*

_____ Y _____ Se realizo reclamo ante ANDA, en la sucursal Las Cascadas, pero su respuesta verbal fue que no procedía”. Partiendo de ello, y con fundamento en la prueba que consta incorporada al expediente, este Tribunal realizará el respectivo análisis la supuesta comisión de la infracción denunciada.

B. Establecidos los hechos denunciados, en el presente caso la infracción atribuida a la proveedora ANDA es la descrita en el artículo 44 letra e) de la LPC por realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, en específico la práctica descrita en el artículo 18 letra c) de la misma ley: *“Efectuar cobros indebidos, tales como cargos directos a cuenta de bienes o servicios que no hayan sido previamente autorizados o solicitados por el consumidor (...)”*, por lo que, al realizar el ejercicio de adecuación de los hechos denunciados a los alcances del referido ilícito administrativo, de la documentación agregada como prueba en el presente expediente se advierte que:

- Del estado de cuenta emitido al 24/05/2019, de la cuenta _____ por el servicio brindado en la dirección: _____, se ha comprobado que –al menos a la fecha de emisión de dicho documento–, el titular de la referida cuenta es el señor _____ con tipo de usuario: *comercio*, y que el estado

del servicio era: *SUSP. MORA*, adeudando, a ese momento, un monto total de \$1,724.31 dólares (fs. 61-62).

- Con el Convenio de pago, suscrito por el señor [REDACTED] ARIAS, de la cuenta [REDACTED], a nombre del señor [REDACTED] en la dirección [REDACTED], con fecha de emisión 23/05/2019, por la cantidad de \$1,498.64 dólares, y anexos de dicho documento (pagaré sin protesto y copia de DUI y NIT del suscribiente, fs. 63 y 64), se tiene por acreditada la existencia de un convenio de pago suscrito por un inquilino del referido inmueble, con la proveedora denunciada.

Al respecto, cabe aclarar que de la documentación agregada al presente expediente, no es posible evidenciar cobro indebido alguno tal como lo advierte el artículo 18 letra c) de la LPC, debido a que no existe vinculación del cobro denunciado efectuado por la proveedora, contra la consumidora señora [REDACTED], y pese a que en su denuncia asegura que es propietaria del inmueble donde se presta el servicio de agua potable vinculado a la cuenta antes relacionada, no presentó documentación pertinente que permita establecer vínculo contractual alguno con el servicio prestado por ANDA.

Por lo cual a pesar de la existencia de la presunción regulada en el artículo 112 inciso 2º de la LPC —los hechos expresamente manifestados en su denuncia *se presumen ciertos*— dicha presunción no exime a la denunciante a ofrecer los indicios mínimos para determinar la existencia de vínculo contractual con la proveedora, y poder determinar si la conducta manifiesta por la consumidora es constitutiva de infracción a la LPC. Sobre este punto, es importante resaltar, que en el auto de inicio del presente procedimiento, este Tribunal le previno a la denunciante para que en el plazo de 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de su respectiva notificación, presentara la documentación que le acredita que ella es propietaria del inmueble vinculado al servicio de agua potable objeto del reclamo; no obstante la consumidora no intervino en la tramitación del procedimiento administrativo de mérito ni aportó la prueba que le fue requerida.

Aunado a lo dicho, es importante referirse a la garantía constitucional de la presunción de inocencia, el cual según la Sala de lo Constitucional —v.gr. en la resolución de fecha 16/01/2004 en el proceso de hábeas corpus con número de referencia 73/2003— se define como: *“La presunción de inocencia es la garantía constitucional que ampara al inculcado desde el momento de la imputación y que lo acompaña durante el transcurso de todo el proceso; justamente, la presunción de inocencia opera en el sentido de no poder considerar culpable a la persona imputada hasta en*

tanto no exista una comprobación conforme a la ley y en juicio público en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa” (los resaltados son nuestros).

Por consiguiente, en el presente procedimiento, este Tribunal concluye que no existe documentación suficiente para determinar fehacientemente que la proveedora ANDA haya cometido la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC, por “(...) *realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores (...)*” en relación al artículo 18 letra c) de la misma ley, que establece: “*Queda prohibido a todo proveedor: Efectuar cobros indebidos, tales como cargos directos a cuenta de bienes o servicios que no hayan sido previamente autorizados o solicitados por el consumidor. En ningún caso el silencio podrá ser interpretado por el proveedor como señal de aceptación del cargo de parte del consumidor (...)*”; por ello, se estima procedente *absolver* a ANDA del referido ilícito jurídico.

C. Finalmente, este Tribunal considera conveniente evocar, respecto del trámite seguido en la GAD, que la LPC establece dos fases claramente diferenciadas entre sí: la primera, el procedimiento de los medios alternos de solución de conflictos, el cual no tiene naturaleza contenciosa y su finalidad es lograr un arreglo o acuerdo entre el consumidor y el proveedor denunciado, y así satisfacer la pretensión del consumidor —artículo 108 y siguientes de la LPC—, instancia que se origina por una denuncia presentada por la consumidora afectada, la cual debe contener al menos los requisitos establecidos en el artículo 109 de la referida ley; y, la segunda fase, se estructura como un procedimiento sancionatorio —que puede iniciar de diferentes formas que llevan a activar la potestad punitiva del Estado, artículo 143 y siguientes de la LPC—, en donde intervienen el Estado y el presunto infractor, su naturaleza es punitiva y su finalidad, entre otras, es establecer si se configuró o no una conducta constitutiva de infracción claramente determinada por la norma.

Es importante traer a colación lo anterior, ya que si bien este Tribunal Sancionador por el principio de la verdad material aplicable en sede administrativa y en garantía a la presunción de inocencia, posee facultades amplísimas a efectos de requerir información a los sujetos involucrados con la finalidad de obtener elementos probatorios que le otorguen convicción suficiente sobre los hechos denunciados, tales como la presentación de documentos, so pena de aplicar los medios de ejecución coercitiva establecidos en el artículo 50-A de la LPC en caso de omisión o incumplimiento, lo cual ha sido reconocido por la SCA en la resolución antes referida, la GAD al recibir una denuncia, debe efectuar un análisis dentro de un plazo máximo de 3 días contados a partir de su presentación para verificar, conforme a lo establecido, de forma literal, en el inciso primero del artículo 68 del Reglamento de la LPC: “*si la materia sobre la que versa es de su competencia, si la controversia puede ser sometida a medios alternos y si el reclamo reúne los*

requisitos previstos por el legislador". Sumado a ello, la parte final del referido artículo, consigna que: "*Durante esta fase de análisis de la denuncia, la Defensoría podrá realizar gestiones frente a la proveedora, que permitan complementar o aclarar los datos aportados en la misma*".

Es decir, la GAD además de ser el receptor de la denuncia, posee también una labor investigativa, ya que está encargado de recopilar la información que considere pertinente —prueba indiciaria o directa— la cual servirá para determinar, con base a las conductas observadas, cual es la disposición que considera infringida, así como la calificación que le merezcan los hechos denunciados, información de la cual dispondrá este Tribunal para realizar una adecuación de la conducta realizada por el supuesto infractor de la norma jurídica con los elementos descriptivos del tipo infractor determinado en la denuncia o en su defecto realizar una recalificación del tipo al momento de iniciar el procedimiento sancionatorio en contra del proveedor denunciado (artículo 143 inciso final de la LPC).

Sobre la base de dichas consideraciones, este Tribunal considera pertinente ordenar la certificación de la presente resolución a la GAD, a efectos de reiterarle la importancia de su labor, tanto en la resolución de los conflictos entre proveedores y consumidores mediante la aplicación de medios alternos de solución de controversias, así como en la recopilación del mínimo de elementos probatorios, a través del desarrollo de las etapas efectuadas en dicha instancia, que permitan a este Tribunal, al momento de recibir la denuncia y demás diligencias, realizar el análisis de admisibilidad de la misma y el juicio de tipicidad de los hechos denunciados, con la finalidad de evitar obstáculos que configuran un estado de duda por la insuficiencia probatoria al momento de tomar una decisión por parte de esta autoridad sancionadora.

VIII. DECISIÓN

Por tanto, sobre la base de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 11, 14, 101 inciso 2º de la Constitución de la República; 18 letra c), 44 letra e), 83 letra b), 144 y siguientes de la LPC; y 3, 78 inciso tercero, 139 y 154 de la LPA, este Tribunal **RESUELVE**:

- a) *Téngase* por recibido el escrito presentado por la proveedora ANDA a través de su apoderada *Mrs. Mercedes Rosalinda Alvarado*, agregado a fs. 59 a 64,
- b) *Desestímese* la presunta configuración de la infracción prevista en el artículo 44 letra e) de la LPC, por *realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores*, relacionada a los cobros correspondientes al servicio de agua potable, según se expuso en el romano VII de esta resolución.
- c) *Absuélvase* a la proveedora ANDA de la infracción prevista en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 18 letra c), ambos de la LPC por "*Efectuar cobros indebidos, tales como*

cargos directos a cuenta de bienes o servicios que no hayan sido previamente autorizados o solicitados por el consumidor (...)”, con base a lo establecido en el literal B. del romano VII. de la presente resolución, y de conformidad a las disposiciones legales antes citadas.

- d) *Certifíquese* una copia de la presente resolución a la Gerencia de Atención Descentralizada de la Defensoría del Consumidor, a efectos de verificar toda la documentación necesaria en la tramitación de las denuncias que recibe.
- e) *Hágase del conocimiento de los intervinientes* que, en cumplimiento al artículo 104 de la LPA y de conformidad a los artículos 132 y 133 de la misma ley, la presente resolución admite recurso de reconsideración, el cual puede ser interpuesto ante este mismo Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, en la dirección siguiente: 7ª. Calle Poniente y Pasaje “D” #5143, Colonia Escalón, San Salvador.
- f) *Notifíquese.*

José Leoisick Castro
Presidente

Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal

Juan Carlos Ramírez Cienfuegos
Segundo vocal

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

LM/MP

Secretario del Tribunal Sancionador