

 Defensoría del Consumidor	TRIBUNAL SANCIONADOR	Fecha: 30/04/2024 Hora: 11:50 a. m. Lugar: San Salvador	Referencia: 1688-2023
RESOLUCIÓN FINAL			
I. INTERVINIENTES			
Denunciante:	Presidencia de la Defensoría del Consumidor—en adelante Presidencia—.		
Proveedora denunciada:	Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R. L.		
II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES.			
<p>La Presidencia de la Defensoría del Consumidor expuso en su denuncia que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 143 letra d) de la Ley de Protección al Consumidor —en adelante LPC—, a lo regulado en el artículo 12-A de la Ley Contra la Usura —en adelante LCU—, y como institución encargada de verificar la observancia de lo dispuesto en esta última normativa, en lo que respecta a los proveedores de servicios financieros que no son regulados y/o supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero —en adelante SSF— requirió el inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de la proveedora, por el presunto incumplimiento a la obligación legal de remitir la información relativa a su actividad crediticia conforme a lo estipulado en el artículo 6 incisos 3° y 4° de la LCU. Dicha proveedora, según documentación agregada al expediente, está registrada en el Banco Central de Reserva de El Salvador —en adelante BCR— bajo el código</p> <p>La denunciante tuvo noticia del supuesto incumplimiento a la obligación prevista en la LCU mediante carta emitida por el Presidente del BCR en fecha 31 de enero de 2023 (f. 7), en la que remitió el listado de los proveedores no supervisados por la SSF que se encontraban registrados en el BCR y que no habían cumplido con la obligación legal de remitir la información relativa a su actividad crediticia correspondiente al periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022, entre los que se encontraba la proveedora denunciada.</p> <p>Finalmente, en la denuncia se indicó que con el documento denominado “Informe de Proveedores no supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero identificados por el Banco Central de Reserva con incumplimiento a la Ley Contra la Usura por no remitir la información de sus operaciones de crédito. 20mo cálculo de Tasas Máximas Legales –TML– vigentes de enero a junio 2023” (fs. 3-5), y su Anexo 1 denominado “Acreedores No Supervisados por la SSF, que no remitieron la información de las operaciones de crédito de los meses entre junio de 2022 a noviembre de 2022 al BCR, para el establecimiento del 20mo Cálculo de las Tasas Máximas Legales” (f. 6), se lograba establecer la omisión</p>			

en que había incurrido la proveedora denunciada, contraviniendo el inciso 4° del artículo 6 de la LCU, configurándose la conducta tipificada en el artículo 12-B literal d) de la LCU, pues, presuntamente, incumplió con el mandato legal de remitir la información pertinente para el 20mo cálculo de la TML, obstaculizando la labor del BCR.

III. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN.

Tal como consta en resolución de inicio —folios 10 y 11—, se le imputa a la proveedora denunciada la comisión de la infracción establecida en el artículo 12-B literal d) de la LCU, el cual establece que constituirá infracción administrativa: *“No remitir la información, proporcionar información errónea, inexacta, inconsistente o hacerlo de forma extemporánea al registro de acreedores del Banco Central de Reserva conforme a las normativas técnicas o manuales emitidos por éste”,* conducta que, en caso de comprobarse, implicaría la imposición de la sanción prevista en el artículo 12-C de la misma ley, que señala: *“Las infracciones a la presente ley serán sancionadas con multa, cuyo monto se determinará de conformidad a los criterios establecidos de las disposiciones generales sobre las sanciones administrativas y considerando la siguiente diferenciación: (...) b) Para los acreedores no supervisados, se impondrán las multas por medio del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor hasta los quinientos (500) salarios mínimos vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones que puedan determinarse de conformidad a la Ley de Protección al Consumidor”.*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la LCU, las entidades del mercado financiero tales como: bancos, los bancos cooperativos, sociedades y asociaciones cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro que otorgan créditos; así como las personas naturales o jurídicas, tales como: casas comerciales, comerciantes de bienes o servicios y en general a cualquier sujeto o entidad que preste dinero u otorgue financiamiento, incluidas las denominadas casas de empeño, montepíos o similares, *“deberán remitir al Banco Central de Reserva las tasas de interés efectivas y los montos de las operaciones de crédito, de los meses de diciembre a mayo y de junio a noviembre, en los primeros cinco días hábiles de los meses de junio y diciembre, respectivamente. El Banco Central de Reserva informará a quien corresponda de los incumplimientos en esta materia”,* lo anterior en relación a lo regulado en el artículo 17 de las Normas Técnicas para la Aplicación de la Ley Contra la Usura, en adelante NTLCU.

En términos generales y conforme a lo consignado en la letra w) del artículo 3 de la NTLCU, debe entenderse que *“Tasa Máxima Legal: es la tasa de interés máxima que publicará el Banco Central semestralmente para cada segmento de crédito y montos contratados, según lo establecido en el artículo*

5 de la Ley Contra la Usura, y es equivalente a 1.6 veces la tasa efectiva promedio simple por segmento de crédito y rango de monto”, el resaltado es nuestro.

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

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

Por otra parte, el artículo 9 de las NTLCU establece que: “*La remisión de la información correspondiente a cada una de las operaciones de crédito otorgados en el semestre inmediato anterior, deberá realizarse en los primeros cinco días hábiles de los meses de junio y diciembre. No obstante lo anterior, los acreedores podrán remitir la información mensualmente y el Sistema de Tasas Máximas estará habilitado para recibirla de esta forma. La información deberá ser clasificada en archivos separados por mes*”, el resaltado es nuestro.

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

La anterior conducta, de llegar a comprobarse, daría lugar a la sanción prescrita en el artículo 12-C literal b) de la LCU, de hasta quinientos salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios.

IV. CONTESTACIÓN DE LA PROVEEDORA DENUNCIADA

Se siguió el procedimiento consignado en el artículo 144-A de la LPC, respetando la garantía de audiencia y el derecho de defensa de la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R.L., pues en resolución de fs. 10 y 11, se le concedió el plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de dicha resolución, para que incorporara por escrito sus argumentos de defensa y presentara o propusiera la práctica de pruebas que estimara conveniente, la cual, fue notificada a la misma en fecha 11/04/24 (f. 12).

A. Al respecto, el día 18/04/24, se recibió escrito firmado por la licenciada

(f. 14), quien manifiesta actuar en su calidad de ciudadana y miembro asociada de la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R.L., haciendo de conocimiento que la proveedora denunciada, el pasado 22/12/23, realizó Asamblea General de Asociados, que es la máxima autoridad donde se eligieron nuevos miembros del Consejo de Administración, que sustituyeron al Consejo que fungió desde el día 07/11/2020 al 22/12/2023. Manifiesta que al haberse elegido nuevos cuerpos directivos, éstos aun carecen de credenciales a través de las cuales tales representantes puedan fungir como tal, por lo tanto se encuentran imposibilitados para representar a la cooperativa ante cualquier institución, así como ejercer actos de representación en defensa de sus intereses, y que por encontrarse en un periodo de transición de las nuevas autoridades, en la cual la cooperativa se encuentra en una grave crisis financiera, donde se obviaron ciertos protocolos, procesos y cumplimiento de obligaciones frente a instituciones como la presente, es que en el *INSAFOCOOP*, aún no se ha completado el proceso de acreditación del actual representante; y ante tal situación alega que se les hace necesario dar a conocer a este Tribunal Sancionador, que por el momento Acude de R.L., no puede ejercer actos de defensa de sus intereses por la situación particular que atraviesa, lo cual puede comprobar solicitando de ser el caso, informe ante el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo *INSAFOCOOP*, en su escrito la licenciada , adjunta documentación de identificación (fs. 15).

B. Por lo manifestado por la referida profesional en su escrito, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

Que de acuerdo a lo que establece el artículo 12 de la LCU, la Defensoría del Consumidor es a quien le corresponde verificar el cumplimiento a dicha ley, en lo que respecta a los proveedores de servicios

financieros que no son regulados por la Superintendencia del Sistema Financiero y que entre ellos se encuentran todas las entidades, personas (jurídicas o naturales), que se dedican al otorgamiento de créditos, pues éstas están obligadas a presentar los informes de sus operaciones crediticias al Banco Central de Reserva, según lo establece el artículo 6 inciso cuarto de la LCU.

Es así que según lo planteado en la denuncia por la Presidencia de la Defensoría del Consumidor, la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R.L., no presentó el informe de sus operaciones crediticias de los meses de junio a noviembre de 2022, la LCU en su artículo 12 otorga a la Defensoría del Consumidor, por medio del Tribunal Sancionador, la competencia de desarrollar el procedimiento administrativo sancionador, y en consecuencia sancionar a los acreedores supervisados o no supervisados, *cuando estos no remitan su actividad crediticia o cuando esta sea inexacta*, por lo cual basta con la falta de remisión de información de un solo mes que conforma el periodo o que la información remitida no esté cumplida para que se vea configurada la infracción. En virtud de lo anterior, es responsabilidad de los proveedores que otorgan créditos informar de manera periódica o en su defecto mensual, dicha información al BCR, pues la falta de información entorpece la actividad y finalidad que resguarda el BCR, que es la protección de los derechos patrimoniales de los consumidores; así mismo, los proveedores inscritos, desde la misma inscripción son informados de la obligación que adquieren respecto a la remisión de información, por lo cual, se advierte a la proveedora la debida diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones en el periodo de tiempo señalado, pues la consecuencia jurídica ante esta conducta es la imposición de una sanción pecuniaria.

Ahora bien, efectivamente se ha documentado que el incumplimiento de la proveedora, de remitir la información de las actividades crediticias de los meses de junio a noviembre de 2022, por lo cual este Tribunal actuará como en cada procedimiento administrativo sancionador, respetando los principios aplicables al mismo, entre ellos, el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad; en tal sentido, al momento de analizar la configuración de la infracción, se tomará en cuenta lo expuesto por la licenciada _____, quien manifiesta actuar en su calidad de miembro asociada de la proveedora denunciada, en relación a que el incumplimiento de la proveedora es por el periodo de junio a noviembre del 2022.

Es preciso aclarar que pese al intento de defensa que ha tenido la referida profesional en su intervención, este Tribunal advierte que con su escrito, no ha adjuntado la información pertinente para fundamentar sus alegatos, como podría ser, por ejemplo, la copia del acta de Asamblea General de Asociados, donde se eligió el nuevo Consejo de Administración, o bien, la documentación que acredite

el procedimiento de inscripción de las credenciales ante el *INSAFOOCOP*, que pudieran legitimar lo argumentado en su escrito; no obstante lo anterior, la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R.L., tenía la obligación por ley de informar al BCR su actividad crediticia. En conclusión, los alegatos planteados por la proveedora denunciada, no logran desvirtuar los hechos manifestados por la Presidencia, en relación al incumplimiento de remitir la información relativa a su actividad crediticia correspondiente al periodo de **junio a noviembre de 2022**.

Importante mencionar que, en lo concerniente a la comisión involuntaria de la infracción y la proporcionalidad de la multa a imponer, serán desarrollados ampliamente en los romanos siguientes de esta misma resolución.

V. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS

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

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional en la resolución final pronunciada en el proceso acumulado con número de referencia 23-2003/41-2003/90-2003/17-2005/21-2005, de fecha 18/12/2009, en lo que concierne al valor tasado de las pruebas mencionó: ***“Cuando la ‘utilización’ de la máxima de experiencia viene predeterminada por la norma procesal, hablamos del sistema de valoración denominado prueba tasada o tarifa legal; es decir, en la prueba tasada o tarifa legal, lo que hace el legislador es proveer una de las máximas que deben integrarse al razonamiento probatorio del juez, como la premisa mayor del silogismo fundamental sobre cada medio de prueba (...) el legislador señala una lista de medios de prueba y a cada 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 art. 106 inc. 6° de la LPA dispone: ***“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario”***.

Además, el artículo 341 del Código Procesal Civil y Mercantil —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).

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

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

a) Original de “Informe de Proveedores no supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero identificados por el Banco Central de Reserva con incumplimiento a la Ley Contra la Usura por no remitir la información de sus operaciones de crédito. 20mo cálculo de Tasas Máximas legales– TML– vigentes de enero a junio 2023”, junto con la certificación de Anexo1: “Acreedores No Supervisados por la SSF, que No Remitieron la información de las operaciones de crédito de los meses entre junio de 2022 a noviembre de 2022 al BCR para el establecimiento 20mo Cálculo de las Tasas Máximas Legales”, documentos emitidos por la Unidad de Auditoría de Consumo de la Dirección de Vigilancia de Mercado de la Defensoría del Consumidor de fecha 20 de junio de 2023, por medio de los cuales se establece que la información del incumplimiento fue remitida por el BCR a la Defensoría del Consumidor, a través de un dispositivo de almacenamiento electrónico (USB), marca Kingston con capacidad de 32 GB, mediante carta de fecha 31 de enero de 2023, rotulado con una etiqueta que se lee “DC”, el cual contiene información digital con el título “información para DC 2do semestre 2022”, el cual incluye cinco archivos electrónicos, entre los cuales se encuentra uno denominado “Lista de Acreedores y Reporte de Remisión Información No Supervisados 20mo Cálculo”. Dentro de éste se halla una hoja electrónica con el nombre de “Reporte Remisión información”, y en el número 181, de la misma que aparece bajo el campo denominado “Numero correlativo de Inscripción”, se identifica a la proveedora conforme al detalle siguiente:

R 7

No. correlativo de Inscripción	Tipo Acreedor	Código	Nombre del Acreedor	Junio 2022	Julio 2022	Agosto 2022	Septiembre 2022	Octubre 2022	Noviembre 2022	Créditos
181	Jurídica		Asociación de Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de Responsabilidad Limitada	NR	NR	NR	NR	NR	N.R.	0

De igual forma, se estableció, de la información contenida en el dispositivo de almacenamiento electrónico (USB) y en el archivo antes referido, que se incluía una hoja electrónica denominada “Acreedores No Supervisados” en la que se ubicaba a la proveedora denunciada en el campo denominado “Número Correlativo de Inscripción” con el número 181 (fs. 3-6).

b) Fotocopia certificada de carta emitida por el Presidente del BCR en fecha 31 de enero de 2023, bajo la referencia “00101”, mediante la cual informa a la Presidencia de la Defensoría del Consumidor sobre los incumplimientos de la proveedora denunciada lo establecido en los artículos 6 y 12-B literal d) de la LCU, adjuntando dispositivo de almacenamiento electrónico (USB) que contiene, entre otros aspectos, el listado de los acreedores no supervisados que no remitieron la información de su actividad crediticia durante el periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022 e impresión de fotografía de dicho dispositivo de almacenamiento electrónico (USB) del cual se extrajo la documentación antes relacionada (fs. 7-9).

VI. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN

I. Al respecto, este Tribunal Sancionador deberá analizar en el caso en particular –según lo establecido en el romano **III** de la presente resolución–, con el objeto de determinar si la denunciada cumplió o no con la obligación legal de remitir la información relativa a su actividad crediticia, correspondiente al periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022, conforme a lo requerido en el artículo 6 incisos 3° y 4° de la LCU.

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

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

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

c) Que la proveedora denunciada *no remitió la información de su actividad crediticia* correspondiente al período de junio de 2022 a noviembre de 2022, estando obligada a hacerlo, entorpeciendo así la labor del BCR para establecer de forma veraz y eficiente la tasa máxima legal.

Por lo anterior, se ha acreditado que la proveedora denunciada no remitió la información de las operaciones de crédito efectuadas entre los meses de junio de 2022 a noviembre de 2022, a través del Sistema de Tasas Máximas —medio informático definido por el BCR para que los sujetos obligados remitan la información para el cálculo de las tasas máximas, el cual está a disposición de los mismos en el sitio web de dicha entidad, artículo 3 letra s) de las NTLCU—, la cual debía ser compartida *en los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre de 2022, o en su defecto, podría haber sido compartida de forma mensual*, conforme a lo regulado en los artículos 8 inciso primero y 9 de las NTLCU; siendo el BCR el encargado de informar a la entidad que corresponda, en este caso a la Defensoría del Consumidor, de los incumplimientos de las entidades o personas no supervisadas.

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

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y sobre la base de los hechos probados con los documentos agregados de fs. 3 al 8, los cuales no fueron desvirtuados por la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R.L., se concluye que la proveedora no remitió la información de su actividad crediticia en el período correspondiente, en contravención a lo dispuesto en el art. 6 de la LCU. Lo anterior, configura la conducta ilícita establecida en el artículo 12-B literal d) de la LCU.

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

El principio de culpabilidad está reconocido por el artículo 12 Cn, que prescribe: «[t]oda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa», disposición que es aplicable no solo en el ámbito penal, sino además en el administrativo sancionador

(sentencia de inc. 3-92 Ac. 6-92 de la Sala de lo Constitucional, doce horas del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos).

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente procedimiento no hay elementos suficientes como para determinar que tal omisión haya sido producida de manera dolosa; no obstante, al ser una proveedora

inscrita y teniendo el conocimiento de las consecuencias jurídicas que esto conlleva, se denota que el actuar de la denunciada ha sido de manera negligente, pues descuido el hecho de rendir periódicamente los informes que como proveedora inscrita está obligada.

VII. PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

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

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

a. Tamaño de la empresa.

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

A partir del análisis de los documentos que constan en el expediente administrativo, no es posible encajar a la proveedora denunciada, en ninguna de las categorías antes citadas, por no contar este Tribunal con la documentación financiera requerida para efectuar dicho cálculo, pese a haberse solicitado con anterioridad según consta en la resolución de inicio del procedimiento sancionatorio de mérito (folios 10 y 11). Es decir, 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 solicitada por esta autoridad sancionadora, a efectos de establecer la capacidad económica que tiene para asumir la multa.

Consecuentemente, este Tribunal se ve impedido de clasificar a la proveedora de conformidad a lo establecido en los parámetros del artículo 3 de la Ley MYPE. No obstante, lo anterior, con el objeto de cumplir su obligación de resolver, de conformidad a los principios que rigen el *ius puniendi*, se realizará

una interpretación *pro administrado*, por lo que, únicamente para los efectos de la cuantificación de la multa, se considerará a la proveedora como una *microempresa*, guardando el equilibrio entre la finalidad disuasoria de la sanción pecuniaria y el principio de proporcionalidad de dicha medida.

b. Grado de intencionalidad del infractor.

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

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

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

En ese orden, del análisis de los hechos y documentación agregada al expediente, ha quedado evidenciada una actuación negligente por parte de la proveedora, pues ***no remitió al BCR la información de su actividad crediticia correspondiente al periodo entre los meses de junio de 2022 a noviembre de 2022.***

c. Grado de participación en la acción u omisión.

A partir del examen del presente expediente administrativo queda demostrado que el grado de participación en la infracción de la proveedora es directo e individual, pues omitió dar cumplimiento a la obligación de presentar al BCR la información de su actividad crediticia del periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022, para que dicho dato fuera tomado en cuenta por dicha entidad, circunstancia con la cual se entorpeció la labor de la referida entidad financiera en cuanto a establecer de forma veraz y

eficiente las *tasas máximas legales de cada segmento* para el siguiente período, actividad que realiza con la finalidad de controlar las tasas aplicadas por los “acreedores” y de proteger a los “deudores” ante cualquier situación de aprovechamiento por parte de los primeros, todo en aras del interés social.

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

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

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

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

En ese sentido, dado que en la edificación de un ordenamiento económico se requiere el diseño de un esquema de límites, la presencia razonable del Estado es necesaria, porque son múltiples las áreas

donde actualmente sobreabundan situaciones de disparidad y asimetría entre las partes contratantes, siendo esta la función encomendada al BCR, al ser la autoridad encargada de establecer las tasas máximas legales para los segmentos crediticios del mercado.

En ese orden, la infracción administrativa atribuida a la proveedora es la omisión de remitir la información de sus operaciones crediticias del periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022 en contravención a lo dispuesto en la LCU. Así, tal como se señaló *supra*, a partir del artículo 6 incisos 3° y 4° de la LCU, la proveedora está obligada a remitir al BCR dicha información, la cual se toma en cuenta para determinar las tasas de interés máximas para el tipo de crédito y monto que se refiere en el artículo 5 de dicha ley.

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

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

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

Así, las infracciones de lesión exigen demostrar la lesión efectiva al bien jurídico tutelado; las de peligro concreto constituyen supuestos en los cuales se exige el peligro efectivo sufrido por una persona en específico; en las de peligro abstracto el legislador, atendiendo a la experiencia, advierte una peligrosidad general de la acción típica para un determinado bien jurídico, a partir de una valoración probabilística, por lo que con la tipificación se dispone adelantar la barrera de protección sancionando el accionar, sin esperar la realización de un peligro concreto de una persona determinada o de la lesión

efectiva (Sentencia emitida el 08/01/2016, en el proceso contencioso administrativo de referencia 344-2010).

En este orden de ideas, y tomando en cuenta la jurisprudencia antes referida, se puede afirmar que para imponer la sanción respectiva en el presente caso y, además, para graduar la misma, no es necesario comprobar ni justificar una afectación concreta y material en la esfera de los consumidores, derivada de la no remisión de la información crediticia del periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022.

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

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

Mediante la imposición de la sanción —multa—, este Tribunal Sancionador pretende causar un efecto disuasivo¹ en la infractora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R.L., quien ha cometido la infracción descrita en el artículo 12-B literal d) de la LCU, con el fin de evitar futuras conductas prohibidas en detrimento de los consumidores y que adopte las medidas necesarias a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones que le impone la LCU.

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

¹“(…) La sanción administrativa, persigue una finalidad pública por parte del Estado, que es desincentivar conductas ilícitas, razón por la cual no admite como motivación posible un afán retributivo a favor del particular interesado. En tal sentido, es la propia Administración Pública la encargada de establecer la procedencia y naturaleza de la sanción a imponer, así como la cuantía, de ser el caso, de modo tal que cumpla con los fines públicos antes citados”, Resolución Final N° 08-2020/CC2 emitida el 07/01/2020 por la Comisión de Protección al Consumidor N°2 Sede Central del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú.

constitucional que tiene la Defensoría del Consumidor de proteger los intereses de los consumidores en el marco normativo de la LCU.

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

VIII. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA

Este Tribunal, en uso de la sana crítica —artículo 146 inc. 4° de la LPC— y habiendo efectuado una valoración conjunta de los criterios establecidos desarrollados en el apartado anterior—, procederá a realizar el cálculo de la multa a imponer a la infractora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R. L., pues se ha determinado que esta omitió remitir la información de su actividad crediticia del periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022 conforme a la obligación legalmente establecida.

En tal sentido, habiendo concluido que la infracción cometida es equiparable a una infracción muy grave, sancionable con multa de hasta 500 salarios mínimos urbanos del sector comercio y servicios, conforme al artículo 12-C literal b) de la LCU; que la proveedora es una persona *Jurídica* cuya capacidad económica, para efectos de este procedimiento —por presunción—, es la de una *microempresa*; que en razón del grado de intencionalidad de la conducta cometida por la proveedora, no se acreditó el dolo sino *negligencia*; que omitió cumplir su obligación de remitir la información de su actividad crediticia correspondiente al periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022; y que el daño o efecto causado en los consumidores con dicha conducta fue de carácter potencial, es decir, que para la configuración de la infracción no se requiere la comprobación de un daño o afectación concreta en un particular, sino que basta con la constatación del incumplimiento de la relacionada obligación legal; resulta razonable la imposición de una sanción proporcional a la sola verificación del aludido quebrantamiento.

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

cumplimiento de la norma misma, lo cual a su vez podría llevar a incumplir la finalidad de tutela de los derechos de información y económicos de los consumidores.

Por consiguiente, y conforme al análisis antes expuesto, considerando los principios de disuasión, proporcionalidad y razonabilidad que deben sustentar la imposición de la sanción, y de conformidad con lo regulado en el artículo 139 número 7 de la LPA este Tribunal Sancionador ha decidido imponer a la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de Responsabilidad Limitada, una multa de **TRES MIL CIENTO DOS DÓLARES CON CINCUENTA CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$3,102.50)**, *equivalentes a ocho meses con quince días de salario mínimo mensual urbano en el sector comercio y servicios*, por la comisión de la infracción estipulada en el artículo 12-B literal d) en relación al artículo 6, ambos de la LCU, por no remitir al BCR la información de su actividad crediticia en el periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo.

Establecido lo anterior, es menester señalar que, la multa impuesta representa el **1.7%** dentro del margen máximo estipulado por ley como consecuencia para la comisión de tal infracción —500 salarios mínimos urbanos en el sector comercio y servicios—, siendo, a juicio de este Tribunal, proporcional a la gravedad que comportan los hechos, según las circunstancias objetivas y subjetivas previamente analizadas.

IX. DECISIÓN

Por tanto, sobre la base de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 11, 14, 101 inciso 2° de la Constitución de la República; 3, 6, y 12 de la LCU; 78 inciso tercero, 139 y 154 de la LPA; 12, 171 inciso 2°, 186 y 216 del CPCM y 49 de la LPC, este Tribunal **RESUELVE:**

- a) *Sanciónese* a la proveedora Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Unidos por el Desarrollo, de R. L., con la cantidad de **TRES MIL CIENTO DOS DÓLARES CON CINCUENTA CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$3,102.50)**, *equivalentes a ocho meses con quince días de salario mínimo mensual urbano en el sector comercio y servicios* — D.E. N° 10 del 07/07/2021, publicado en el D.O. N° 129, tomo 432 del 07/07/2021— en concepto de multa por la comisión de la infracción regulada en el artículo 12-B literal d) en relación al artículo 6, ambos de la LCU, por no remitir al BCR la información de su actividad crediticia del periodo de junio de 2022 a noviembre de 2022, conforme al análisis expuesto en los romanos **VII** y **VIII** de la presente resolución y con fundamento en las disposiciones legales precitadas.

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

b) *Notifíquese.*

INFORMACIÓN SOBRE RECURSO

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

José Leoisick Castro
Presidente

Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal

Juan Carlos Ramírez Cienfuegos
Segundo vocal

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

EV/MP

Secretario del Tribunal Sancionador